

## 2

# O Contexto da Pesquisa: Risco e Vulnerabilidade em Meio Urbano

## 2.1

### Introdução

Como necessidade do trabalhador, a moradia pode ser compreendida sob duas óticas: a ótica da carência e a ótica do direito. A carência parece indicar que a necessidade não foi suprida pelos indivíduos. O mercado disponibiliza imóveis e oferece financiamento, teoricamente, a qualquer indivíduo. No dizer de NUNES (1990), “a carência é, em poucas palavras, a vontade de um indivíduo determinado por algo também determinado”<sup>16</sup>. Na ótica do direito, a moradia parece ser entendida como necessidade que deve ser suprida através da mediação do Estado, possibilitada através das políticas sociais. As políticas surgem como resultado de uma ação negociada entre aqueles que detém o poder e aqueles que se encontram em condição subordinada, caracterizada, portanto, por uma relação desigual (ABRANCHES, 1999). Com o predomínio dos interesses da classe dominante, as políticas sociais como produto dessa correlação de forças, não conseguem “alterar a essência do processo de reprodução das desigualdades sociais” (SILVA e SILVA, 1989:11).

Na década de 30, com o Governo Vargas e o processo de industrialização, o Estado se organiza para responder à questão social, através das políticas sociais. De início, tem-se um governo populista, de forte cunho repressivo e clientelista. A presença dos imigrantes europeus contribuiu para a organização dos trabalhadores que pressionavam o Estado para o atendimento de suas reivindicações ligadas à questão trabalhista. O governo adota então uma política junto à classe trabalhadora de obtenção do consenso, passando a interferir diretamente na organização sindical dos trabalhadores e subordinado-a ao Estado. As reivindicações atendidas relacionavam-se às categorias profissionais devidamente

---

<sup>16</sup> Definição com base em HELLER, A. **Teoria de las necesidades en Marx**. Barcelona, ed. Península, 1978; **Il potere della vergogns**. Roma, Ed. Riuniti, 1985; **Per una teoria marxista del valore**. Roma, Ed. Riuniti, 1980, apud NUNES (1990:03).

regulamentadas e organizadas em sindicatos. O Estado detinha a possibilidade de estar ampliando ou não os direitos às demais categorias profissionais. A esse fenômeno de acesso à cidadania através da ocupação profissional, SANTOS (1987) denomina como “**cidadania regulada**”<sup>17</sup>. Os que não se enquadravam nesta situação, deveriam se colocar na relação com o Estado, em uma condição de “não-cidadão” para serem atendidos através da assistência social. TEIXEIRA (1989) denomina essa construção da lógica da assistência social como “**cidadania invertida**”<sup>18</sup>. Dessa forma, a assistência não estava institucionalizada como direito social e, portanto, as políticas se processavam sem uma relação de continuidade e, embasadas em “um modelo de voluntariado das organizações de caridade, mesmo quando são instituições estatais (por exemplo, o exercício da presidência da LBA foi tradicionalmente reservado às primeiras damas do país)” (id: 44).

As cidades não se prepararam para receber as demandas que emergiram com o processo de industrialização e urbanização das cidades, que, conforme já indicamos, ganha relevância a partir de 30, trazendo como consequência o agravamento dos problemas urbanos. Muitas famílias migram do campo para a cidade, atrás de emprego e de melhores condições de vida. A cidade moderna se apresenta para estes como espaço de riqueza e de felicidade. Mas no Brasil, esse progresso nas cidades não se fez acompanhar por um planejamento que se preocupasse com suas precárias condições de existência, com a distribuição espacial dessas pessoas nas cidades e com a oferta de equipamentos comunitários e urbanos nos lugares que estas ocupavam. Desde o início, a preocupação do

---

<sup>17</sup> “Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei ...” (SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987, pág.68).

<sup>18</sup> “...A natureza compensatória e punitiva destas medidas evidencia-se, por exemplo, na perda de outros direitos inerentes à condição de cidadania (no caso dos menores), ou em restrições de ordem simbólica, como os rituais de degradação, os atestados de miséria etc. a que são submetidas as famílias carentes. Trata-se portanto, de uma relação de *cidadania invertida*, já que o indivíduo passa a ser beneficiário do sistema pelo motivo mesmo do reconhecimento de sua incapacidade de exercer plenamente a condição de cidadão. Nesta condição política de cidadania invertida, o indivíduo entra em relação com o estado no momento em que se reconhece como não-cidadão...” (TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Assistência na Previdência Social – Uma Política Marginal**. In: SOPOSATTI et al. *Os Direitos (dos Desassistidos) Sociais*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1991, pág. 44).

Estado era com relação à infra-estrutura para a implantação de indústrias, a urbanização de determinadas áreas e o oferecimento de equipamentos comunitários e urbanos aos grupos mais favorecidos economicamente.

Os migrantes e demais trabalhadores pobres passaram a ocupar a periferia das cidades, como também cortiços e vilas operárias.

Como forma de controle dessa população, a política na área habitacional desse período, se caracterizava pelas práticas de remoções, de construções de conjuntos habitacionais precários e de parques proletários.

Com o golpe militar de 1964, o Estado autoritário e repressor busca legitimar-se junto à classe dominada, realizando uma política que se apropria das reivindicações populares. Adota o discurso de urbanizar as favelas, permitindo a permanência dos seus moradores nessas áreas. No entanto, implanta um modelo empresarial que beneficia as camadas médias e os empresários da construção.

Com a abertura democrática, no Governo da “Nova República” (1985) a população volta a pressionar o Estado para o atendimento de suas reivindicações<sup>19</sup>, já amadurecidas nos movimentos sociais de luta por moradia.

Imbuído de um discurso “participacionista”, este Governo conclama a população a participar desse processo através da autoconstrução e do mutirão, explorando ainda mais o trabalhador e descaracterizando essas práticas de solidariedade utilizadas pela população.

SILVA e SILVA (1989) chama a atenção para o fato de que a habitação não consta da cesta básica do trabalhador, não sendo, portanto, considerada como necessidade essencial do indivíduo.

Por não constar da cesta básica do trabalhador, nem mesmo simbolicamente, a moradia é garantida. A casa própria é almejada como forma de não ter que pagar o aluguel, uma vez que a necessidade de moradia não pode ser coberta pelo salário. Há outro elemento também em jogo: enquanto mercadoria, a ideologia dominante cultua a casa própria como necessidade, para que os trabalhadores

---

<sup>19</sup> As reivindicações eram as seguintes: “reconhecimento da necessidade de que a habitação popular seja subsidiada; prioridade de atendimento às famílias com renda mensal de até três salários-mínimos; participação popular nos programas habitacionais; reconhecimento de entidades populares como promotoras de projetos habitacionais; descentralização da política habitacional, situando a habitação no contexto da cidadania e percebendo a problemática habitacional como intrinsecamente vinculada à questão urbana, revelando sua natureza de caráter estrutural” (SILVA e SILVA, 1989:184).

comprem o produto. No entanto, o trabalhador busca a casa própria como forma de se proteger contra a exploração que ele vivencia:

A casa própria passa a ser assumida, não apenas como uma necessidade forjada pela ideologia dominante – como muitos entendem –, mas sobretudo como uma necessidade imposta pela sobrevivência e segurança, nas condições atuais de desenvolvimento econômico, face à instabilidade e à superexploração a que esses trabalhadores são submetidos. E devido a essa exploração, o acesso à casa própria tem se reduzido a um barraco na favela, a uma casa precariamente autoconstruída, ou em nome da sua aquisição através do SFH, a força de trabalho se vê hipotecada, por longo período, ficando sujeita a crescente exploração (SILVA e SILVA, 1989:179-180).

Para RIBEIRO (1995), a habitação não recebeu a devida atenção por parte do Estado, quando da elaboração da Constituição Federal de 1988, não tendo sido incluída como direito social, como também, não houve definição na esfera de responsabilidades pela execução de uma política habitacional e nem a definição dos respectivos recursos.

O direito à habitação só foi reconhecido como “direito social” doze anos depois, com a emenda constitucional n.º 26 de 14/02/2000, que modificou o artigo 6º da Constituição Federal<sup>20</sup>.

Ao longo dos anos, a política de habitação, tem se revelado uma política excludente, dotada de um caráter repressivo, populista e clientelista, onde prevalece o interesse econômico, conforme podemos identificar na seguinte citação:

Conclui-se que em termos de PHB, que ela [política habitacional] tem sido pautada pela insuficiência, precariedade, exclusão e autoritarismo, pelo emprego, explícito ou velado, da repressão e do controle, sendo que os modelos clientelístico e empresarial adotados têm se revelado insuficientes e inadequados, ao transformarem a habitação e a infra-estrutura urbana numa dádiva conquistada pelo favor ou numa mercadoria inacessível ao poder aquisitivo de uma força de trabalho que, ao situar-se num país periférico, tem sido superexplorada a nível interno e externo (SILVA e SILVA, 1989:186).

A moradia não se torna uma mercadoria acessível aos trabalhadores e, muito menos para a parcela da população que sobrevive através da assistência do Estado e das Organizações filantrópicas. Se antes essa população conseguia inserir-se no

---

<sup>20</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 26, de 14/02/2000: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Disponível em <[www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br)>. Acesso em 04 de novembro de 2002.

trabalho formal nas cidades, hoje a grande maioria consegue apenas exercer atividades ocupacionais no setor informal. Mas tanto no setor informal como no setor formal, com os salários que recebem, a compra de uma moradia em condições seguras, situada em áreas urbanizadas e com boa infra-estrutura fica dificultada.

Não somente a moradia, mas também, a satisfação de outras necessidades essenciais como a educação, saúde, transporte, não conseguem ser cobertas com os rendimentos que grande parcela da população recebe. Como no sistema capitalista quem dita as ordens é o mercado, a não satisfação das necessidades essenciais através desse mecanismo, coloca essas famílias em condições vulneráveis de existência. Associada a esta problemática, temos a ausência ou a distorção das políticas sociais por parte do Estado, que deveria dar proteção a esses indivíduos.

Talvez não seja correto dizer que não temos uma política habitacional em nosso país. O que nos parece, é que existe uma política que não pode ser considerada como pública. A política habitacional não é pública, na medida em que para participar da mesma, só conseguimos visualizar duas formas: ou como consumidor, o que exige renda, ou como um dentre muitos que conseguem estabelecer com a instituição pública um vínculo que lhes possibilita ganharem o lote, materiais de construção e ajuda em regime de mutirão. Esse grupo consiste em uma minoria.

O não acesso aos programas habitacionais oferecidos leva essa população à condição de excluída da política habitacional oficial (ALVES et al, 2002). Para sobreviver, a população utiliza táticas tais como a ocupação de áreas desocupadas, a busca de abrigo nas casas dos vizinhos, os empréstimos junto à Caixa Econômica Federal<sup>21</sup>.

Defendemos a garantia do direito à moradia, através do acesso aos programas habitacionais voltados para a população em condições vulneráveis. Mas será que a garantia de acesso das pessoas aos programas é suficiente para que elas saiam da condição de vulnerabilidade e de risco? Será que garantindo um

---

<sup>21</sup> Ao se interrogarem sobre como a população resolve seu problema de moradia, os autores BASTOS e GOMES (1994), relacionam três formas, as quais estão interligadas: alugando “habitações desgastadas”; através da “auto-construção em loteamentos clandestinos” e estabelecendo-se em favelas. Isto pressupõe uma racionalização de recursos, gastando um mínimo financeiro com a habitação.

mínimo de sobrevivência através de programas assistenciais é possível minimizar a vulnerabilidade e o risco?

Em primeiro lugar, se pensarmos as políticas sociais como uma alternativa para que as pessoas tenham acesso à cidadania, e, neste caso, a política habitacional também cumpriria essa função, nós acreditamos que as soluções das situações de risco e de vulnerabilidade não podem ser focalizadas exclusivamente nesta lógica. Devemos ter consciência de que o contexto em que vivemos é altamente desfavorável. Há uma política econômica globalizada que nos afeta diretamente. O Brasil é hoje um país endividado, preso às regras ditadas por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), com alto nível de desigualdade social e com pouquíssimas chances de crescer economicamente. Neste quadro, assistimos com muita tristeza aos cortes cada vez maiores nas políticas sociais.

Longe do caráter universalizante com que foram inseridas no texto da Constituição Federal de 1988, as políticas sociais se apresentam de forma fragmentada e pontual.

**A não satisfação das necessidades básicas** através do Mercado reforça a condição de vulnerabilidade daqueles que estão excluídos dessa lógica do consumo. Mas a população não reage passivamente a essa condição vulnerável. Embora não tenha um desempenho ativo na produção dessa cultura do consumo, ela também a reproduz. A população tem as suas estratégias e táticas de resistência<sup>22</sup> contra essa produção cultural (DE CERTEAU, 2001) que se materializa através das práticas.

---

<sup>22</sup> DE CERTEAU faz a seguinte distinção entre estratégia e tática: “Chamo de ‘estratégia’ o cálculo das relações de forças que se torna possível a partir do momento em que um sujeito de querer e poder é isolável de um ‘ambiente’. Ela postula um lugar capaz de ser circunscrito como um *próprio* e portanto capaz de servir de base a uma gestão de suas relações com uma exterioridade distinta. A nacionalidade política, econômica ou científica foi construída segundo esse modelo estratégico (...) Denomino, ao contrário, ‘tática’ um cálculo que não pode contar com um próprio, nem portanto com uma fronteira que distingue o outro como totalidade visível. A tática só tem por lugar o do outro. Ela aí se insinua, fragmentariamente, sem apreendê-lo por inteiro, sem poder retê-lo à distância (...) Ao contrário, pelo fato de seu não-lugar, a tática depende do tempo, vigiando para ‘captar no vôo’ possibilidades de ganho (...) O que ela ganha, não o guarda. Tem constantemente que jogar com os acontecimentos para os transformar em ‘ocasiões’. Sem cessar, o fraco deve tirar partido de forças que lhe são estranhas. Ele o consegue em momentos oportunos onde combina elementos heterogêneos (assim, no supermercado, a dona-de-casa, em face de dados heterogêneos e móveis, como as provisões do freezer, os gostos, apetites e disposições de ânimo de seus familiares, os produtos mais baratos e suas possíveis combinações com o que ela já tem em casa etc.), mas a sua síntese intelectual tem por forma não um discurso, mas a própria decisão, ato e maneira de aproveitar a ‘ocasião’ ” (2001: 46-47).

Num primeiro momento nos enganamos ao pensar que essa cultura do consumo atinge a todos os indivíduos igualmente, como quando a reconhecemos como “cultura de consumo de massa”. Se nem todos têm acesso a ela, então não deveríamos falar em consumo de massa:

O consumo de massa é multiforme e abrangente. O que se deu no Brasil foi um consumo exclusivo e mesmo, para os estratos sociais beneficiados, mais se referiu a alguns bens materiais que ao conjunto de bens, a começar pelos bens imateriais, que facilitam o acesso a uma vida não apenas confortável, como, também, mais digna”(SANTOS, 1996:15).

Em recente estudo, moradores da periferia de Juiz de Fora se manifestaram desejosos de receberem os benefícios que deveriam acontecer com a urbanização dos locais onde as suas moradias estavam situadas, contrariando as expectativas das autoras da pesquisa que esperavam aspirações de consumo mais elevadas.

...Contraopondo-se a nossa expectativa, que pressupunha a manifestação de demandas por bens comuns a um padrão de vida mais elevado, as pessoas revelaram aspirações por serviços essenciais tais como, infra-estrutura (22%), transporte (13%) e outros como, segurança, alimentação (65%), onde tal aquisição não significa, necessariamente, a qualidade dos serviços, mas o seu acesso simplesmente... (ALVES et al, 2002: 61-62).

Ao construírem em áreas não edificáveis, as pessoas parecem desafiar a própria lei da gravidade. Já ouvimos dos engenheiros do DDCJF que, de um modo geral, a Engenharia tem desenvolvido técnicas capazes de solucionar grande parte dos problemas de moradias precárias. Entretanto, isso tem um custo alto que o morador não consegue arcar e o poder público nem mesmo aspira fazê-lo. Exemplo disso são as contenções de encostas, cujo custo é bastante elevado.

A proteção do meio-ambiente é assim desconsiderada. As áreas mais protegidas são aquelas ocupadas por pessoas das camadas de maior poder aquisitivo. O entorno dessas áreas costuma ser de grande valor no mercado imobiliário.

As leis criadas para a regularização da ocupação do solo urbano são desta forma flexibilizadas de acordo com certos interesses.

MARICATO (2001) denuncia a existência de uma “tolerância” por parte do Estado e do Poder Judiciário para com as ocupações ilegais. Isto favorece uma prática muito antiga e por demais arraigada na nossa cultura, que é o “clientelismo

político”. A ocupação ilegal de áreas que venham a degradar o meio-ambiente é tolerada e até incentivada, em virtude da inexistência de uma política habitacional que atenda à população de baixa-renda. As áreas de ocupação, em geral, são áreas desvalorizadas no mercado imobiliário.

Muitos são os fatores que determinam a aplicação da lei. Um nos parece principal. Quando a localização da terra ocupada por favelas é valorizada pelo mercado imobiliário, a lei se impõe. Lei de mercado, e não norma jurídica, determina o cumprimento da lei. Não é por outra razão que as **áreas ambientalmente frágeis**, objeto de legislação preservacionista, “sobram” para o assentamento residencial da população pobre. Nessas localizações, a lei impede a ocupação imobiliária: margens de córregos, áreas de mangues, áreas de proteção ambiental, reservas. Mesmo quando se trata de áreas públicas, priorizadas nos assentamentos de favelas, sua proteção contra a ocupação depende de sua localização em relação aos bairros onde atua o mercado imobiliário legal, privado. As áreas públicas ocupadas estão localizadas, geralmente, nas periferias esquecidas (MARICATO, 2001: 226-227) – grifo nosso.

A localização das pessoas no espaço da cidade retrata essa realidade de segregação espacial. Há bairros de pobres e bairros de ricos, embora existam as exceções, com pessoas de melhor poder aquisitivo ocupando territórios de ocupação dos pobres. Por contarem com as melhorias urbanas e com os equipamentos comunitários e urbanos, os indivíduos que moram nas áreas “de ricos” são propensos a terem melhor qualidade de vida.

É impossível imaginar uma cidadania concreta que prescindia do componente territorial. Vimos, já, que o valor do indivíduo depende do lugar em que está e que, desse modo, a igualdade dos cidadãos supõe, para todos, uma acessibilidade semelhante aos bens e serviços, sem os quais a vida não será vivida com aquele mínimo de dignidade que se impõe. Isso significa, em outras palavras, um arranjo territorial desses bens e serviços de que, conforme sua hierarquia, os lugares sejam pontos de apoio, levando em conta a densidade demográfica e econômica da área e a sua fluidez. Num território onde a localização dos serviços essenciais é deixada à mercê da lei do mercado, tudo colabora para que as desigualdades sociais aumentem (SANTOS, 1996: 116).

Nos bairros de pessoas com melhor poder aquisitivo, os moradores parecem contar mais com os serviços oferecidos no mercado: a escola, a creche, o plano de saúde, a babá, o banco etc. O comportamento é aparentemente mais individualista. Contam com a possibilidade de se locomoverem no espaço urbano e, com isso, torna-se mais fácil o acesso aos serviços oferecidos em todo o território da cidade.

A população em condição vulnerável paga caro pelos serviços oferecidos na área em que mora e sua mobilidade no território das cidades é bastante limitada. A segregação espacial (ou ambiental) nas cidades reflete a situação de exclusão social para essa parcela de seus habitantes.

A segregação ambiental é uma das faces mais importantes da exclusão social e parte ativa dela. A dificuldade de acesso aos serviços e infra-estrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável (MARICATO, 2001: 217).

Gostaríamos de chamar a atenção para o fato de que esses indivíduos estão inseridos em classes sociais e, assim, poderíamos dizer, que a distribuição espacial nas cidades também reflete a divisão da sociedade em classes. Há na visão de SANTOS, “...uma correlação entre a localização das pessoas e o seu nível social e de renda”(1996:83). Enquanto para uns a mobilidade social é facilitada em virtude de sua posição social e dos rendimentos, para outros, o que ocorre é uma imobilidade social, em todos os sentidos que essa expressão possa provocar.

O processo histórico da política habitacional em nosso país retrata bem este aspecto. Em vez de investir nas áreas periféricas, nas áreas de risco propícias a deslizamentos e inundações, o Estado busca soluções para a problemática habitacional favorecendo o próprio mercado imobiliário. Os conjuntos habitacionais são uma mostra disso. As grandes obras parecem atender a um maior número de pessoas, propiciando a vinculação da imagem de uma certa universalidade no atendimento público, e da própria idéia de modernidade, na medida em que morar em apartamento parece indicar um certo *status* ao morador (MARICATO, 2001). Para as obras, o poder público contrata o serviço de construtoras para executá-las, de bancos e de empresas mistas para vender as unidades habitacionais.

Os investimentos na periferia não contam para a dinâmica do poder político, como os próprios excluídos não contam para a cidadania ou para o mercado. E, o que é mais trágico, a priorização das políticas sociais e ambientais, de complexa

visibilidade, freqüentemente não conta nem mesmo para os próprios excluídos, cujas referências são a centralidade e a modernidade dominantes (idem: 229).

A população excluída da política habitacional, no entanto, busca o Estado na expectativa de melhorar as condições de sua moradia, ou de conseguir obter outra em melhores condições. Em geral, ambas as expectativas são frustradas. Há, no entanto mecanismos políticos de legitimação do poder utilizados pelo Estado visando perpetuar a imagem de que este atende às expectativas de todos.

Já nos referimos a um desses mecanismos que é o clientelismo político<sup>23</sup>. Com a promessa do voto, o indivíduo consegue o atendimento (ou a promessa do atendimento), a algumas de suas reivindicações através da ação de políticos.

Se por um lado, há os que buscam o poder público para tentar resolver seu problema de moradia, e, é bom lembrar, muitos procuram os serviços prestados pela Prefeitura sem a intermediação de políticos, por outro lado, há os que evitam ou se recusam a fazê-lo, com receio de serem retirados à força do local, o que por vezes realmente acontece.

Mas na maioria das situações, como já apontado anteriormente, o Estado, parece fazer “vista grossa” diante das situações em que as áreas ocupadas não têm valor imobiliário.

A maior tolerância e condescendência em relação à produção ilegal do espaço urbano vem dos governos municipais, aos quais cabe a maior parte da competência constitucional de controlar a ocupação do solo. A lógica concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação ao orçamento público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, que reivindica serviços públicos. Seu desconhecimento se impõe, com exceção de ações pontuais definidas em barganhas políticas ou em períodos pré-eleitorais. Essa situação constitui, portanto, uma inesgotável fonte para o clientelismo político (MARICATO, 2001: 224).

De uma ação individualizada, clientelista, o Estado propaga na ideologia de um governo populista, a promessa de atender às reivindicações de grupos de pessoas ou de comunidades não atendidas por governos anteriores, o que diminui a importância dos programas do governo e das leis de uso e ocupação do solo urbano.

---

<sup>23</sup> “Entendemos por *clientelismo* o movimento que confunde o ato de votar com a afinidade pessoal, diretamente criada, hoje por herança, por motivos de gratidão ou interesse sobretudo mas também por outras razões menos íntimas, como as afinidades éticas, estéticas, gremiais (...) Não estaríamos, já aqui, no domínio do populismo? Este tem por base agradar ao eleitor pelas mais diversas maneiras, com promessas de mudanças, setoriais ou localizadas, exercendo, dessa forma, um aliciamento dirigido a grandes grupos de pessoas, às vezes parcelas consideráveis das massas” (SANTOS, 1996: 71-72).

## 2.2

### As Condições de Moradia no Município de Juiz de Fora

Em recente reportagem no Jornal Tribuna de Minas (03/11/2002), foi divulgado um dado de suma importância: as áreas do Município de Juiz de Fora mais pauperizadas são as que contam com menor número de equipamentos comunitários e urbanos. Na Zona Norte, por exemplo, há fraca concentração de instituições assistenciais e esta é maior na Zona Sul, cuja população tem maior poder aquisitivo.

O processo de desconcentração de renda e diminuição da desigualdade social passa necessariamente por uma distribuição mais equitativa desses recursos e pessoas no espaço urbano. Porém essa redistribuição territorial implica em três ordens: social, econômica e política.

A **primeira**, a que já nos referimos, refere-se à sociabilidade primária e ao nível socioeconômico dos indivíduos. As relações familiares e de vizinhança parecem mais fortalecidas nas áreas em que as pessoas têm menor poder aquisitivo. Afinal, conforme veremos mais adiante, a família e a vizinhança são as primeiras instâncias a que os indivíduos em dificuldades recorrem. Em nossa experiência profissional no Setor Social da CDCJF, nos deparamos com uma situação de que a família negava-se a sair da moradia com risco para uma moradia segura localizada em outro bairro, em virtude da presença de uma vizinhança que ajudava na alimentação, da assistência da equipe de saúde da Unidade Básica de Saúde do bairro e da assistência que recebiam de membros da Pastoral da Criança.

Não há como negar o envolvimento de moradores através de entidades representativas dos bairros, como as Sociedades Pró-Melhoramentos, na luta por melhorias na área em que vivem. As reivindicações são principalmente para a implantação de equipamentos comunitários e urbanos, regularização e urbanização. Porém, muitas dessas reivindicações esbarram na burocracia estatal e ficam ali “esquecidas”.

Há também os serviços prestados pelas Organizações Não-governamentais (ONG's). Poderíamos situar a relação dos indivíduos com as ONG's em dois níveis. No primeiro temos as Organizações que prestam atendimento assistencial à população pobre e a que se encontra em condições de extrema vulnerabilidade. O atendimento em geral, vai desde o repasse de recursos como alimentos, roupas,

remédios, até apoio psicológico e orientação espiritual. Em Juiz de Fora, muitas ONG's participam da política de atendimento em conjunto com a Prefeitura, através de convênios, onde recebem verbas públicas. Há uma ONG no Município intitulada “Grupo Solidariedade Pró-Moradia” que vende unidades habitacionais a um custo menor, no entanto, a renda exigida como critério de atendimento é de, no mínimo R\$ 500, 00, o que deixa a população que ora pesquisamos de fora. A mesma viabiliza o atendimento através de convênio com a EMCASA. Num segundo nível temos ONG's que trabalham na defesa dos direitos sociais dessa população, e, dentre estes, o direito à moradia. Em Juiz de Fora contamos com o Centro de Defesa dos Direitos Humanos para essa tarefa.

Há também outros canais formais e informais no município abertos à participação da população. O Fórum de Moradia pode ser considerado um canal informal e o Conselho Municipal de Habitação, um canal formal. No entanto, a participação da população nesses canais ainda carece de visibilidade.

Com relação à **ordem econômica**, já nos referimos ao mercado como principal mecanismo que produz e reproduz a vulnerabilidade social.

Não há interesse do Mercado oferecer moradias populares sem que tenha uma boa margem de lucro. O melhor negócio parece ser a “escassez”, pois ela “aumenta as oportunidades de ganhos” (MARICATO, 2001:224). Há também a especulação imobiliária que valoriza determinadas áreas em detrimento de outras. Por si só, o terreno urbano tem valor no Mercado e sua valorização depende, dentre outros fatores, dos investimentos que o poder público fez no local. Juiz de Fora, por ser um pólo regional, tem um expressivo mercado imobiliário voltado para atender à população de média renda, principalmente na demanda apresentada por estudantes universitários.

Além do solo urbano, as técnicas de construção também têm um alto custo no Mercado. Sem ter como custeá-las e sem ter outro local para onde se mudar, as famílias que vivem precariamente em situações de risco, tem que buscar alternativas por si mesmas para sobreviverem. Voltaremos a este ponto.

Um arranjo territorial envolve necessariamente uma redistribuição do **poder político**. Primeiro porque o Estado, melhor dizendo, as Prefeituras, necessitam descentralizar suas ações, fortalecendo as instâncias de decisão política nas diferentes áreas da cidade, e não só nas áreas centrais. A proposta de descentralizar as decisões e serviços através da criação de unidades regionais

(“subprefeituras”), parece ser uma tentativa de caminhar nesta direção. Dessa forma, as políticas sociais poderiam acontecer para os indivíduos de um modo mais particularizado e efetivo. Embora limitado, pois não têm abrangência em todo o território da cidade, como é o caso de Juiz de Fora, o Programa de Saúde da Família, que disponibiliza uma equipe interprofissional para o acompanhamento à saúde dos membros das famílias, parece ter também esta particularidade. Segundo, porque as políticas habitacional e urbana necessitam ser mais bem definidas em todos os níveis de decisão: federal, estadual e municipal. O enfoque tem que se desvincular do direito enquanto consumidor do mercado imobiliário, para o direito social, que para ser materializado em sua universalidade necessita que o Estado assuma, de fato, sua responsabilidade em viabilizar programas e serviços sociais para o atendimento dos direitos à moradia e o direito de usufruir o espaço urbano.

Por muitos anos, o governo federal exerceu uma política centralizada, tanto no que diz respeito ao financiamento quanto na execução de programas habitacionais e isto contribuiu para que os municípios estabelecessem para com o governo federal uma relação de dependência e mesmo de retração no desenvolvimento de ações municipais nesta área. Devido à existência de eventos como enchentes e incêndios e estes serem entendidos como decorrentes de situações esporádicas e emergenciais, os municípios têm agido ao longo dos anos em cima das questões urbanas com ações pontuais nos momentos em que estes eventos acontecem, descaracterizando dessa forma, o caráter de continuidade e universalidade das políticas sociais.

O Programa Habitar Brasil/BID, (2001), disponibilizou como informação os seguintes dados sobre *déficit habitacional* e sobre a subnormalidade das habitações no país:

Segundo os cálculos da Fundação João Pinheiro, em 1995 o déficit habitacional urbano no Brasil atingia cerca de 04 milhões de unidades, sendo que 55% correspondentes à população com renda na faixa de até 2 salários mínimos, enquanto o número de domicílios em situação de inadequação e, portanto, necessitando de melhorias de diversas ordens, chegava a 13 milhões de unidades. Dados os limites estruturais do mercado de moradias para ofertar habitações em número, qualidade e localização adequadas, o acesso a esse bem, que se configura como uma *necessidade básica* e um *direito humano fundamental*, passa a ser feito de forma precária, constituindo, assim, a questão da “subnormalidade” ou da “inadequação” dos assentamentos humanos (: 16).

O *déficit* habitacional no Município, segundo dados de um estudo solicitado pela EMCASA à Universidade Federal de Juiz de Fora (CPS/UFJF –1997), é de 10750 residências<sup>24</sup>.

Ao nosso ver, a questão habitacional não pode ser lida somente através do *déficit habitacional*, traduzido no percentual de moradias que necessitam ser disponibilizadas para a população. Há o aspecto das habitações subnormais, ou seja, moradias precárias, problemática que aparece nos eventos apontados acima, que obrigam os municípios a administrarem problemas emergenciais tais como: escorregamentos de encostas, desabamento de casas, perdas de vidas e outros.

A noção de *déficit* habitacional, entendida como “uma lacuna na oferta de moradia, ou uma oferta de baixa qualidade, propiciada pelo mercado” (Programa Habitar Brasil/BID, 2001:26) é insuficiente para a compreensão da questão habitacional no município.

Os governos municipais têm direcionado suas ações para esses dois aspectos: por um lado, uma política habitacional que parece seguir a ótica do governo federal ao disponibilizar moradias a um custo alto para a maioria da população, não atingindo, portanto, o alvo principal que são as famílias pobres; mesmo existindo famílias com condições financeiras razoáveis para participarem dos programas oferecidos pelo município, não existem unidades disponíveis o suficiente para cobrir esse *déficit*. Por outro lado, desenvolvem ações direcionadas para as situações emergenciais que, conforme abordaremos adiante, tem a Defesa Civil como principal referência.

Na realidade, o Município de Juiz de Fora não tem uma política habitacional cujo intento seja cobrir o *déficit* habitacional da população de baixa renda e, muito menos, uma política habitacional voltada para a população em condições de extrema vulnerabilidade, vivendo em moradias precárias e inseguras. Por isso o Setor Social da Defesa Civil, ou melhor, a Defesa Civil, recebe essas demandas. Em geral, as pessoas procuram esse órgão, após tentarem adquirir outro imóvel ou mesmo comprar materiais de construção para construir no lote que já possuem, ou ainda para tornar a moradia segura.

---

<sup>24</sup> Fonte: **Diagnóstico Social: Infância e Juventude de Juiz de Fora**. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora/Faculdade de Serviço Social / Pólo de Suporte à Infância e Juventude, 2001, p. 24.

Na ótica do Governo Federal, a política habitacional hoje existente no país parece se reduzir à política desenvolvida pela Caixa Econômica Federal (CEF), a qual tem como público-alvo o possível morador que tenha como comprar o imóvel. A pessoa adquire o *status* de cidadão quando se torna capaz de pagar, isto é, de consumir bens e serviços produzidos no sistema capitalista. É mais uma prova de como o Estado se coloca a favor do mercado, para que o capital tenha sucesso. Nesta perspectiva, a pessoa que não pode consumir está excluída, ou seja, fora do mercado. O mercado acentua as vulnerabilidades (OLIVEIRA: 1995).

No âmbito municipal, a Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) através da Empresa Regional de Habitação S.A. parece seguir a mesma lógica, adotando uma política semelhante. A (EMCASA) criada pela Lei Municipal n.º 7.152 de 27/08/1987, é uma sociedade de economia mista, com participação majoritária da Prefeitura, “tendo como missão o planejamento, a produção e a comercialização de unidades habitacionais, em especial destinadas às populações de baixa-renda”. A Empresa estabelece convênios para o financiamento de materiais de construção com a Caixa Econômica Federal (CEF) e, para o financiamento de unidades habitacionais com a CEF e a COHAB/MG. A política habitacional fica praticamente reduzida a isso e, a algumas outras ações como remoções, loteamentos, regularização de terrenos e “intervenções sociais”.<sup>25</sup>

Recentemente a EMCASA lançou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) em convênio com a CEF, o qual exige dentre os critérios, um rendimento mensal fixo entre três e seis salários-mínimos, comprovado pela renda do casal, não possuir outro imóvel e residir no Município há, pelo menos, cinco anos. O financiamento é de quinze anos e, durante esse período, o morador tem isenção de IPTU e ISS. O morador pagará uma prestação de R\$150, 00, acrescida de taxas de condomínio e seguro<sup>26</sup>.

Podemos acreditar que alguns pobres poderão se inscrever como beneficiários desse programa, no entanto, arcar com esse financiamento por quinze anos, consideramos ser muito difícil. No que se refere à parcela da

---

<sup>25</sup> Informações obtidas no Relatório da Administração Municipal publicado no Jornal Tribuna de Minas de 19/04/2001.

<sup>26</sup> Conforme reportagem publicada no Jornal Tribuna de Minas de 16/10/2002. Diz ainda a notícia: “O PAR é destinado a redução do déficit habitacional, concentrado nos grandes centros urbanos (mais de 100 mil habitantes), com opção de compra ao final do prazo contratado”.

população atendida pelo Setor Social, a que já nos referimos em ALVES (2002), com renda de até três salários-mínimos, o acesso a este programa é impossível.

Um estudo que está sendo realizado em Juiz de Fora, pelo Departamento de Gestão da Informação da Diretoria de Política Social/ PJJ, identificou cerca de quatorze mil famílias, ou seja, mais de setenta mil pessoas (15% da população juizforana) vivendo com menos de cem reais<sup>27</sup>. Isto retrata a amplitude do problema, ou seja, o número de pessoas no Município vivendo em extrema vulnerabilidade.

### 2.3

#### Defesa Civil: Política e Doutrina

Enquanto ação governamental, a Defesa Civil parece intervir nas lacunas deixadas pela ausência e ineficiência das políticas urbana e habitacional. Mas a sistematização das ações em Defesa Civil, mantém desde o início em que foi criada, a característica de ser a referência de atendimento nas **situações emergenciais** decorrentes de eventos<sup>28</sup>.

A Defesa Civil foi sistematizada durante a Segunda Guerra Mundial nos países envolvidos na guerra de forma a atender suas vítimas. Mesmo mantendo o propósito inicial do atendimento emergencial, a Defesa Civil se desenvolveu nesses países e hoje conta com uma infra-estrutura capaz de atender vítimas de qualquer desastre natural ou provocado pelo homem, como inundações, terremotos, furacões e atos terroristas como foi o de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos.

Durante o período de seu surgimento, a Inglaterra e outros países do primeiro mundo gestavam o Estado de Bem-Estar Social que vai se consolidar no pós-guerra. Emergem as políticas sociais nesse cenário, disponibilizadas para atenderem pessoas em circunstâncias como desemprego, doença, renda insuficiente e outros. As políticas sociais surgem como concepção de

---

<sup>27</sup> Jornal Tribuna de Minas de 03/11/2002. O mesmo Jornal divulgou em 23 de junho de 2002 um déficit habitacional no Município de vinte mil moradias.

<sup>28</sup> “**EVENTO** - Acontecimento. Em análise de risco, ocorrência externa ou interna ao sistema, envolvendo fenômeno da natureza, ato humano ou desempenho do equipamento, que causa distúrbio ao sistema. **Estatística**. Ocorrência aleatória de um acontecimento, que pode ser definido *a priori*, num determinado conjunto” (CASTRO, 1998).

atendimentos de direitos sociais entendidos como universais. De certa forma, esses países se preocuparam em se refazerem após a Segunda Guerra mundial.

No Brasil, em 26 de agosto de 1942, através do Decreto-Lei n.º 4624 criou-se o Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, ligado ao Ministério da Aeronáutica “com a finalidade de estabelecer a segurança que garantisse a proteção e a vida da população, bem como a defesa do patrimônio” (DÓRIA, 1994: 85).

Em 30 de setembro de 1943, o órgão passa a ser designado como Serviço de Defesa Civil, vinculando-se ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Em 1946, esse Serviço é extinto, sendo que, nenhum outro órgão ficou oficialmente no seu lugar.

Conforme aponta DÓRIA (1994), durante vários anos a Defesa Civil ficou indefinida quanto a sua concepção doutrinária, a formulação de uma política governamental e, respectivamente, a indicação de órgãos responsáveis por desenvolver uma política de Defesa Civil.

Nesse período, conforme vimos anteriormente, o Brasil não adota a concepção de Estado de Bem-Estar Social tal como a caracterizamos, pois aqui, as políticas sociais não emergem na concepção universal de direitos sociais.

O mesmo autor aponta que, mesmo sem uma definição política, o poder público não deixou de atender as pessoas em situações de calamidades públicas e de “socorrer populações flageladas” (id:85). Relaciona em seguida “alguns fatos” que considera terem marcado uma “política governamental nesse campo, a partir da segunda metade da década de 40, ou seja, a criação de órgãos e a organização de um sistema de atendimento nos eventos como – 1945: **O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS)** – **finalidade:** combater a seca na região Nordeste; 1959: a **Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)**; 04/04/1960: **Lei 3742** – **finalidade:** regulamentou o auxílio federal aos estados e municípios nas circunstâncias de Calamidade Pública; **Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP)** - **finalidade:** “especialmente para aquisição de medicamentos, alimentos, agasalhos, abrigos, materiais de limpeza e higiene e transportes”(id: 86); 1970: **Grupo Especial de Apoio às Calamidades Públicas (GEACAP)** – **finalidade:** “implementar diretrizes e normas de ação para a defesa permanente contra as calamidades públicas” (ib); 1979: **Secretaria Especial de Defesa Civil (SEDEC)** – **finalidade:** “de

*coordenar as ações* de Defesa Civil em todo o território nacional” (ib) - (grifo do autor); 1980: **Sistema de Proteção ao programa Nuclear Brasileiro (SIPRON)** - **finalidade:** “*implementar o planejamento* e as providências de segurança do Programa Nuclear Brasileiro, do seu pessoal, da população em geral e do meio-ambiente. No SIPRON, a Defesa Civil tem como responsabilidade a proteção da população, na eventualidade de uma emergência nuclear ou radiológica” (ib) - (grifo do autor); 16/12/1988 – Decreto 97274: **Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC)** – **finalidade:** “*fazer cumprir* o art. 21, inciso XVIII, da Constituição de 1988 (“planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações”). O SINDEC foi recentemente reorganizado, com vistas a adequá-lo às reformas Administrativas do executivo Federal, através do Decreto n.º 895, de 16 de agosto de 1993”(ib) - (grifo do autor).

Conforme podemos ver, a Defesa Civil foi inserida na Constituição Federal de 1988, como política de **segurança pública** (artigo 144), direcionada para a defesa da vida nas ocorrências de desastres.

Contudo, diferentemente dos outros países, a Defesa Civil aqui é chamada a intervir não somente nas “adversidades” como eventos da natureza que provocam desastres, como se fossem situações esporádicas, ela atua em situações de risco identificadas como resultado das condições de vulnerabilidade socioeconômica da população, agravadas pela ausência e ineficiência das políticas sociais.

Ao lançar criticamente um olhar sobre a Defesa Civil, VARGAS ultrapassa a representação da política de Defesa Civil como constituída por ações eventuais, pois esta está inserida dentro da própria lógica capitalista.

... a política de Defesa Civil sob um olhar crítico, percebida para além de suas características imediatas – seu caráter emergencial e operativo e até mesmo ‘marginal’ – , como prática inserida na dinâmica das relações fundamentais da sociedade burguesa é, pois, marcada pela contraditoriedade e complexidade características da produção e reprodução da vida social nesses marcos (1999:02-03).

Na visão dessa autora, devido à “desorganização das cidades” consequência do próprio movimento do capital, a Defesa Civil “apresenta-se como ‘canal de entrada’ de diversas demandas que denunciam a fragilização das Políticas Sociais e a inoperância do Estado no enfrentamento da Questão Social” (VARGAS,

1999:10-11).

No que diz respeito à política de Defesa Civil, esta tem se voltado para “minimizar” as “situações de risco”, realizando algumas ações que se caracterizam como ações emergenciais de enfrentamento da pobreza não se caracterizando, porém como uma política de combate pobreza, como propõe ABRANCHES (1989).

A definição de Defesa Civil inclui aspectos importantes que merecem uma atenção especial nesse trabalho:

**DEFESA CIVIL** - Conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social. **Finalidade e Objetivos.** **Finalidade:** o direito natural à vida e à incolumidade foi formalmente reconhecido pela Constituição da República Federativa do Brasil. Compete à Defesa Civil a garantia desse direito, em circunstâncias de desastre. **Objetivo Geral:** reduzir os desastres, através da diminuição de sua ocorrência e da sua intensidade. As ações de redução de desastres abrangem os seguintes aspectos globais: **1** — Prevenção de Desastres; **2** — Preparação para Emergências e Desastres; **3** — Resposta aos Desastres; **4** — Reconstrução. **Objetivos Específicos:** **1** — promover a defesa permanente contra desastres naturais ou provocados pelo homem; **2** — prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações atingidas, reabilitar e recuperar áreas deterioradas por desastres; **3** — atuar na iminência ou em situações de desastres; **4** — promover a articulação e a coordenação do Sistema Nacional de Defesa Civil — SINDEC, em todo o território nacional. – (CASTRO, 1998) – grifo do autor.

O primeiro aspecto que gostaríamos de ressaltar nessa definição tem a ver com a dimensão da Defesa Civil enquanto um conjunto sistematizado de ações, ou seja, como uma “política” desenvolvida pelo Estado, voltada para a minimização dos riscos. Conforme já mencionamos, as ações nessa política adquirem uma conotação de provisoriedade ao fazerem referência à relação que se estabelece entre a Defesa Civil e a existência de “eventos” advindos da natureza ou decorrentes da ação do homem sobre a mesma, caracterizados como “desastres”, os quais se apresentam como situações esporádicas. Não podemos reduzir a Defesa Civil a um conjunto de ações que se opera nas circunstâncias resultantes de catástrofes naturais. Ela não atua somente nos **desastres**; isto é o que aparece para o público. Há uma demanda por parte da população de atendimento a ocorrências que em grande parte se referem à precariedade das estruturas das edificações e da área em que essas pessoas constroem. Como a Defesa Civil não se limita a uma atuação eventual, podemos dizer que ela cumpre uma “função”

dentro do universo das políticas sociais, no que se refere a uma política que tem sido construída como uma das respostas do poder público para a questão urbana e habitacional, voltada para os mais graves problemas que emergem no espaço urbano: a moradia precária e a pobreza; constitui-se em uma das respostas do Estado para as situações de risco e das condições de vulnerabilidade da população.

Essa resposta compreende ações **preventivas**, de **socorro**, **assistenciais** e **reconstrutivas**.

DÓRIA (1994) comenta esse conjunto de ações da seguinte forma:

- a) “A fase *preventiva* se caracteriza por englobar aquelas ações que devem ser realizadas **antes** da ocorrência de um desastre” (: 90) – (grifo do autor) e, isto inclui atividades de planejamento e a execução de campanhas de “alerta “e informação à população sobre a possibilidade de ocorrência de desastres e como enfrentá-los. Também inclui a realização “de obras estruturais, tais como barragens, muros de arrimo, canais de drenagem e outras de infraestrutura hídrica”( id.) e outras atividades como a recolocação de pessoas que moram nas áreas de risco;
- b) “A *fase assistencial*, que compreende aquelas medidas, inclusive as de socorro, que devem ser tomadas por ocasião da ocorrência de um desastre, se caracteriza pelas ações como busca de salvamento, evacuação de áreas atingidas, remoção de feridos e prestação de serviços médicos, fornecimento de alimentos, medicamentos, agasalhos e abrigos de emergência e, ainda, medidas sanitárias básicas (água potável, lixo e esgoto) para prevenção de doenças epidêmicas”( ib.) – (grifo do autor). Essa fase prevê: 1. Uma ação conjunta com outros órgãos públicos do Município integrantes do Sistema de Defesa Civil tais como o Corpo de Bombeiros, a companhia de eletricidade, de abastecimento de água, o Exército, secretarias da Prefeitura: de obras, de assistência social, de saúde etc.. 2. Uma articulação com os outros órgãos das instâncias estadual e federal integrados nos sistemas estadual e nacional de Defesa Civil;
- c) “*fase recuperativa*” (ou reconstrutiva): abrange “todas as medidas necessárias ao restabelecimento da normalidade da área atingida ou de serviços essenciais interrompidos... Nesta, O SINDEC [Sistema Nacional de Defesa Civil] preconiza a recuperação/ reconstrução de moradias de população de baixa renda, que tenham sido danificadas ou destruídas, bem como a de edifícios

públicos. Nesta fase, procura-se também recuperar ou reparar os serviços essenciais, tais como transporte, comunicações, saneamento básico e abastecimento de água, gás, luz e força”(ib.).

O mesmo autor se manifesta em seguida, que a atenção deverá priorizar a “população de baixa renda”; os que tem renda deverão efetuar as obras necessárias de reconstrução/ recuperação por si mesmos.

Este pensamento demonstra como o atendimento tem um enfoque direcionado para a população pobre, o que descaracteriza uma concepção de atendimento universal, como direito social.

A Política Nacional de Defesa Civil (1996) prevê ações sistemáticas dos governos municipais, estaduais e federal nas circunstâncias de desastre, traduzidos em planos diretores, programas e projetos<sup>29</sup>. Reporta-se sempre, nessa “política”, à possibilidade de solucionar ou minimizar as situações de risco para que a comunidade retorne a seu estado de “normalidade”, como se essa população não convivesse com o risco diariamente.

Embora a “política” descreva até mesmo os passos para o alcance dessa “normalidade”, as competências e atribuições dos órgãos envolvidos e mesmo das instâncias federal, estadual e municipal se perdem dentro da “abordagem sistêmica” de atendimento. Nesse contexto, as fontes dos recursos para o financiamento das ações não são sequer mencionadas.

No entanto, chamou-nos a atenção nessa política uma competência que parece estar bem definida para os municípios. Estamos nos referindo à obrigação destes de desenvolverem **Projetos de Recolocação Populacional e de Construção de Moradias para Populações de Baixa Renda**. A “política” parece ignorar que um dos principais fatores, senão o principal, que determinam a intensidade com que a população é afetada nos desastres é justamente a moradia subnormal. Sabe-se que alguns municípios têm desenvolvido **programas de tratamentos de áreas de risco**, como, por exemplo, Diadema, através do *programa de Contenção e Prevenção de Áreas de Risco* (Programa Habitar Brasil/BID, 2001), porém, Juiz de Fora ainda não conta com projetos específicos para o exercício dessa obrigação.

---

<sup>29</sup> Consultar a respeito **A Política Nacional de Defesa Civil** cuja referência bibliográfica encontra-se no final deste trabalho, especialmente as páginas 27 a 37.

Na doutrina de Defesa Civil, o desastre<sup>30</sup> é dimensionado em situações de

<sup>30</sup> “**DESASTRE** - Resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e conseqüentes prejuízos econômicos e sociais. Os desastres são quantificados, em função dos danos e prejuízos, em termos de intensidade, enquanto que os eventos adversos são quantificados em termos de magnitude. A intensidade de um desastre depende da interação entre a magnitude do evento adverso e o grau de vulnerabilidade do sistema receptor afetado. Normalmente o fator preponderante para a intensificação de um desastre é o grau de vulnerabilidade do sistema receptor. Os desastres classificam-se quanto à Intensidade, Evolução e Origem. **a) Classificação quanto à Intensidade.** A classificação geral dos desastres quanto à intensidade pode ser estabelecida em termos absolutos ou em termos relativos. Em administração de desastres, a classificação de acordo com critérios relativos é mais precisa, útil e racional. A classificação, de acordo com critérios relativos, baseia-se na relação entre a necessidade de recursos, para o restabelecimento da situação de normalidade e a disponibilidade desses recursos na área afetada pelo desastre e nos diferentes escalões do SINDEC. Quanto à intensidade, os desastres são classificados em quatro níveis: nível I, desastres de pequena intensidade (porte) ou acidentes; nível II, desastres de média intensidade (porte); nível III, desastres de grande intensidade (porte); nível IV, desastres de muito grande intensidade (porte). **Desastres de Nível I.** Os desastres de pequeno porte (intensidade) ou acidentes são caracterizados quando os danos causados são pouco importantes e os prejuízos pouco vultosos e, por estes motivos, são mais facilmente suportáveis e superáveis pelas comunidades afetadas. Nessas condições, a situação de normalidade é facilmente restabelecida com os recursos existentes e disponíveis na área (município) afetada e sem necessidade de grandes mobilizações. É necessário ressaltar que: a quantificação da intensidade de um desastre seja definida em termos objetivos e a partir de uma ótica coletivista; na visão subjetiva das vítimas, qualquer desastre é muito importante. **Desastres de Nível II.** Os desastres de médio porte (intensidade) são caracterizados quando os danos causados são de alguma importância e os prejuízos, embora não sejam vultosos, são significativos. Apesar disto, esses desastres são suportáveis e superáveis por comunidades bem informadas, preparadas, participativas e facilmente mobilizáveis. Nessas condições, a situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos existentes e disponíveis na área (município) afetada, desde que sejam racionalmente mobilizados e judiciosamente utilizados. **Desastres de Nível III.** Os desastres de grande porte (intensidade) são caracterizados quando os danos causados são importantes e os prejuízos vultosos. Apesar disso, esses desastres são suportáveis e superáveis por comunidades bem informadas, preparadas, participativas e facilmente mobilizáveis. Nessas condições, a situação de normalidade pode ser restabelecida, desde que os recursos mobilizados na área (município) afetada sejam reforçados com o aporte de recursos estaduais e federais já disponíveis. **Desastres de Nível IV.** Os desastres de muito grande porte (intensidade) são caracterizados quando os danos causados são muito importantes e os prejuízos muito vultosos e consideráveis. Nessas condições, esses desastres não são superáveis e suportáveis pelas comunidades, mesmo quando bem informadas, preparadas, participativas e facilmente mobilizáveis, a menos que recebam ajuda de fora da área afetada. Nessas condições, o restabelecimento da situação de normalidade depende da mobilização e da ação coordenada dos três níveis do Sistema Nacional de Defesa Civil — SINDEC e, em alguns casos, de ajuda internacional. **b) Classificação quanto à Evolução.** Quanto à evolução, os desastres são classificados em: desastres súbitos ou de evolução aguda; desastres graduais ou de evolução crônica; desastres por somação de efeitos parciais. **Desastres Súbitos ou de Evolução Aguda.** Esses desastres caracterizam-se pela subtaneidade, pela velocidade com que o processo evolui e, normalmente, pela violência dos eventos adversos causadores dos mesmos. Podem ocorrer de forma inesperada e surpreendente ou ter características cíclicas e sazonais, sendo facilmente previsíveis. No Brasil, os desastres de natureza cíclica e caráter sazonal são os de maior prevalência. **Desastres Graduais de Evolução Crônica.** Esses desastres, ao contrário dos súbitos, caracterizam-se por serem insidiosos e por evoluírem através de etapas de agravamento progressivo. No Brasil, o desastre mais importante é a seca, pois apresenta essa característica de agravamento progressivo. **Desastres por Somação de Efeitos Parciais.** Esses desastres caracterizam-se pela somação de numerosos acidentes (ou ocorrências) semelhantes, cujos danos, quando somados ao término de um determinado período, definem um desastre muito importante. No Brasil, os estudos epidemiológicos demonstram que os desastres por somação de efeitos parciais são os que provocam os maiores danos anuais. Dentre os desastres por somação de efeitos parciais, destacam-se: os acidentes de trânsito; os acidentes de trabalho; os acidentes com crianças no ambiente

maior ou menor gravidade e isto afeta a dimensão do risco e da vulnerabilidade. A doutrina parece desconsiderar outros aspectos já ressaltados nesse estudo, os quais dizem respeito às situações de risco como resultantes de causas ambientais, mas também, como consequência da desigualdade social, da ausência de políticas de seguridade social e, da própria divisão do espaço urbano, que “empurra” para a periferia a população mais pauperizada.

O segundo aspecto que observamos nessa definição diz respeito ao caráter eventual ou provisório com que os desastres acontecem, o que não condiz com a realidade, pois todos os anos, principalmente no período chuvoso (setembro a março) temos ocorrências de deslizamentos de encostas, desabamento de edificações e outras, com números expressivos de desabrigados, desalojados e falecidos. Todos os anos as Prefeituras têm que administrar essas questões durante e depois do período chuvoso.

Ainda uma outra observação: a definição de Defesa Civil parece trabalhar com a noção de risco/ resposta aos eventos, como um modelo rígido a ser seguido, um conjunto de normas e procedimentos, cabíveis em qualquer canto deste país desconsiderando a diversidade cultural, ambiental, social etc., que aqui podemos encontrar. As situações de risco não podem ser enfocadas apenas através de uma perspectiva centrada na idéia de “desastre natural” que contém implícita as dimensões do imprevisto, do aleatório, do acidente desorganizador, perturbador da ordem. Foi com essa preocupação que procuramos introduzir outros elementos para a análise do fenômeno e nos baseamos na teoria das representações para

---

domiciliar e peridomiciliar. Os acidentes com crianças no ambiente familiar e peridomiciliar destacam-se mundialmente por serem a segunda maior causa de morbidade e mortalidade entre crianças com menos de 5 anos e a maior causa de morbidade e mortalidade entre crianças com menos de 15 anos. **a) Classificação quanto à Origem.** Quanto à origem ou causa primária do agente causador, os desastres são classificados em: naturais; humanos ou antropogênicos; mistos. A classificação geral dos desastres quanto à origem consta do anexo "A" à Política Nacional de Defesa Civil. A codificação dos desastres, ameaças e riscos — CODAR, consta do anexo "B" à Política Nacional de Defesa Civil. **Desastres Naturais.** São aqueles provocados por fenômenos e desequilíbrios da natureza e produzidos por fatores de origem externa que atuam independentemente da ação humana. **Desastres Humanos.** São aqueles provocados por ações ou omissões humanas. Relacionam-se com o próprio homem, enquanto agente e autor. Por isso, são produzidos por fatores de origem interna. Esses desastres podem produzir situações capazes de gerar grandes danos à natureza, aos habitats humanos e ao próprio homem, enquanto espécie. Normalmente os desastres humanos são consequência de ações desajustadas geradoras de desequilíbrios sócioeconômicos e políticos entre os homens e de profundas e prejudiciais alterações de seu ambiente ecológico. **Desastres Mistos.** Ocorrem quando as ações ou omissões humanas contribuem para intensificar, complicar e/ou agravar desastres naturais. Caracterizam-se, também, por intercorrências de fenômenos adversos naturais que atuam sobre condições ambientais degradadas pelo homem, provocando desastres” (CASTRO, 1998) – grifo do autor.

instrumentalizar esse estudo.

Para um entendimento das categorias utilizadas neste estudo: **risco** e **vulnerabilidade** recolhemos do Glossário da Defesa Civil elaborado por CASTRO (1998) as suas respectivas definições, vejamos:

**RISCO** - 1. Medida de dano potencial ou prejuízo econômico expressa em termos de **probabilidade estatística de ocorrência e de intensidade ou grandeza das conseqüências previsíveis**. 2. **Probabilidade** de ocorrência de um acidente ou evento adverso, relacionado com a intensidade dos danos ou perdas, resultantes dos mesmos. 3. **Probabilidade** de danos potenciais dentro de um período especificado de tempo e/ou de ciclos operacionais. 4. **Fatores estabelecidos, mediante estudos sistematizados, que envolvem uma probabilidade significativa de ocorrência de um acidente ou desastre**. 5. Relação existente entre a **probabilidade** de que uma ameaça de evento adverso ou acidente determinado se concretize e o grau de **vulnerabilidade** do sistema receptor a seus efeitos – grifo nosso.

**VULNERABILIDADE** – 1. Condição intrínseca ao corpo ou sistema receptor que, em interação com a magnitude do evento ou acidente, caracteriza os efeitos adversos, medidos em termos de intensidade dos danos prováveis. 2. Relação existente entre a magnitude da ameaça, caso ela se concretize, e a intensidade do dano conseqüente. 3. Probabilidade de uma determinada comunidade ou área geográfica ser afetada por uma **ameaça ou risco potencial de desastre**, estabelecida a partir de estudos técnicos. 4. Corresponde ao **nível de insegurança** intrínseca de um cenário de desastre a um evento adverso determinado. **Vulnerabilidade é o inverso da segurança** – grifo do autor.

Analisando essas definições, verificamos que, no âmbito da Defesa Civil, o **risco** parece estar associado estreitamente à questão da **segurança** da população nas situações de desastres e como ponto central, transmite a idéia de risco como probabilidade de algo acontecer ou não, segundo variáveis que podem ser mensuradas na comunidade, as quais parecem estar relacionadas à categoria da vulnerabilidade como ser mais ou menos afetada nos eventos. Essa definição contém implicitamente as noções propostas pela abordagem técnico-quantitativa do risco com os seus pressupostos de probabilidade e mensuração dos riscos, que será analisada no próximo capítulo.

A **vulnerabilidade** conforme já apontamos, parece se referir mais ao ambiente enquanto sistema receptor do desastre. Uma comunidade pode estar mais preparada (ou não estar) para enfrentar os desastres, ou seja, pode estar em uma condição mais ou menos vulnerável. A Política Nacional de Defesa Civil (1996), ao se referir à população que mais intensamente é atingida nas ocorrências de desastres, caracteriza a mesma como estando em condições “maiores [de] vulnerabilidades culturais, econômicas ou sociais” (: 05). Nosso enfoque sobre a

vulnerabilidade neste trabalho está mais relacionado às condições de vida das populações do que às condições do meio-ambiente e, assim, procuramos ampliar a noção introduzindo na análise aspectos tais como socioeconômico, familiar, civil e outros, que serão abordados no terceiro capítulo.

## **2.4**

### **A Defesa Civil em Juiz de Fora**

A doutrina de Defesa Civil tem como parâmetro garantir a **segurança**, ou seja, a vida das pessoas em situações de desastre. De acordo com SILVA (2002) a Defesa Civil de Juiz de Fora, adota este parâmetro em suas ações.

Segundo esse mesmo autor, o processo de sistematização das ações de Defesa Civil no município pode ser entendida em dois períodos: um primeiro anterior a 1997 e um segundo que se efetiva após essa data até o momento presente.

Desde o início de sua urbanização Juiz de Fora foi cenário de enchentes principalmente no centro da cidade, conforme pesquisa feita por SILVA (2002) em documentos da época. Este autor cita alguns eventos e, dentre estes, uma enchente de grandes dimensões que ocorreu em 1949, que culminou na demolição de cento e vinte prédios que representavam risco de desabamento. O mesmo evento mobilizou a população, Polícia Civil, Exército e Guarda Civil no socorro das vítimas.

A sistematização da política de Defesa Civil no Município, no entanto, parece ganhar forma, de fato, em outubro de 1984, com a criação da Comissão Municipal de Defesa Civil (COMDEC), criada para permitir uma articulação política com as instâncias federal, estadual e, com as instituições municipais públicas e privadas, dentro da expectativa de receber recursos por ocasião de chuvas que ocorriam no período. No entanto, demorou ainda dois anos para que a Defesa Civil fosse estruturada. Até vincular-se à Secretaria Municipal de Saúde e Bem-Estar Social (SEMBES) em 1986, a Defesa Civil esteve em um local provisório e as vistorias eram realizadas por engenheiros de outro órgão da Prefeitura.

A própria SEMBES tinha uma sede precária e a Defesa Civil (DC) passou a funcionar em um estádio de futebol. As suas atribuições e competências não eram

bem definidas, apesar de algumas definições terem se dado no campo legal como a aprovação do Regimento Interno da Comissão Municipal de Defesa Civil (COMDEC) e o Fundo Especial de Calamidades Públicas (FUMECAP), criados nesse mesmo ano.

Ainda segundo SILVA (2002), em 1988, funcionando no mesmo local que o Centro de Ação Social (CAS) a Defesa Civil prestou serviços junto à população de rua conforme relatos de servidores públicos, apesar de não ter comprovado essa atuação através de documentos.

Em 1990, a Defesa Civil se vincula à Secretaria Municipal de Governo e ganha, ainda que em estado precário, uma sede própria.

Em 1994 a COMDEC ganha *status* de departamento vinculado à Secretaria Municipal de Governo.

Contudo, é em 1997 que esse órgão passa a ser estruturado, principalmente, nos aspectos físicos e doutrinários.

O Coordenador do Departamento responsável por esta estruturação é o mesmo que o chefia até os dias atuais. Os investimentos se processaram na melhoria da estrutura física, tarefa que ainda não está terminada e, na aquisição de pessoal qualificado, passando a ter em seus quadros profissionais de outras áreas como psicólogo e assistente social e, na capacitação dos profissionais.

O corpo técnico se ampliou e se diversificou. Antes o órgão contava com um quadro reduzido de funcionários (um secretário, quatro plantonistas, um motorista, dois engenheiros, um auxiliar de serviços gerais e uma recepcionista).

Em 1998 são estruturados os setores de **Projetos**; de **Apoio e Manutenção**; de **Prevenção e Operações** e o setor de **Psicologia e Serviço Social**.

Hoje o Departamento de Defesa Civil está vinculado administrativamente à Diretoria de Política Social da Prefeitura de Juiz de Fora e no momento atual ele vem passando por mudanças significativas<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Atendendo a um compromisso do Prefeito com os eleitores na campanha política de reeleição, está no início de sua execução no DDCJF, um projeto de formação de “Agentes de Defesa Civil” identificados nas comunidades, viabilizado através dos Núcleos de Defesa Civil (NUDEC), que tem como objetivo o desenvolvimento de ações em escolas e outros espaços comunitários, de cunho educativo como esclarecimentos acerca do risco habitacional, mas também abordando outros temas relacionados à “segurança pública”, como drogas e a violência nos bairros. Dessa forma se associa à idéia de “segurança social”, a idéia de “segurança pública”.

Salientamos que essa estrutura atrelada à Prefeitura, não é o que se vê no contexto nacional. Na maioria das cidades brasileiras, a Defesa Civil funciona precariamente, no formato da COMDEC, com pessoal voluntário, não contando com profissionais especializados em seus quadros e nem mesmo com uma infraestrutura adequada. Por contar com uma estrutura melhor, em situações mais graves, o DDCJF é solicitado para dar apoio logístico aos municípios do entorno de Juiz de Fora, nas situações de calamidade pública.

Com a reforma administrativa da Prefeitura, o Departamento durante um curto período esteve inserido na estrutura municipal como Coordenadoria, retornando em 2002 à condição de Departamento.

Os setores do DDCJF mantêm a denominação anterior, com exceção do Setor Social, antes atrelado ao Serviço de Psicologia.

Adotando o enfoque preventivo como central, o Setor de Projetos se torna a principal referência na realização de campanhas como a “Campanha Vem Chuva aí Gente” que acontece em geral no período imediatamente anterior ao período chuvoso (setembro a março); na execução de projetos como o projeto “Defesa Civil Vai à Escola”, de enfoque educativo realizado preferencialmente nos meses de seca, junto aos alunos das escolas públicas municipais, e, de outras ações como a capacitação dos funcionários do Departamento. Este setor conta com dois engenheiros e estagiários dos cursos de geografia, biologia e engenharia. Durante um certo período, contou com a presença de uma psicóloga que hoje está licenciada.

O Setor de Apoio e Manutenção é responsável pelo apoio logístico às ações emergenciais e às demais ações do Departamento, assim como, cuida do patrimônio do órgão. Os funcionários deste setor são na maioria pessoas de média escolaridade. Os motoristas também estão inseridos neste setor.

No Setor de Prevenção e Operações estão os seis engenheiros (contando com os dois profissionais que coordenam o setor de projetos), que através das vistorias técnicas executadas por engenheiros, registram nos Boletins de Ocorrência os procedimentos a serem adotados e as orientações prestadas aos solicitantes da ocorrência. Voltaremos a este ponto. Além dos engenheiros, temos a presença de estagiários de Engenharia.

As duas assistentes sociais e as duas estagiárias do curso de Serviço Social compõem o Setor Social que, como podemos perceber na denominação anterior,

congregava a Psicologia e o Serviço Social. Este setor trouxe mudanças significativas nos procedimentos adotados pela instituição nas situações demandadas ao dimensionar o enfoque de **segurança** para o de uma proteção social mais abrangente. Segundo o **Relatório Avaliativo do Serviço Social** (2001)

“...a inserção do Serviço Social no Departamento de Defesa Civil retrata um avanço no tratamento das demandas sinalizadas para a Defesa Civil, possibilitando uma aproximação e diagnóstico mais coerentes da realidade e ainda, o encaminhamento de propostas mais efetivas de atendimento das mesmas demandas” (:03).

O Setor tem “como principais frentes interventivas” segundo consta no mesmo Relatório:

- a) “Vitorias Sociais que geram acompanhamentos e encaminhamentos”;
- b) “Coordenação do Projeto Prestação de Serviços à Comunidade”;
- c) Projeto “De teto e Chão não se Abre Mão – Abrigo Borboleta e Construção de Unidades Habitacionais no Loteamento do Boto”;
- d) Participação em projetos do Departamento junto com outros profissionais: Projeto “Núcleo de Defesa Civil (NUDEC)”; Projeto “De Olho Aberto” – Macro-Vitorias; na Campanha “Vem Chuva aí gente!” e na proposta de implementação de um “Centro de Estudos e Monitoramentos de Riscos” (id.).

O DDCJF conta ainda em sua estrutura com o Coordenador Geral que responde pelo órgão e o Diretor do Departamento de Defesa Civil. Também outros profissionais integram o quadro como um secretário, um digitador e um profissional de informática e, estagiários das áreas de comunicação social e de administração.

Dentre os projetos executados, temos o **NUDEC**, já mencionado, que propõe uma integração entre os órgãos integrantes do Sistema de Defesa Civil nos âmbitos municipal, estadual e federal, e as empresas, estabelecimentos de ensino e comunidades visando uma ação em comum no que se refere: à garantia da “segurança social” das pessoas não somente nas situações emergenciais; à mobilização de órgãos envolvidos e de comunidades afetadas para o enfrentamento dessas situações e, às ações de caráter educativo/ preventivo com

as comunidades de discussões de temáticas sociais, de técnicas construtivas e da própria concepção de segurança social (SILVA, 2002).

O **Centro de Estudos e Monitorização de Risco** também está no início de sua execução. O objetivo deste trabalho, consiste em identificar os riscos, diagnosticando-os e verificando formas de controle, minimizando os danos à população e contribuindo para a redução de desastres e a proteção do meio ambiente.

A Defesa Civil tem ainda em seu quadro plantonistas que trabalham em regime de doze horas. O serviço funciona sem interrupção e, através do telefone 199, o plantonista registra a ocorrência no Boletim próprio e o repassa para a engenharia.

Conforme salientamos, a ação emergencial da Defesa Civil é a que mais aparece para o público, principalmente nas circunstâncias em que os desastres provocam vítimas. Mas a Defesa Civil é acionada quase que diariamente independente de ser ou não período chuvoso.

Por essa razão, serão ressaltados esses dois aspectos: o cotidiano e o emergencial.

Esclarecemos que, por estarmos privilegiando em nossa análise o trabalho dos técnicos: engenheiro e assistente social, vamos nos ater, neste momento, à descrição das atividades desenvolvidas por esses profissionais.

Conforme mencionamos anteriormente, os Boletins de Ocorrência (BO) se constituem no principal instrumento de trabalho, na medida em que, a partir de sua entrada no Plantão, toda a história do atendimento é relatada pelos diferentes profissionais que trabalham no DDCJF.

Tanto nos períodos em que ocorrem os desastres quanto nos períodos em que se verificam ocorrências isoladas, há registro de BO's. A diferença está na quantidade e na gravidade com que aparecem nos períodos chuvosos.

Analisando o n.º de ocorrências no DDCJF, no período normal e no período chuvoso nos anos de 2000 (ANEXO 8) e 2001 (ANEXO 9), é possível verificar o seguinte: o número de ocorrências no período chuvoso - setembro de 2000 a março de 2001 foi de 1463 atendimentos e, no período não chuvoso: abril a setembro de 2000 - 332 e, de abril a setembro de 2001 - 479 atendimentos. Outro dado importante: somente no mês de novembro de 2001 foram registrados

457 atendimentos, dos quais, 107 foram provenientes de deslizamentos de barrancos.

Nas ações do DDCJF essa política cotidiana se apresenta como de monitoramento das situações de risco, e abrange:

- a) Avaliações periódicas pelos engenheiros, das condições de risco físico das moradias subnormais, com o repasse de orientações técnicas adequadas e a adoção de outros procedimentos como encaminhamentos e pedido de providências a órgãos públicos e privados. As vistorias às casas têm uma certa continuidade e em casos extremos de risco a pessoa é orientada a deixar a moradia. Quando a avaliação resultar apenas em orientações técnicas aos solicitantes, o BO é arquivado; quando a situação envolve pessoas em condições de vulnerabilidade socioeconômica que não tem como cumprir as orientações por não dispor de recursos financeiros ou mesmo, quando a pessoa necessita desocupar o imóvel e se recusa a fazê-lo ou não tem outro local para ir, o Boletim é então encaminhado para o Setor Social; também quando o engenheiro indica a necessidade de repasse de telhas e de recursos emergenciais, o BO é encaminhado para os assistentes sociais. Quando se trata de indicação de lona plástica o BO é encaminhado para o setor de Apoio e Manutenção. Há situações em que o BO é encaminhado para outros setores da Prefeitura para retirada de terra, desentupimento de bueiros, bocas-de-lobo, religação da luz, reabastecimento de água, desobstrução das vias públicas etc. há algumas situações em que os moradores solicitam cópias do BO para fundamentar ações na justiça, pedir recursos junto a políticos, igrejas, prefeitura etc;
- b) vistorias também realizadas pelos engenheiros, de moradias não subnormais, em que a situação de risco necessita ser avaliada por profissional habilitado, em geral, para que as partes envolvidas no problema possam se defender ou reivindicar perante ações na justiça. Na maioria dos casos, os solicitantes solicitam cópias do BO junto à Prefeitura - Central de Atendimento ao Público;
- c) acompanhamento social pelos assistentes sociais de famílias em situações de risco e de vulnerabilidade socioeconômica com o repasse de recursos materiais como cestas básicas, colchões e cobertores. Muitas

dessas famílias sofreram perdas de moradias no período chuvoso e, ficaram desabrigadas. Na maioria das situações essa população após o desastre passou a morar com parentes, ou em locais ainda mais precários pagando aluguéis irrisórios ou vivendo em locais cedidos e isso gera uma necessidade de continuidade no recebimento dos recursos repassados pelo Setor Social, principalmente no que se refere à cesta básica. O atendimento às famílias decorre ainda de outras necessidades apontadas pela população como conflitos familiares, procura de emprego, pedidos de materiais de construção, de lotes, de casas, de inclusão em programas assistenciais da Prefeitura para crianças e adolescentes, pedidos de vagas em escolas municipais, inscrição na EMCASA e outros.

Também esses dois setores participam na elaboração e na execução das demais ações realizadas pelo departamento já mencionadas.

As ações de Defesa Civil não podem ser pensadas de forma isolada. Principalmente nas situações de desastres, todos os setores trabalham em conjunto.

Nas ocorrências mais graves que envolvem grande número de pessoas desabrigadas e desalojadas toda a estrutura do DDCJF é mobilizada. Costuma um grande evento gerar inicialmente um único BO, mas o desdobramento das situações se processa por alguns meses e até anos depois.

Em geral a população que aciona a Defesa Civil, também aciona o Corpo de Bombeiros. Outros órgãos públicos são envolvidos como a CESAMA (Companhia de Saneamento e Pesquisa Meio Ambiente), CEMIG (Centrais Elétricas de Minas Gerais), DEMLURB (Departamento Municipal de Limpeza), a GEOCURB (Gerência de Operações e Controle Urbano) e outros.

Nos períodos chuvosos os profissionais cumprem escala de plantão e praticamente trabalham somente no atendimento às ocorrências.

Aos engenheiros cumpre avaliar as condições da moradia, a possibilidade ou não das pessoas continuarem no local, propondo ações que minimizem o risco. A esses técnicos cabe a tarefa de retirar a pessoa da moradia e abrigá-las em locais seguros; quando os engenheiros encontram dificuldades eles encaminham a situação para o Setor Social. Todas as situações são avaliadas pelos engenheiros.

Nas ações imediatas decorrentes de eventos, o Setor Social realiza repasse de recursos emergenciais como colchões, cobertores, roupas, alimentação; providencia abrigo e alojamentos para os desabrigados e desalojados, bem como, junto com o Setor de Apoio e Manutenção, garante a infra-estrutura mínima inicial nesses abrigos provisórios, até que os demais órgãos da Prefeitura como a Associação Municipal de Apoio Comunitário, assumam a administração e a assistência aos desabrigados e desalojados.

Também os assistentes sociais elaboram junto com os engenheiros, relatórios contendo o cadastro do número de pessoas envolvidas no evento, fundamentando a importância de ações de retaguarda da Prefeitura, não somente nas ações emergenciais, mas na garantia de políticas sociais que contemplem essa população.

A Direção do Departamento coordena diretamente as ações emergenciais. A ela cabe uma articulação política junto ao Prefeito e aos outros órgãos, no sentido de facilitar e garantir que as ações sejam executadas, inclusive no que se refere à infra-estrutura do atendimento.