

Risco, vulnerabilidade social e cidadania

José Manuel Mendes and Alexandre Oliveira Tavares



Electronic version

URL: <http://rccs.revues.org/173>
ISSN: 2182-7435

Publisher

Centro de Estudos Sociais da Universidade
de Coimbra

Printed version

Date of publication: 1 juin 2011
Number of pages: 05-08
ISSN: 0254-1106

Electronic reference

José Manuel Mendes e Alexandre Oliveira Tavares, « Risco, vulnerabilidade social e cidadania », *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 93 | 2011, colocado online no dia 01 Outubro 2012, criado a 30 Setembro 2016. URL : <http://rccs.revues.org/173>

The text is a facsimile of the print edition.



Risco, vulnerabilidade social e cidadania

A problemática do risco e da vulnerabilidade social vem assumindo uma visibilidade crescente na definição de políticas públicas de planeamento e gestão territorial, assim como nos debates de cariz mais teórico sobre a preparação e a capacidade de recuperação das populações perante acontecimentos extremos, desastres ou catástrofes. Tal tendência deriva directamente da definição de referenciais de âmbito internacional, como o Quadro de Acção de Hyogo para 2005-2015, ele próprio aprovado após a Década Internacional para a Redução dos Desastres Naturais que decorreu no anos 90 do século XX, sob os auspícios das Nações Unidas, ou de propostas e directivas sectoriais da União Europeia sobre questões de risco, coesão territorial e redução da vulnerabilidade.

Cabe referir o papel central das estratégias de redução dos riscos de desastres nas actividades conjuntas das Nações Unidas e da União Europeia, conforme o relatório apresentado na abertura da 66.ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas realizada a 13 de Setembro de 2011. No referido relatório afirmava-se: “Não pode haver dúvida alguma de que a redução da vulnerabilidade aos riscos é infinitamente preferível à luta contra o sofrimento humano e as consequências económicas das crises”.

Esta atenção política à redução da vulnerabilidade e ao incremento da resiliência, instigando inúmeras investigações e propostas de análise teóricas e empíricas, tem centrado o debate mais na redução dos custos e na mensuração técnica e operacional da vulnerabilidade do que nas questões de cidadania, qualidade de vida e segurança estrutural das populações. A própria transição de um paradigma da vulnerabilidade para um paradigma assente na resiliência obriga a perguntar se o discurso subjacente não implica, na verdade, uma transferência de responsabilidades das entidades internacionais e governamentais para as comunidades e os cidadãos.

Na organização deste número temático da Revista Crítica de Ciências Sociais houve a preocupação de conjugar reflexões teóricas e epistemológicas sobre a vulnerabilidade e a vulnerabilidade social com propostas críticas de novos instrumentos de mensuração empírica da vulnerabilidade social. E isto atendendo a que os instrumentos analíticos são sempre construções sociais e que, ancorados em realidades geográficas multiescalares, podem ser reveladores de desigualdades sociais na vivência quotidiana dos territórios, na qualidade

de vida e no acesso a recursos. Esta definição crítica e epistemologicamente informada de índices e indicadores da vulnerabilidade social ganha no presente número temático uma dimensão comparativa, convocando diferentes tradições disciplinares, distintos contextos institucionais e nacionais, permitindo uma reflexão abrangente sobre os conceitos mobilizados e a sua capacidade heurística.

O próprio conceito sociológico de sociedade do risco alarga a noção de risco ao conceito de reflexividade e à autoprodução humana das causas subjacentes às situações extremas e aos desastres. Intimamente associada ao conceito de risco, embora configurando quadros analíticos específicos, emerge a noção de perigosidade e a forma como esta se torna, nas versões mais quantitativas de análise de risco, um dos seus termos de cálculo.

Por outro lado, a evolução do conceito de insegurança para o conceito de vulnerabilidade social representa a assunção de que o elemento social é um elemento activo quando se trata de riscos, uma vez que, quando falamos de vulnerabilidade social, estamos a referir-nos à predisposição que um dado grupo tem para ser afectado, em termos físicos, económicos, políticos ou sociais, no caso de ocorrência de um processo ou acção desestruturante de origem natural ou antrópica.

A organização deste número temático partiu também da constatação de que, a nível do planeamento de âmbito nacional e regional em Portugal, os planos existentes não incorporam a análise da vulnerabilidade social como uma ferramenta para implementar medidas de prevenção, desenvolver a capacidade de alerta ou articular o conhecimento e as práticas com as políticas e os recursos de protecção civil. Colocámo-nos, assim, perante o desafio de avançar com propostas, para Portugal e outros países, que procedam a uma integração de escalas que permita um conhecimento aprofundado dos territórios em análise numa óptica abrangente de prevenção e redução dos riscos, de optimização dos recursos do sistema de protecção civil, bem como de produção de instrumentos jurídicos e de um quadro normativo que possam contribuir para a definição de estratégias de gestão territorial, de construção de novos referenciais de segurança e de construção de epistemologias cívicas.

Este número especial inicia-se com um artigo de David Alexander, em que o autor parte da constatação de que a maior parte dos países e das instâncias internacionais apostam mais em modelos de redução dos desastres e de intervenção pós-desastre do que na prevenção pré-evento. Após uma apresentação crítica dos modelos de redução dos riscos, David Alexander propõe-nos uma nova base teórica para o estudo dos desastres. Este novo modelo teórico assenta, conforme argumenta de forma persuasiva e clara, no papel crucial e estruturante da cultura e do simbolismo na redução dos riscos. A nova proposta do autor

é contextualizada pelo exemplo das dinâmicas sociais e culturais relacionadas com o terramoto de L'Aquila, no centro de Itália.

O texto de Marcelo Firpo Porto procura, de forma crítica, avaliar as potencialidades e os limites do conceito de vulnerabilidade na sua relação com questões socioambientais mais amplas. Partindo de uma perspectiva assente numa ciência pós-normal, o autor apresenta-nos contributos de autores brasileiros que têm tido intervenção na discussão teórica e na prática militante em torno dos conflitos ambientais e dos movimentos por justiça ambiental.

O artigo de Susan Cutter avança com os pressupostos de uma ciência da vulnerabilidade, definindo vulnerabilidade como o potencial para a perda. Esta ciência procura examinar os padrões geográficos que diferenciam os lugares quanto aos factores que podem influenciar as capacidades locais para a preparação, resposta e recuperação perante situações de desastre. De seguida, Susan Cutter apresenta detalhadamente os parâmetros analíticos da exposição e da sensibilidade à vulnerabilidade social. Empiricamente, a proposta é substanciada na análise da vulnerabilidade social aos perigos ambientais nos condados dos Estados Unidos.

O artigo da autoria de Alexandra Aragão começa por caracterizar o modelo de protecção civil na União Europeia, propondo de forma inovadora, e com base em resultados de investigação, uma mudança de paradigma, fundando uma nova protecção civil, que se oriente tanto para a eficácia como para a justiça e se baseie num novo pressuposto: o conhecimento das vulnerabilidades sociais. Daí resultará, argumenta Alexandra Aragão, uma protecção civil eficaz e justa, que permitirá o desenvolvimento de capacidades de autoprotecção e o reforço da resistência e da resiliência dos indivíduos, dos grupos e das comunidades.

José Manuel Mendes, Alexandre Oliveira Tavares, Lúcio Cunha e Susana Freiria apresentam um novo modelo de análise da vulnerabilidade social aos perigos naturais e tecnológicos, estruturado em duas dimensões: a vulnerabilidade das populações e comunidades (criticidade) e a vulnerabilidade territorial (capacidade de suporte). O novo índice de vulnerabilidade social é aplicado ao sistema territorial de Portugal continental, tendo por base a escala municipal e submunicipal. Os resultados obtidos evidenciam o papel crucial da escala na análise dos processos relacionados com a vulnerabilidade social. Segundo os autores, a cartografia das áreas e dos grupos mais vulneráveis, bem como a identificação dos factores desencadeantes, constituem um contributo relevante para os programas de ordenamento e de planeamento destinados a mitigar os riscos e as vulnerabilidades do território.

No artigo seguinte, Jörn Birkmann e a sua equipa partem do modelo de Bogardi, Birkmann e Cardona (modelo BBC), que define a vulnerabilidade como sendo composta por três factores: exposição, susceptibilidade e capacidade

de enfrentamento. A partir deste modelo, os autores procedem a uma análise dos perigos de inundação costeira originada por tsunamis e das respectivas consequências socioeconómicas em Cádiz. A análise qualitativa realizada no estudo de caso, que complementa a descrição mais quantitativa baseada nos modelos de previsão do risco de inundação e transposição costeira originado por tsunamis, permitiu verificar a ausência de percepções locais deste risco, bem como o facto de as estratégias organizacionais e institucionais de redução não incluírem os tsunamis. Os autores concluem pela centralidade da dimensão institucional da vulnerabilidade na produção de estratégias eficazes de prevenção e preparação.

Alexandre Oliveira Tavares, José Manuel Mendes e Eduardo Basto propõem-se no seu texto avaliar a percepção dos riscos em Portugal continental e o grau de confiança institucional, tanto numa escala proximal (o concelho de residência), como distal (espaço nacional). Contrariamente à tese da familiaridade, os autores argumentam pela centralidade da diferenciação territorial e da consciência da escala na intensidade dos riscos percebidos. Ressalta do artigo a capacidade adaptativa dos cidadãos a práticas mais resilientes e a referenciais superiores de segurança, dado o reconhecimento de recursos e medidas de prevenção e resposta na emergência.

José Manuel Mendes

Alexandre Oliveira Tavares