

VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Emerson Affonso da Costa Moura; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-998-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

APRESENTAÇÃO

É com alegria que apresentamos os trabalhos defendidos no VII Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito do VII Encontro Virtual do CONPEDI – A Pesquisa Jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade - reunidos no Grupo de Trabalho nº 60 com o tema “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade”. As pesquisas apresentadas, vinculadas aos programas de pós-graduação stricto sensu em Direito do país discutem questões importantes e atuais relativas aos temas: meio ambiente urbano, justiça climática, políticas urbanas, tecnologia e regularização fundiária, plano diretor das cidades, governança, participação popular e cidadania urbana, direitos humanos, propriedade e posse urbana, instrumentos jurídico-urbanísticos, direito à cidade, com abordagem interdisciplinar à luz das ciências sociais aplicadas e ciências humanas.

Neste sentido, o primeiro trabalho “MEIO AMBIENTE URBANO E TRÂNSITO: DESAFIOS NA APLICABILIDADE DE MULTAS AO PEDESTRE INFRATOR” dos autores Valmir César Pozzetti, Bruno Cordeiro Lorenzi e Elaine Bezerra de Queiroz Benayon discute, a partir da perspectiva do meio ambiente urbano e de forma comparada com outros sistemas jurídicos, a responsabilização das condutas dos pedestres no trânsito urbano, em especial, quanto ao jaywalking.

Em seguida a pesquisa “O DESAFIO DA CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL DO RIO DE JANEIRO: DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PATRIMONIAIS E DESCONSTRUÇÃO DOS VÍNCULOS DE PERTENCIMENTO DOS HABITANTES LOCAIS” das autoras Simara Aparecida Ribeiro Januário e Ana Cláudia Cardoso Lopes abordam a formação da cidade do Rio de Janeiro e suas paisagens culturais, observando os vínculos e pertencimento acerca do patrimônio histórico, bem como, o papel das políticas públicas estatais, em especial, quanto a patrimonialização da zona sul e revitalização da região portuária. O trabalho intitulado “A COMUNICAÇÃO ADEQUADA DO RISCO NO GERENCIAMENTO DE ÁREAS URBANAS DE RISCO DE DESASTRES” das autoras Camila Regina Peternelli, Silvana Terezinha Winckler e Reginaldo Pereira na perspectiva das teorias socioconstrutivistas dos

riscos, analisa a necessidade de comunicação e, portanto, governança dos riscos nas ocupações irregulares urbanas em áreas sujeitas às ações das mudanças climáticas, de modo a orientar as ações estatais de prevenção e mudança da cultura social sobre habitação.

No texto “PAPEL DO ADMINISTRADOR NO CONDOMÍNIO EM MULTIPROPRIEDADE: REPERCUSSÕES NA AQUISIÇÃO DA FRAÇÃO DE TEMPO DE UMA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA” de Fátima Cristina Santoro Gerstenberger, Guilherme Santoro Gerstenberger e Otto Guilherme Gerstenberger Junior, analisa-se o papel do administrador judicial na multipropriedade instituída em unidade de condomínio edilício, em especial, no papel da disciplina e especificação de obrigações do síndico definidas nas convenções.

Sara Fernanda Gama e David Elias Cardoso Camara com o o trabalho “GUARDIÕES DO TEMPO E DA MEMÓRIA: ANÁLISE JURÍDICA DO REGISTRO PÚBLICO DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMOBILIÁRIO”, problematizam o papel do Registro de Imóveis na publicidade, autenticidade e segurança dos bens tombados e, portanto, das transações imobiliárias fortalecendo a proteção do patrimônio cultural.

A pesquisa intitulada “O DIREITO URBANÍSTICO APLICADO: TRANSFORMAÇÃO SOCIAL DAS CIDADES” dos autores Carla Izolda Fiuza Costa Marshall, Guilherme Santoro Gerstenberger e Pietra Rangel Bouças do Vale, discute o papel das políticas públicas urbanas, com foco na análise de intervenções urbanísticas realizadas nos municípios do Rio de Janeiro, Balneário Camboriú, Campos do Jordão e Gramado, na produção do ambiente urbano e na qualidade de vida dos cidadãos.

O texto “DIREITO À MORADIA E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: UMA ANÁLISE DOS DESASTRES CLIMÁTICOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL” das autoras Carina Lopes de Souza, Sabrina Lehnen Stoll e Elenise Felzke Schonardie visa levantar a necessidade de implementação de políticas públicas inclusivas e resilientes para efetivação do direito humano à moradia em um cenário marcado pela emergência climática a partir dos desastres vivenciados no Brasil, inclusive, no Estado do Rio Grande do Sul.

A investigação “TECNOLOGIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA PERSPECTIVA DO DIREITO URBANÍSTICO SOBRE INCLUSÃO, SEGURANÇA JURÍDICA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ” do autor Alfredo Ribeiro Da Cunha Lobo aponta a necessidade de utilização de ferramentas como Sistemas de Informação Geográfica (SIG),

blockchain e plataformas digitais como instrumentos de eficiência, transparência e participação no planejamento urbano, em especial, na regularização fundiária para a construção de cidades mais justas e inclusivas.

O trabalho “FINANCIAMENTO E ESTRATÉGIAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS FONTES TRADICIONAIS E DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS” também do autor Alfredo Ribeiro Da Cunha Lobo discute os prós e contras da captação de recursos pelas fontes tradicionais à luz da eficácia, acessibilidade, sustentabilidade e impactos legais apontando para o financiamento com uso de políticas público-privadas com suas implicações, vantagens e limitações na regularização fundiária.

O estudo “SANEAMENTO BÁSICO NO DISTRITO FEDERAL: ANÁLISE DA EMPRESA CAESB SOB ÓTICA DO DIREITO URBANÍSTICO, NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO E DAS RELAÇÕES CONSUMERISTAS” dos autores Alisson Evangelista Silva e Paulo Afonso Cavichioli Carmona, discute a universalização do direito fundamental ao saneamento básico no Distrito Federal através da verificação das prioridades das respectivas políticas públicas na cidade e a judicialização das demandas relativas à empresa fornecedora do respectivo serviço público.

A pesquisa “NOVAS ESTRATÉGIAS DO PLANO DIRETOR DE SÃO PAULO” dos autores Edson Ricardo Saleme, Cleber Ferrão Corrêa e Marcio Hiroshi Ikeda investiga a finalidade de adensamento urbano assumida pela política urbana municipal e implementada com as alterações adotadas no plano diretor estratégico da cidade de São Paulo, aprovado, sem a previsão de planos setoriais de ordenação do crescimento com as respectivas dotações orçamentárias.

O texto “A DIGNIDADE DA PESSOA URBANA” do autor Eduardo Lopes Machado propõe a garantia da dignidade da pessoa urbana, individual ou coletivamente considerada, compreendida mediante implementação relativa aos direitos humano-fundamentais de moradia, mobilidade, segurança e sustentabilidade no âmbito das cidades.

Com o trabalho “MOBILIDADE É JUSTIÇA?” dos autores Luciana Silva Garcia e Alessandro Eduardo Silva de Moura parte-se da obra de Amartya Sen para discutir se o modelo de mobilidade urbana, no âmbito da teoria da justiça, na perspectiva da expansão das liberdades e, considerando, o transporte coletivo essencial para os mais desfavorecidos e para a construção de uma sustentabilidade urbana.

A investigação “ENTRE O AMOR E A CIDADE: O FIM DO FLÂNEUR DOSTOIEVSKIANO COMO ARQUÉTIPO SOCIAL” dos autores Guilherme Marques Laurini, Elenise Felzke Schonardie e Micheli Pilau de Oliveira, aponta como o arquétipo do flâneur cumpriu papel fundamental na compreensão dos centros urbanos permitindo identificar os padrões sociais que se manifestam nas cidades, especialmente em uma sociedade pragmática, onde a emoção e a capacidade de enxergar e sentir o outro são desestimuladas.

O estudo “A GOVERNANÇA AMBIENTAL DAS CIDADES: O DIREITO DE MORADIA, AS INVASÕES URBANAS E OS ESPAÇOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS” dos autores Nilson Teixeira Dos Santos Júnior e Mário Luiz Campos Monteiro Júnior aborda a necessidade de políticas públicas para implementação da governança ambiental, permitindo a atuação de atores sociais na gestão dos recursos hídricos garantindo o acesso ao direito à moradia digna com acesso a água de qualidade.

O texto “MOBILIDADE URBANA E INCLUSÃO SOCIAL: O RACISMO URBANO COMO IMPEDITIVO DO DIREITO DE IR E VIR DOS MORADORES DA PERIFERIA DE ICOARACI NA CIDADE DE BELÉM/PA”, das autoras Bruna Melo da Silva e Daniella Maria Dos Santos Dias, analisa o papel que o sistema de transporte público nas políticas urbanas, além de instrumento da mobilidade urbana, constituindo também meio para redução da segregação urbana e exclusão social dos moradores da periferia.

A pesquisa “CORRUPÇÃO URBANA E SEUS MEANDROS SOCIAIS” dos autores Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Wainer Augusto Melo Filemon identifica como a desregulamentação nas contratações urbanísticas, a discricionariedade ampliada, a lentidão dos processos administrativos, a falta de estruturas compatíveis com a necessidade de gestão e a quantidade de normas a serem atendidas favorecem a corrupção urbanística.

O trabalho “PARTICIPAÇÃO POPULAR E PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL” dos autores Émilien Vilas Boas Reis e Stephanie Rodrigues Venâncio problematiza as potencialidades do instrumento de audiências públicas para gestão eficiente dos espaços urbanos, de forma a contribuir com a transparência das decisões políticas e direcioná-las à promoção dos direitos sociais garantindo o atendimento fins, da justiça social e da ordem constitucional.

O estudo “PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS E A EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS 20 ANOS DEPOIS DO ESTATUTO DA CIDADE” do autor João Emilio de Assis

Reis, discute, a partir do princípio do planejamento, a análise da efetividade da obrigatoriedade da implementação do plano diretor como política de ordenação urbana fundamental para os municípios, nas hipóteses legais.

A investigação “DE TERRA DAS MANGUEIRAS A TERRA DO CALOR: COMO A DESARBORIZAÇÃO DESAFIA A CONSTITUIÇÃO E O PLANO DIRETOR” dos autores Bruno Soeiro Vieira, Asafe Lucas Correa Miranda e Jorge Adriano da Silva Borges constrói um direito à uma cidade arborizada a partir da tutela constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de forma a comparar o disposto do Plano Diretor da cidade de Belém em relação a ação governamental de desarborização e a crescente verticalização no município.

O texto “RESILIÊNCIA EM MOVIMENTO: UMA ANÁLISE SOBRE AFETAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA FRENTE A DESASTRES E EVENTOS CLIMÁTICOS NO RIO DE JANEIRO” dos autores Ana Flávia Costa Eccard, Jordana Aparecida Teza e Salesiano Durigon problematiza a necessidade de infraestrutura de mobilidade urbana para resiliência da cidade diante de desastres naturais como inundações, apresentando políticas e estratégias que podem melhorar a mobilidade e a resposta a emergências na cidade.

A pesquisa “A PROTEÇÃO DO DIREITO HUMANO-FUNDAMENTAL À MORADIA NA FUNÇÃO SOCIOECONÔMICA DOS CONTRATOS IMOBILIÁRIOS: ANÁLISE DA TUTELA DO ADQUIRENTE DA PROPRIEDADE URBANA NA POLÍTICA HABITACIONAL NO TEMA 982 DO STF” dos autores Emerson Affonso da Costa Moura, Marcos Alcino de Azevedo Torres e Takeo Contão Abe verifica a tensão entre o direito humano-fundamental à moradia e a função socioeconômica dos contratos imobiliários na política pública de habitação, à luz do tema 982 do Supremo Tribunal Federal, de forma a determinar que a função socioeconômica dos contratos imobiliários importa contudo, deve abranger a promoção na dimensão dos valores social, inclusive, a tutela do direito humano-fundamental à moradia.

O trabalho “DIREITO AO SOL: REFLEXOS DOS IMPACTOS DA VERTICALIZAÇÃO EM CIDADES COSTEIRAS, O CASO DE SANTOS/SP” dos autores Mateus Catalani Pirani, Juliette Fratelli Achiamé e Daniel Stipanich Nostre, busca verificar, com base nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e ao próprio direito ao sol, como a urbanização excessiva em cidades costeiras aliada ao fenômeno da verticalização e construção desordenada, impacta na qualidade de vida e bem-estar da população.

Por fim, o estudo “DESAFIOS URBANÍSTICOS E FUNDIÁRIOS NA AMAZÔNIA: RELATO SOBRE SOLUÇÕES JURÍDICAS PARA A TITULAÇÃO DE AGRICULTORES URBANOS E PERIURBANOS EM MUNICÍPIOS NO ESTADO DO PARÁ” das autoras Ana Luisa Santos Rocha e Luly Rodrigues Da Cunha Fischer discute a institucionalização das iniciativas do Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana na Amazônia, diante da complexidade das questões fundiárias e em sua articulação com o processo de regularização, pelo município.

Com abordagens inovadoras sobre as questões contemporâneas que envolvem as cidades brasileiras, os trabalhos apresentados trazem luzes para os debates relativos ao direito urbanístico pátrio e o estudo da academia sobre a matéria renovando o papel do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, ao qual convidamos todas e todos os estudiosos à leitura.

Os integrantes do Grupo de Trabalho registram a solidariedade e o compromisso institucional do CONPEDI com a população do estado do Rio Grande do Sul em face do desastre ambiental ocorrido entre os meses de abril e maio do corrente ano.

Inverno de 2024.

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura (PPGD/UERJ e PPGD/UNIRIO)

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi (PROURB/UFRJ e PUCRio)

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti (PPGD/UEA e PPGD/UFAM)

A COMUNICAÇÃO ADEQUADA DO RISCO NO GERENCIAMENTO DE ÁREAS URBANAS DE RISCO DE DESASTRES

ADEQUATE RISK COMMUNICATION IN THE MANAGEMENT OF URBAN DISASTER RISK AREAS

Camila Regina Peternelli ¹
Silvana Terezinha Winckler ²
Reginaldo Pereira ³

Resumo

O presente trabalho objetiva estudar como a adoção de teorias socioconstrutivistas do risco pode favorecer à formulação de uma comunicação adequada e qualificada dos riscos de desastres, sendo importante instrumento para a adoção de estratégias de gestão e prevenção de riscos relacionados a ocupações urbanas em áreas de risco. Os objetivos específicos constituem-se no estudo do panorama da ocupação urbana em áreas de risco no Brasil, bem como das teorias socioconstrutivistas e da comunicação adequada do risco a partir dessas teorias. Para tanto, utilizou-se da pesquisa qualitativa, da metodologia histórica e hermenêutica, desenvolvida a partir da pesquisa bibliográfica e documental. O trabalho expôs o panorama das ocupações urbanas em áreas de risco no território brasileiro, cujos dados verificados denotam a gravidade do problema, que poderá ser agravado pelo contexto das mudanças climáticas. Na sequência, expôs-se as ideias do risco como construção social e da construção social do risco, abordando-se as teorias socioconstrutivistas do risco, e, por fim, estudou-se a comunicação qualificada do risco a partir da adoção do paradigma cultural de percepção do risco. Ao final, concluiu-se que, especificamente no âmbito das ocupações urbanas em áreas de risco, a inserção do paradigma cultural na gestão e comunicação de riscos mostra-se bastante valiosa, na medida em que permite compreender as razões que influenciam a escolha e a permanência no local, comunicar adequadamente o risco de habitar a área e facilitar não apenas o processo de realocação, como também prevenir a escolha por outras áreas de risco semelhantes para fins de moradia.

Palavras-chave: Ocupação urbana em área de risco, Mudanças climáticas, Percepção do risco, Paradigma cultural, Comunicação de risco

¹ Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó), financiada pela CAPES com bolsa 100%. Contato: peternellicami@gmail.com Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3895538104673291>

² Dra. em Direito e integrante do corpo docente do programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Universidade Comunitária da Região de Chapecó. Contato: silvanaw@unochapeco.edu.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3043201410419314> ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2980-2288>

³ Dr. em Direito e integrante do corpo docente do programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Universidade Comunitária da Região de Chapecó. Contato: rpereira@unochapeco.edu.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3334274204121907> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2333-0232>

Abstract/Resumen/Résumé

The present work aims to study how the adoption of socio-constructivist risk theories can favor the formulation of adequate and qualified communication of disaster risks, being an important instrument for the adoption of risk management and prevention strategies related to urban occupations in risk areas. The specific objectives consist of studying the panorama of urban occupations in risk areas in Brazil, as well as socio-constructivist theories and adequate risk communication based on these theories. To this end, we used qualitative research, historical and hermeneutic methodology, developed from bibliographic and documentary research. The work exposed the panorama of urban occupations in risk areas in Brazilian territory, whose verified data denotes the severity of the problem, which could be aggravated by the context of climate change. Next, the ideas of risk as a social construction and the social construction of risk were exposed, addressing socio-constructivist theories of risk, and, finally, the qualified communication of risk was studied based on the adoption of the cultural paradigm of risk perception. In the end, it was concluded that, specifically in the context of urban occupations in risk areas, the insertion of the cultural paradigm in risk management and communication proves to be quite valuable, as it allows understanding the reasons that influence the choice and remaining in the location, adequately communicating the risk of living in the area and facilitating not only the relocation process, but also preventing the choice of other similar risk areas for housing purposes.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban occupation in risk areas, Climate changes, Risk perception, Cultural paradigm, Risk communication

1 INTRODUÇÃO

O crescimento acelerado e desordenado das cidades aliado a crises econômicas e à lógica de desenvolvimento mais favorável ao mercado imobiliário contribuíram para a expulsão socioespacial e a segregação territorial, impulsionando parte da população a se instalar em áreas de risco hidrológico e geológico.

A questão das ocupações urbanas em áreas de risco ganha relevância no âmbito do direito à cidade, que certamente não é assegurado aos habitantes que, nessas condições, estão suscetíveis a sofrerem danos físicos e patrimoniais de grande proporção.

O direito à moradia digna é tanto um direito fundamental autônomo, previsto no art. 6º, da Constituição Federal do Brasil, quanto um direito consectário do direito ao meio ambiente equilibrado, garantido pelo art. 225, da mesma Carta Magna (Brasil, 1988). Apesar disso, a realidade que se apresenta demonstra uma violação sistêmica a esse direito, em razão da expressiva ocupação urbana em áreas de risco.

Apesar da iminência de uma atualização dos dados com base no Censo realizado no ano de 2022, até o momento a única base de dados publicada é aquela baseada na população residente em 2010, na qual consta que, conforme levantamento realizado pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais- Cemaden e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, em 2010 havia um total de 8.270.127 habitantes em áreas de risco e 2.471.349 domicílios alocados nessas áreas. Apesar de ser um dado ultrapassado, já é bastante preocupante, podendo-se presumir um alerta ainda mais significativo a partir da atualização de dados que será disponibilizada com base no último Censo.

Um indicativo disso é que, mais recentemente, em 19 de janeiro de 2024, o Centro Nacional de Desastres Naturais- Cemaden divulgou que no ano de 2023 o Brasil alcançou o recorde de ocorrências de desastres hidrológicos e geohidrológicos, totalizando 1.161 desastres, sendo 716 relacionados a eventos hidrológicos, como inundação, e 445 a eventos geológicos, como deslizamento de terras.

A situação inspira maior cuidado e atenção em razão das incertezas prospectadas pelas mudanças climáticas, que potencializarão os eventos extremos, inserindo o clima como um elemento capaz de potencializar e gerar ameaças, ante sua capacidade de criar vulnerabilidades inéditas ou elevar o nível daquelas já existentes.

O cenário exige que ações preventivas mais eficazes sejam pensadas e projetadas, voltando-se os esforços mais à evitação do mal do que à remediação da sua ocorrência.

Nesse sentido, o presente trabalho objetiva estudar como a adoção do paradigma cultural pode favorecer à formulação de uma comunicação adequada e qualificada dos riscos, sendo importante instrumento para a adoção de estratégias de gestão e prevenção de riscos relacionados a ocupações urbanas em áreas de risco.

Os objetivos específicos constituem-se no estudo do panorama de ocupações urbanas em áreas de risco no Brasil, bem como das teorias sociocontrutivistas e da comunicação adequada do risco a partir dessas teorias.

Para tanto, utilizou-se da pesquisa qualitativa, da metodologia histórica e hermenêutica, desenvolvida a partir da pesquisa bibliográfica e documental.

Inicialmente, o trabalho expôs o panorama das ocupações urbanas em áreas de risco no território brasileiro, cujos dados verificados denotam a gravidade do problema, que poderá ser agravado pelo contexto das mudanças climáticas. Na sequência, expôs-se as ideias do risco como construção social e da construção social do risco, abordando-se as teorias socioconstrutivistas do risco, e, por fim, estudou-se a comunicação qualificada do risco a partir da adoção do paradigma cultural de percepção do risco.

2 A REALIDADE DAS OCUPAÇÕES URBANAS EM ÁREAS DE RISCO NO BRASIL:

Nos países desenvolvidos o crescimento urbano ocorreu de forma progressiva e lenta, evoluindo na proporção em que melhores oportunidades de emprego emergiam nos núcleos urbanos. O mesmo não ocorreu com os países em desenvolvimento, que experimentaram esse processo de forma acelerada e sem que as cidades pudessem desenvolver suas estruturas na mesma velocidade da ocupação. Em consequência disso, a qualidade das habitações, infraestrutura e outros serviços ficaram prejudicados (Damacena, 2017).

O crescimento acelerado e desordenado das cidades, aliado a crises econômicas e à lógica de desenvolvimento mais favorável ao mercado imobiliário, contribuíram para a expulsão social e segregação territorial, impulsionando parte da população a se instalar em áreas de risco (Damacena, 2017).

A questão das ocupações urbanas em áreas de risco ganha relevância no âmbito do direito à cidade, que certamente não é assegurado aos habitantes que, nessas condições, estão suscetíveis a sofrerem danos físicos e patrimoniais de grande proporção. Tratando-se de áreas suscetíveis a fenômenos ou processos naturais e/ou antrópicos causadores de efeitos adversos, os moradores dessas áreas estão submetidos a condições e qualidade de vida não condizentes com o direito fundamental à moradia digna (Jabor, 2022, p. 104).

O direito à moradia integra o conceito de meio ambiente ecologicamente equilibrado, na medida em que permite o desenvolvimento da vida humana, que somente pode ser desenvolvida de forma saudável quando o indivíduo tem garantidas condições adequadas de habitabilidade. Trata-se, então, de pressuposto para o exercício de outros direitos também tidos como fundamentais, tais como a vida, a saúde, a liberdade e a intimidade (Damacena, 2017, p. 272-273).

Nessa linha, o direito à moradia é tanto um direito fundamental autônomo, previsto no art. 6º, da Constituição Federal do Brasil, quanto um direito consectário do direito ao meio ambiente equilibrado, garantido pelo art. 225, da mesma Carta Magna (Brasil, 1988). Apesar disso, a realidade que se apresenta demonstra uma violação sistêmica ao direito fundamental à moradia digna, em razão da expressiva ocupação urbana em áreas de risco.

No mês de novembro de 2023, o Cemaden – Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais¹, publicou uma nota em sua página eletrônica informando que, com base no Censo realizado no ano de 2022, serão atualizadas as informações referentes às moradias em áreas de risco (Cemaden, 2023).

No momento, as informações publicadas estão baseadas nos dados levantados pelo Censo Demográfico 2010 do IBGE (Ibge, 2018).

Por meio de um Acordo de Cooperação Técnica firmado no ano de 2013 entre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE e o Cemaden, as instituições conjugaram esforços para realização de pesquisa aplicada e geração de base de dados de informações acerca de populações vulneráveis a desastres naturais no território brasileiro, a fim de subsidiar a gestão de riscos e ações de monitoramento, o que resultou na Base Territorial Estatística de Área de Risco – BATER e na publicação do encarte “População em Áreas de Risco no Brasil” (Ibge, 2018).

Segundo o levantamento realizado pelas instituições, em 2010 havia um total de 8.270.127 habitantes em áreas de risco e 2.471.349 domicílios alocados nessas áreas (Ibge, 2018).

No mapa abaixo os pontos em vermelho representam os 872 municípios monitorados, sendo a maior concentração no leste do país em razão não apenas de ser a região mais ocupada, mas sobretudo por ser mais suscetível a desastres associados a ocupações de encostas, topos de morro e margens de cursos hídricos (Ibge, 2018):

¹ Unidade de pesquisa vinculada do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

Mapa 1 - Distribuição dos Municípios Monitorados na Base Territorial Estatística de Área de Risco do Brasil (2010)



Abaixo, colacionam-se as tabelas com a distribuição da população em áreas de risco por região (Ibge, 2018):

Grandes Regiões, Unidades da Federação	População Total	População Total dos Municípios Monitorados	População em Risco nos Municípios Monitorados
Norte	15 864 454	8 776 309	340 204
Rondônia	1 562 409	462 349	10 419
Acre	733 559	463 206	53 831
Amazonas	3 483 985	3 172 070	132 558
Roraima	450 479	284 313	4 482
Pará	7 581 051	3 668 280	105 730
Amapá	669 526	499 466	24 055
Tocantins	1 383 445	226 625	9 129

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010; CEMADEN

Grandes Regiões, Unidades da Federação	População Total	População Total dos Municípios Monitorados	População em Risco nos Municípios Monitorados
Nordeste	53 081 950	25 961 835	2 952 628
Maranhão	6 574 789	3 484 166	165 291
Piauí	3 118 360	1 399 526	66 211
Ceará	8 452 381	4 887 101	185 749
Rio Grande do Norte	3 168 027	1 458 097	141 105
Paraíba	3 766 528	1 625 353	36 395
Pernambuco	8 796 448	5 874 875	829 058
Alagoas	3 120 494	1 475 853	146 637
Sergipe	2 068 017	618 372	6 394
Bahia	14 016 906	5 138 492	1 375 788

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010; CEMADEN

Grandes Regiões, Unidades da Federação	População Total	População Total dos Municípios Monitorados	População em Risco nos Municípios Monitorados
Sudeste	80 364 410	43 646 750	4 266 301
Minas Gerais	19 597 330	9 300 174	1 377 577
Espírito Santo	3 514 952	3 309 490	502 311
Rio de Janeiro	15 989 929	8 740 056	865 027
São Paulo	41 262 199	22 297 030	1 521 386

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010; CEMADEN

Grandes Regiões, Unidades da Federação	População Total	População Total dos Municípios Monitorados	População em Risco nos Municípios Monitorados
Centro-Oeste	14 058 094	2 328 701	7 626
Mato Grosso do Sul	2 449 024	1 034 471	4 431
Mato Grosso	3 035 122	658 322	2 324
Goiás	6 003 788	635 908	871

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010; CEMADEN

Grandes Regiões, Unidades da Federação	População Total	População Total dos Municípios Monitorados	População em Risco nos Municípios Monitorados
Sul	27 386 891	11 704 649	703 368
Paraná	10 444 526	3 736 413	52 655
Santa Catarina	6 248 436	4 027 250	376 323
Rio Grande do Sul	10 693 929	3 940 986	274 390

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010; CEMADEN

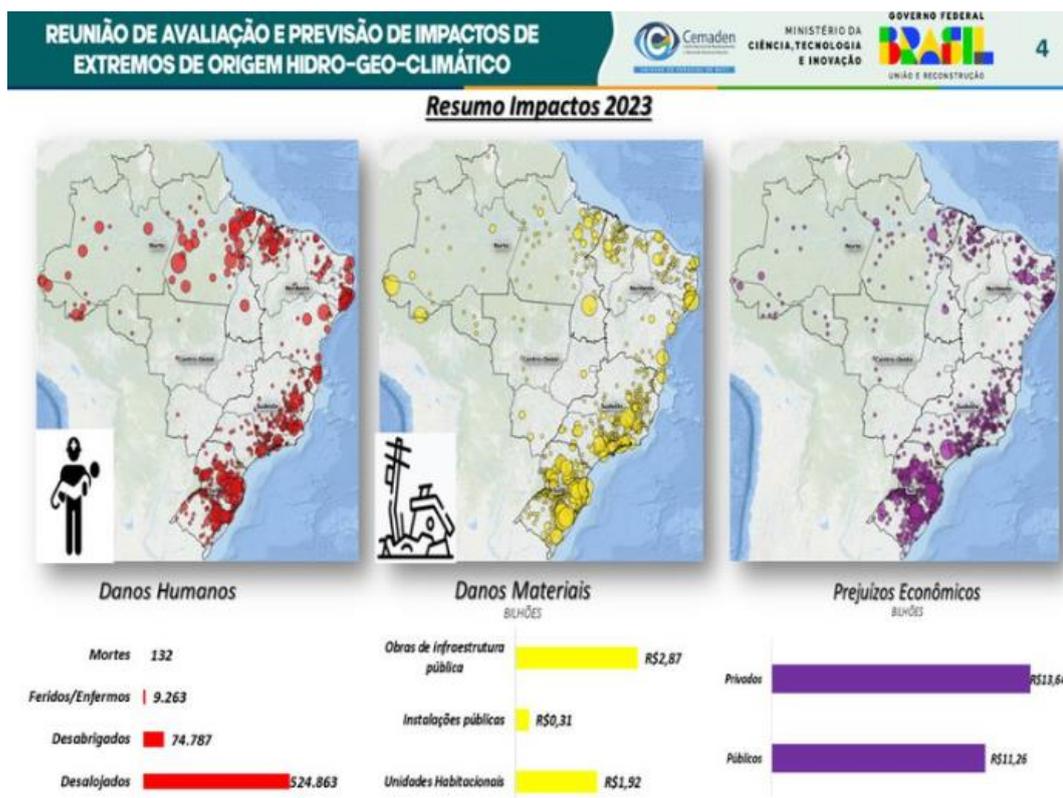
Apesar da iminência de uma atualização dos dados com base no Censo realizado no ano de 2022, até o momento a única base de dados publicada é aquela lançada no encarte “População em Áreas de Risco no Brasil”, baseada na população residente em 2010. Embora

seja um dado antigo, já é bastante preocupante, podendo-se presumir um alerta ainda mais significativo a partir da atualização de dados que será disponibilizada com base no último Censo.

Um indicativo disso é que, conforme informações disponibilizadas na página eletrônica do Cemaden, atualmente o Brasil conta com um número maior de municípios monitorados, se comparado com o Censo 2010, perfazendo um total de 1.038 municípios monitorados e mapeados com áreas de riscos geo-hidrológicos, representando 18,6% do total de municípios brasileiros (Cemaden, 2024).

Recentemente, em 19 de janeiro de 2024, o Cemaden divulgou que no ano de 2023 o Brasil alcançou o recorde de ocorrências de desastres hidrológicos e geohidrológicos, totalizando 1.161 desastres, sendo 716 relacionados a eventos hidrológicos, como inundação, e 445 a eventos geológicos, como deslizamento de terras (Cemaden, 2024).

Abaixo, o mapa referente aos impactos humanos, materiais e econômicos sofridos por desastres no ano de 2023²:



A situação inspira maior cuidado e atenção em razão das incertezas prospectadas pelas mudanças climáticas:

² Mapa confeccionado pelo Cemaden e extraído da sua página web <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/01/em-2023-cemaden-registrou-maior-numero-de-ocorrencias-de-desastres-no-brasil>

Apesar da existência de significativas dúvidas científicas, parece cada vez mais claro que as mudanças climáticas apresentam um grau considerável na intensificação destes eventos (climáticos extremos) e suas consequências nas últimas décadas. Atualmente, tem-se por inequívoco o aquecimento do sistema climático, sendo este evidenciado a partir do aumento da média global das temperaturas do ar e do oceano, derretimento de neve generalizado e aumento do nível do mar (De Carvalho, 2013, p. 401).

O fato é que, no contexto atual, os desastres naturais, pseudonaturais e antropogênicos trazem consequências tanto ambientais quanto sociais, não se podendo olvidar, portanto, do agravamento do cenário futuro anunciado pelas mudanças climáticas (Andréa, 2024).

No contexto das mudanças climáticas potencializam-se os eventos extremos e se insere o clima como um elemento capaz de potencializar e gerar ameaças, ante sua capacidade de criar vulnerabilidades inéditas ou elevar o nível daquelas já existentes. O risco, entendido como o resultado da interação entre vulnerabilidades, exposição e perigo, terá acrescentado às vulnerabilidades sociais, econômicas e sociais todas as demais vulnerabilidades produzidas pelas mudanças climáticas, em especial a ocorrência de eventos extremos, a fragilidade de sistemas geofísicos, biológicos e socioeconômicos, além da dificuldade de lidar com os impactos climáticos (Andréa, 2024).

A realidade brasileira no tocante às ocupações urbanas em áreas de risco demonstra a necessidade de um agir preventivo diante de uma piora que se pode esperar em razão das mudanças climáticas. Nesse sentido, Jabor (2022) adverte acerca da importância das ações governamentais voltadas à política habitacional, que, segundo ele, revestem-se de um caráter preventivo, não apenas porque podem priorizar o atendimento de famílias que ocupam áreas de risco, mas também porque podem facilitar o acesso à moradia digna pela população de baixa-renda, diminuindo a ocupação de novas áreas de risco.

Cabe ressaltar que a Lei 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, buscou dar ênfase às ações preventivas, estabelecendo a prioridade das ações preventivas relacionadas à minimização de desastres como uma diretriz da política nacional, bem como a redução dos desastres como um dos seus objetivos. Apesar disso, os dados atuais revelam que a situação continua grave e possivelmente pior em comparação aos dados levantados pelo Cemaden e pelo IBGE em 2010, indicando que os instrumentos de prevenção não têm surtido o efeito esperado, sobretudo quando se fala de riscos hidrogeológicos.

O cenário exige que ações preventivas mais eficazes sejam pensadas e projetadas, voltando-se os esforços mais à evitação do mal do que à remediação da sua ocorrência.

3 O RISCO E O DESASTRE COMO CONSTRUÇÕES SOCIAIS: CONSTRUÇÃO E PERCEPÇÃO DO RISCO

Durante muito tempo os estudos partiam da perspectiva de que os desastres eram originados de causas naturais. Os desastres foram interpretados como forças estranhas ao homem, como um castigo do divino e independentes das ações humanas. Essa perspectiva modelou uma abordagem tecnocêntrica dos desastres, delineando um cenário de ações de engenharia para contenção da natureza, separando-se os ambientes humano e social da ocorrência dos desastres. Esse paradigma foi superado a partir das abordagens realizadas pelas ciências sociais em torno do risco e do desastre (Sulaiman, 2019).

A abordagem social do risco considera as diferentes percepções de risco a partir do contexto e interação dos indivíduos em sociedade, relacionando-se com as formas como os riscos são compreendidos no contexto social em que são produzidos (Loose, 2016).

A antropóloga britânica Mary Douglas inaugurou as análises críticas acerca das abordagens meramente técnicas acerca do risco, o que embasou a formulação da teoria cultural dos riscos, centrada em uma visão socioconstrutivista de que os indivíduos imprimem seus próprios significados aos fenômenos, formando suas próprias percepções acerca deles, o que se denominou de “percepção do risco” (Guivant, 2011).

A teoria cultural dos riscos sugere que a compreensão pública do risco é formada por uma rede complexa de fatores que envolvem as relações sociais. Essa abordagem, representada principalmente pelos autores Mary Douglas e Aaron Wildavasky, tem como pressuposto o fato de serem a percepção pública do risco e o seu grau de aceitabilidade construções coletivas, tais como a linguagem e o senso estético, de maneira que as orientações sociais guiam a seleção e definição dos riscos (Douglas e Wildavasky, 1982). “Dessa maneira, ao se considerar que os riscos são percebidos e administrados de acordo com princípios inerentes que reforçam formas particulares de organização social, deixa de ser possível tratar os riscos de forma neutra com ferramentas metodológicas quantitativas” (Guivant, 2011, p.6).

De acordo com o paradigma cultural, as orientações sociais guiam a seleção e definição dos riscos, sendo irrelevante a distinção entre riscos físicos e externos e os riscos percebidos pelos indivíduos, dotados de subjetividades. Na perspectiva cultural, portanto, os riscos físicos ocorrem em um contexto cultural no qual os atores sociais interpretam a situação de formas diversas (Furnival, Pinheiro e Oliveira Junior, 2004).

Na década de 1980, de forma paralela à concepção desenvolvida por Mary Douglas e Aaron Wildavasky, estudos sociais acerca do risco também foram difundidos a partir da crítica à abordagem quantitativa do risco e da noção de interdisciplinaridade entre as ciências naturais e sociais na análise do risco. Reconhecendo a existência de uma realidade objetiva e também

de fatores causais alheios aos fenômenos naturais, os cientistas sociais identificados como construtivistas passaram a afirmar que a análise do risco deveria ser acrescida de processos de negociação sobre como defini-los e enfrentá-los (Guivant, 2011).

Um dos pesquisadores de destaque da perspectiva construtivista, Brian Wynne, dedicou-se ao estudo dos conflitos gerados entre a percepção dos leigos e dos peritos com a finalidade de criar estratégias de comunicação entre eles. Wynne reconhece a importância da perspectiva cultural de Mary Douglas, concordando com a ideia de que tanto o conhecimento leigo quanto o conhecimento dos peritos são permeados por pressupostos sociais e culturais. Mas entendendo que a abordagem cultural não atenderia às complexidades da sociedade moderna, desafiou as análises técnicas em planos não aprofundados pela teoria cultural: (i) o papel da confiança nas instituições; (ii) a ingenuidade dos peritos em analisar o risco a partir de um mundo ideal de operações (sociologia ingênua); (iii) as implicações práticas para o processo decisório na gestão de riscos (Guivant, 2011).

Além disso, ainda no campo das teorias sociais, houve estudos do risco desenvolvidos pelas ciências sociais a partir da noção do conceito de vulnerabilidade, identificando características locais que tornavam a população mais vulnerável (Sulaiman, 2019).

Foi a partir de estudos mais aprofundados de eventos catastróficos ocorridos sobretudo em países menos desenvolvidos, com a constatação de que a origem deles estava relacionada a ações humanas, que modelos alternativos para o estudo de risco e desastre começaram a surgir, tendo como eixo central a vulnerabilidade (Acosta, 2005).

A antropóloga social e historiadora mexicana Virgínia García Acosta (2005) destaca que muitos dos desastres entendidos como naturais, são, na verdade, produtos da ação humana, causados pela conjugação de intervenções antrópicas, tais como degradação ambiental e processos inadequados de urbanização, que acabam por criar contextos de vulnerabilidades que se somam para a construção de um risco (Acosta, 2005).

Tem-se, assim, a noção da construção social do risco, pela qual se compreende que os desastres são construídos a partir da soma de fatores naturais e sociais que se conjugam para a produção do risco e sua concretização, incluindo características geoambientais, crescimento e urbanização desordenados e vulnerabilidades sociais (De Abreu, Oliveira, 2022).

Para Acosta (2005), o termo construção social do risco está implicado em duas perspectivas: a de que os riscos são processos histórica e socialmente construídos (construção social do risco) e a de que a percepção do risco é uma construção social (risco como construção social).

A construção social do risco refere-se à produção e à reprodução de condições de vulnerabilidades que potencializam os efeitos negativos na presença de uma ameaça. Decorre do reconhecimento de que os desastres são processos historicamente construídos, produtos do acúmulo de riscos e vulnerabilidades, derivados do tipo de sociedade e economia que se desenvolveram e não propriamente do aumento da frequência ou magnitude das ameaças de origem natural. A construção social do risco, nessa perspectiva, refere-se às formas como a sociedade constrói contextos frágeis que aumentam as vulnerabilidades. E isso se associa à falta de adaptação ao ambiente físico que faz com que o ambiente se torne uma ameaça ou um fator gerador de risco (Acosta, 2005).

Sintetizando as noções que envolvem a construção social do risco e o risco como construção social, Acosta (2005) expõe que os riscos são construídos porque são produzidos conforme as condições sociais dadas e as vulnerabilidades criadas (ocupação desordenada, ausência de políticas públicas, ausência de informação etc.), ao passo que a percepção do risco embora também seja uma construção social, é uma construção cultural que delinea a forma como as pessoas o compreendem. E, por conseguinte, desastres são construídos e experimentados em sociedades diversas, provenientes da reprodução das condições de vulnerabilidades, que também perpassa pela percepção de risco daquela coletividade. Dessa forma, tanto os riscos como as percepções são construídos culturalmente (Acosta, 2005).

Silveira (2013), ao desenvolver o estudo acerca das dimensões científicas e axiológicas da construção social do risco ambiental, destacou quatro linhas de investigação a respeito do risco, a saber: a) análises científicas voltadas à avaliação e gestão do risco; b) análises voltadas à percepção do risco; c) análises realizadas a partir de conceitos como vulnerabilidade, suscetibilidade e fragilidade; d) teorias do risco, que colocam a análise do risco no centro da teoria social e que partem da noção de Beck e Giddens.

Para Silveira (2013) essas quatro linhas de investigação em torno do risco não divergem das noções de “construção social do risco” e “risco como construção social” desenvolvidas por Virgínia García Acosta, que se contrapõem à noção meramente técnica do risco, voltada à gestão e que mais se aproxima das ciências naturais.

As abordagens sociais e culturais construtivistas concentram-se em uma perspectiva social e cultural do risco e incluem-se no contexto da inserção do paradigma social como superação da visão tecnicista conferida aos riscos e desastres.

Tais abordagens colocam o homem como centro da construção e da percepção do risco, voltando-se à ideia de que as ações antrópicas são responsáveis pela criação de contextos de

vulnerabilidade, que, por sua vez, criam e/ou agravam o risco; e à de que o homem percebe o risco a partir das circunstâncias sociais e culturais em que está inserido.

Com enfoque nos processos de construção social do risco, essas abordagens, que ficaram caracterizadas como socioconstrucionistas, foram as responsáveis por romper com o objetivismo das análises anteriores – aproximando as descrições objetivas e científicas da percepção pública e individual do risco (Silveira, 2013).

As abordagens sociais e culturais do risco são instrumentos valiosos que nos permitem avaliar com maior clareza a forma como o risco é criado no contexto das ocupações urbanas, assim como a forma como a sociedade inserida nesse contexto percebe esse risco e o enfrenta.

Partindo da perspectiva da construção social do risco, percebe-se que, no caso das ocupações urbanas em áreas de risco, o risco e o desastre são construídos a partir de vulnerabilidades naturais que se somam a vulnerabilidades sociais dos habitantes, criando-se um cenário de alto risco de desastre. Essa constatação deve orientar as políticas públicas urbanas, sendo o ponto de enfoque no contexto da prevenção dos riscos por parte do poder e dos órgãos de gestão.

A perspectiva cultural, a que se refere a percepção do risco, permite compreender a forma como a população que habita as áreas de risco o compreende, assim como as razões que foram determinantes para essa ocupação, conhecimentos que também contribuirão para a prevenção dos riscos por parte do poder e dos órgãos de gestão.

Assim, partindo da constatação de que o Brasil possui uma densa e significativa ocupação em áreas de risco hidrogeológicos e pensando em uma gestão preventiva, as perspectivas cultural e social podem ser aliadas importantes das estratégias delineadas para uma política pública capaz de modificar o cenário futuro a partir da percepção pública.

E nesse cenário, a inserção do paradigma da percepção do risco no âmbito da comunicação do risco aos ocupantes dessas áreas pode facilitar tanto a gestão de enfrentamento e mitigação de riscos, como auxiliar na formulação e consecução de uma gestão preventiva. É o que se passará a abordar no tópico seguinte.

4 O PARADIGMA SOCIOCONSTRUTIVISTA NA COMUNICAÇÃO DO RISCO – ENTENDER PARA PREVENIR

A compreensão da moradia como um espaço inviolável, necessário e adequado ao desenvolvimento familiar remonta à antiguidade e foi a base para a imersão do direito à moradia digna como um direito humano. Essa concepção reflete a realidade da população de baixa-renda

que percebe a moradia como uma questão emergente e de sobrevivência, fazendo com que a alocação em área de risco seja uma preocupação secundária (Damacena, 2017).

Um estudo desenvolvido pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos identificou que a motivação da permanência das pessoas em áreas de risco envolve questões relacionadas aos laços e hábitos criados no local, a representação dos sacrifícios superados para a construção da moradia, a impossibilidade de pagar aluguel e a até mesmo a solidariedade entre os vizinhos em caso de necessidade. O estudo também demonstrou que o problema envolve não apenas uma atuação estatal deficiente, mas também um forte viés comportamental relacionado ao baixo grau de aversão ao risco que precisa ser considerado (Damacena, 2017).

Tais constatações demonstram a importância de se analisar a percepção que os habitantes das áreas de risco têm quanto ao risco a que estão submetidos. Conhecer essa percepção pode auxiliar na comunicação do risco aos afetados e, por consequência, na formulação e execução de políticas públicas destinadas à mitigação e principalmente à prevenção desse tipo de risco.

O modo como o risco é comunicado aos afetados é fundamental para a prevenção e adaptação, pois uma comunicação qualificada leva em consideração o contexto social e como e em que medida ele influencia a percepção do risco, inserindo a participação da população afetada na gestão do risco. “Para que o risco não se converta em tragédia, há que ser gerido e essa gestão requer a participação da sociedade. A participação social favorece ao planejamento consensualizado, ao desenvolvimento de políticas participativas e à configuração de um sistema de governança” (Zanirato, 2017, p. 104).

A comunicação de risco insere-se como uma estratégia para aprimorar a gestão de riscos por meio da redução da distância estabelecida entre o conhecimento do risco e a percepção dele e por meio do aumento da participação social. Comunicar o risco não se resume apenas a informá-lo, mas sobretudo consiste em buscar a abordagem adequada para informar, esclarecer e alertar, a partir de um diálogo interdisciplinar que viabilize a participação de todos os envolvidos (Beling, Tourinho, 2018).

A consideração dos valores de cada grupo que recebe a informação, além do conhecimento acerca das especificidades e contextos diversos que circundam cada grupo qualificam a comunicação, tornando-a mais eficaz. A comunicação adequada do risco é o caminho mais eficiente para uma adequada percepção e para o envolvimento dos cidadãos nesse processo (Beling; Tourinho, 2018). Assim, a percepção do risco possibilita a adoção de uma

comunicação qualificada, ao permitir que se lancem estratégias de comunicação adequadas à percepção dos afetados, e, ao mesmo tempo, possibilita a formulação de uma percepção adequada acerca dos riscos por parte dos envolvidos.

Nesse mesmo sentido ensinam Oliveira, Costa e Freitas (2023, p.2):

A comunicação de risco eficiente proporciona aos indivíduos meios de participação na gestão dos riscos. Inicia-se com a disponibilização de informações claras, objetivas, consistentes e completas, o que tende a contribuir para tornar os indivíduos engajados, informados, cooperativos e interessados.

Sob a ótica do paradigma cultural, do qual se extrai a ideia de “percepção de risco”, a comunicação técnica não garante uma comunicação eficaz acerca do risco, já que, para não comprometer a eficácia da informação, é necessário que o processo de divulgação científica confira real importância às interpretações e valores locais, incluindo-os no modelo técnico-científico (Furnival, Pinheiro, Oliveira Junior, 2004):

[...] estudos partindo da ótica cultural em geral chegam à conclusão de que o fornecimento de mais e mais informação sobre risco, "empacotada" de forma atraente, aperfeiçoando sua rotulagem, não garantirá a comunicação mais eficaz da informação sobre a problemática ambiental em geral, e sobre riscos em especial (Furnival, Pinheiro, Oliveira Junior, 2004, p. 9).

Assim dissertam Douglas e Wildavaski (1982, p. 84):

As teorias atuais de percepção de risco trafegam ineficazmente entre uma super intelectualização do processo de decisão e uma super ênfase dos impedimentos irracionais. É como se o indivíduo evitaria totalmente os riscos se ele somente pudesse perceber os riscos para a saúde que o especialista sabe. Isto é de intelectualizar os usos do conhecimento além da razão. As satisfações em fumar, beber e dirigir não são prazeres privados. Mesmo se fossem, os hábitos seriam difíceis a se mudar porque são entrenchados em estilos de vida. A maioria dos hábitos, bons e maus, são sociais, arraigados na vida da comunidade.

A comunicação meramente técnica torna os afetados mais vulneráveis quanto à compreensão do risco e ao seu enfrentamento. De outro lado, o modelo democrático de comunicação promove a escuta e o diálogo, privilegiando as preocupações dos envolvidos que detêm menor poder decisório, tratando-se de estratégia que promove a participação de todos os grupos afetados e que se revela mais eficiente por possibilitar que os diferentes envolvidos participem da gestão de risco e tenham condições adequadas de discuti-lo (Oliveira, Costa, Freitas, 2023).

Nesse contexto, depreende-se que a adoção do paradigma cultural na gestão democrática dos riscos pode contribuir muito para uma comunicação adequada e qualificada do risco, pois a partir dela se pode compreender adequadamente os valores culturais, o contexto e as percepções que os envolvidos possuem da situação, tornando a comunicação mais acessível e compreensível aos afetados, e, a partir disso, capacitando-os para uma participação real e eficaz no gerenciamento dos riscos.

Embora a percepção do risco não substitua a avaliação e conhecimento dos peritos, assim como outros fatores considerados por aqueles responsáveis pela tomada de decisão, ela pode impulsionar a gestão de riscos ao considerar os diferentes modos de pensar dos afetados (Loose, 2016).

Além disso, a compreensão adequada dos riscos pode auxiliar na mudança de comportamento da população culturalmente exposta a moradias em locais de risco, podendo ser importante instrumento para a prevenção de ocupações futuras.

Nesse sentido Loose (2016, p. 126-127) discorre:

A familiaridade com o risco também diminui a prevenção adequada. Moradores de áreas sísmicas ou de encostas de morros tendem a não acreditar na avaliação de risco dos técnicos porque sua experiência de vida não condiz com o alerta dos especialistas. Como o período de vida dos cidadãos e o período de análise dos riscos objetivos costumam ser diferentes, a exposição das probabilidades de risco não atingem os sujeitos que vivem ali. Muitas vezes há uma descrença de que algo realmente possa acontecer ou ainda a experiência dos moradores leva-os a acreditarem que é possível superar tais riscos (como no caso de pessoas que anualmente têm suas casas inundadas, mas insistem em permanecer no local).

Portanto, especificamente no âmbito das ocupações urbanas em áreas de risco, a inserção do paradigma cultural na gestão e comunicação de riscos mostra-se bastante valiosa, na medida em que permite compreender as razões que influenciam na escolha e na permanência no local, comunicar adequadamente o risco de habitar a área e facilitar não apenas eventual e necessário processo de realocação, como também prevenir a escolha por outras áreas de risco semelhantes para fins de moradia.

Se os riscos são construídos socialmente e se a percepção do risco também o é, a comunicação adequada baseada no paradigma cultural pode contribuir para uma mudança na cultura da aceitação desse tipo de risco e, por conseguinte, reduzir a construção de ambientes frágeis e de risco.

É certo, porém, que esse tipo de gestão não pode estar dissociada de ações estatais relacionadas a políticas habitacionais e de ordenação do espaço urbano. Do contrário, a mudança que se pretende na aceitação cultural de moradias em áreas de risco não será superada e riscos dessa natureza não deixarão de ser construídos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ocupação urbana em áreas de risco, ocasionada especialmente pelo processo de crescimento urbano desordenado ocorrido no Brasil, fere direitos constitucionalmente garantidos como o direito à cidade, direito à moradia digna e ao meio ambiente equilibrado.

A realidade que se apresenta no Brasil demonstra uma violação sistêmica a esses

direitos, em razão da expressiva ocupação de áreas de risco para fins de moradia.

Um levantamento realizado pelo Cemaden e pelo IBGE (2018) revelou que no ano de 2010 havia um total de 8.270.127 habitantes em áreas de risco e 2.471.349 domicílios alocados nessas áreas.

Apesar de ser um dado ultrapassado é o último oficialmente publicado e já se mostra bastante preocupante, sendo indicativo de que a atualização de dados que será disponibilizada com base no último Censo realizado em 2022 trará um alerta ainda mais expressivo.

A situação inspira maior cuidado e atenção em razão das incertezas prospectadas pelas mudanças climáticas, que potencializarão os eventos extremos, exigindo que ações preventivas mais eficazes sejam pensadas e projetadas, voltando-se os esforços mais à evitação do mal do que à remediação da sua ocorrência.

Nesse cenário, a inserção do paradigma cultural na gestão e comunicação de riscos mostra-se bastante valiosa, na medida em que permite compreender as razões que influenciam a escolha e a permanência no local, comunicar adequadamente o risco de permanência na área e facilitar não apenas eventual e necessário processo de realocação, como também prevenir a escolha por outras áreas de risco semelhantes para fins de moradia.

As abordagens sociais e culturais do risco são instrumentos valiosos que nos permitem avaliar com maior clareza a forma como o risco é criado no contexto das ocupações urbanas, assim como a forma como a sociedade inserida nesse contexto percebe esse risco e o enfrenta.

Partindo da perspectiva da construção social do risco, percebe-se que, no caso das ocupações urbanas em áreas de risco, o risco e o desastre são construídos a partir de vulnerabilidades naturais que se somam a vulnerabilidades sociais dos habitantes, criando-se um cenário de alto risco de desastre. Essa constatação deve orientar as políticas públicas urbanas, devendo ser ponto de enfoque no contexto da prevenção dos riscos por parte do poder e órgãos de gestão.

A perspectiva cultural permite compreender a forma como a população que habita as áreas de risco compreendem esse risco, assim como as razões que foram determinantes para essa ocupação, conhecimentos que também contribuirão para a prevenção dos riscos por parte do poder e órgãos de gestão.

Assim, partindo da constatação de que o Brasil possui uma densa e significativa ocupação em áreas de risco hidrogeológicos e pensando em uma gestão preventiva, as perspectivas cultural e social acerca do risco podem ser aliadas importantes das estratégias delineadas.

Esse tipo de estratégia de gestão não pode, contudo, estar dissociada de ações estatais relacionadas a políticas habitacionais e de ordenação do espaço urbano. Do contrário, a mudança que se pretende na aceitação cultural de moradias em áreas de risco não será superada e riscos dessa natureza não deixarão de ser construídos.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Virginia García. El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. **Desacatos**, n. 19, p. 11-24, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n19/n19a2.pdf>. Acesso em 21 de agosto de 2023.

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Processo Estrutural dos Desastres: Dever estatal de prevenção a partir do paradigma das calamidades hidrológicas**. Londrina: Editora Toth, 2024.

BELING, Eloisa Loose; TOURINHO Girardi, I. Antes do desastre: notas a respeito do Jornalismo, da comunicação de riscos, da prevenção e do envolvimento cidadão. **Mediaciones Sociales**, v. 17, n. 0, p. 209-222, 2018. Disponível em: <https://revistas.ucm.es/index.php/MESO/article/view/60464> . Acesso em 05 de março de 2024.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 04 de março de 2024.

BRASIL. **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil**, de 10 de abril de 2012. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm .Acesso em: 04 de março de 2024.

CEMADEN. **Boletins de Impactos de Extremos de Origem Hidro-Geo-Climático em Atividades Estratégicas para o Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/cemaden/pt-br/assuntos/monitoramento/boletim-de-impactos> .Acesso em 02 de março de 2024.

CEMADEN. **Notícias : Cemaden e IBGE vão atualizar base de dados sobre população em áreas de risco de desastres, de 07/11/2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/cemaden/pt-br/assuntos/noticias-cemaden/cemaden-e-ibge-vao-atualizar-base-de-dados-sobre-populacao-em-areas-de-risco-de-desastres#:~:text=risco%20de%20desastres-,Cemaden%20e%20IBGE%20v%C3%A3o%20atualizar%20base%20de%20dados%20sobre%20popula%C3%A7%C3%A3o,%2C%20rendimento%2C%20respons%C3%A1vel%20pelo%20domic%C3%ADlio>. Acesso em 02 de março de 2024.

CEMADEN. **Notícias : Em 2023, Cemaden registrou maior número de ocorrências de desastres no Brasil, de 19/01/2024**. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/01/em-2023-cemaden-registrou-maior-numero-de-ocorrencias-de-desastres-no-brasil>. Acesso em 02 de março de 2024.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni. Uma breve análise sobre a integração entre as

dimensões científica e axiológica na construção do risco ambiental. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 8, n. 1, p. 127-145, 2013.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera et al. Direito À Moradia, Ocupação De Áreas De Risco E Desastre ‘Natural’ À Luz Da Jurisprudência Do Tribunal De Justiça Do Rio Grande Do Sul. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 4, n. 8, 2017. Disponível em <https://doi.org/10.22409/rcj.v4i8.322>. Acesso em 04 de março de 2024.

DE CARVALHO, Délton Winter. As mudanças climáticas e a formação do direito dos desastres. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 18, n. 3, p. 397-415, 2013. Disponível em <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/5130/2690>. Acesso em 04 de março de 2024.

DE OLIVEIRA, Fernanda Ribas; DE ABREU, Janete Josina. **Comunicação de risco e redução de risco de desastres**. Disponível em <https://files.abrhidro.org.br/Eventos/Trabalhos/190/III-END0056-1-20221113-172313.pdf>. Acesso em 05 de março de 2024.

DOUGLAS, Mary ; WILDAVSKY, Aaron. **Risco e Cultura. Um ensaio sobre a seleção de riscos tecnológicos e ambientais**. Tradução de Cristiana de Assis Serra. Rio de Janeiro : Esevier, 2012.

FURNIVAL, Ariadne Chloe; PINHEIRO, Sônia Maria; OLIVEIRA JUNIOR, José Carmo. **A Comunicação e a Compreensão da Informação sobre Riscos**. 2004. Disponível em https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:PpPCf6M9H7gJ:scholar.google.com/+A+Comunica%C3%A7%C3%A3o+e+Compreens%C3%A3o+da+Informa%C3%A7%C3%A3o+sobre+Riscos&hl=pt-BR&as_sdt=0,5 .Acesso em 10 de março de 2024.

GUIVANT, Julia S. A trajetória das análises de risco: da periferia ao centro da teoria social. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas - ANPOCS**. Nº 46, 1998., pp. 3-38.

IBGE, Coordenação de Geografia. **População em áreas de risco no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101589.pdf> . Acesso em 03 de março de 2024.

JABOR, Pablo et al. As ocupações humanas em áreas de risco na perspectiva do direito à cidade. Urbana e Direito à Cidade. **In Reforma Urbana e Direito à Cidade**. Organização Pablo Lira, Latussa Laranja Monteiro, Ligia da Motta S. Borges. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. Disponível em https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/livros/Reforma-Urbana-e-Direito-a-Cidade_VITORIA-2.pdf#page=103. Acesso em 05 de março de 2024.

LOOSE, Eloisa Beling. **Riscos climáticos no circuito da notícia local: percepção, comunicação e governança**. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Eloisa-Beling-Loose/publication/327450152_Riscos_climaticos_no_circuito_da_noticia_local_percepcao_comunicacao_e_governanca/links/5b90578292851c6b7ec42489/Riscos-climaticos-no-circuito-da-noticia-local-percepcao-comunicacao-e-governanca.pdf Acesso em 11 de março de 2024.

OLIVEIRA, Uilians Vieira de; COSTA, Rosangela Calado da; FREITAS, Juliana Gardenalli

de. O que faz uma comunicação de risco ser eficiente? A visão dos envolvidos. **Ambiente & Sociedade**, v. 26, p. e00611, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0061r1vu2023L3AO>. Acesso em 07 de março de 2024.

ROSA FILHO, Artur. A problemática socioambiental da ocupação urbana em áreas de risco de deslizamento da “Suíça Brasileira”. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v. 3, n. 1, p. 33-40, 2010.

SPINK, Mary Jane Paris. Viver em áreas de risco: tensões entre gestão de desastres ambientais e os sentidos de risco no cotidiano. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, p. 3743-3754, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232014199.01182014>. Acesso em 06 de março de 2024.

SULAIMAN, Samia Nascimento et al. Riscos e desastres naturais: contribuições da Ciência Pós-normal para um novo paradigma de conhecimento e gestão. **Ciência Pós-normal: ampliando o diálogo com a sociedade diante das crises ambientais contemporâneas**. São Paulo: FSP-USP, 2019.

ZANIRATO, Silvia H. et al. **Comunicação de riscos nos municípios do Vale Histórico Paulista. Experiências de participação social para adaptação e redução das vulnerabilidades em áreas urbanas**. PEREIRA, D. Mudança Social e Participação Política. Estudos e ações transdisciplinares. São Paulo, Annablume, 2017. Disponível em <https://sites.usp.br/promuspp/wp-content/uploads/sites/578/2020/09/Livro-3-09-COMUNICA%C3%87%C3%83O-DE-RISCOS-NOS-MUNIC%C3%8DPIOS-DO-VALE-HIST%C3%93RICO-PAULISTA-EXPERI%C3%8ANCIAS-DE-PARTICIPA%C3%87%C3%83O-SOCIAL-PARA-ADAPTA%C3%87%C3%83O-E-REDU%C3%87%C3%83O-DAS-VULNERABILIDADES-EM-%C3%81REAS-URBANAS.pdf> Acesso em 08 de março de 2024.