

# Sociologia dos desastres

Manuel João Ribeiro

*Resumo:* Este artigo apresenta uma conceptualização dos desastres como processos não rotineiros de cunho socialmente relevante. Na primeira parte, reflectir-se-á sobre as dinâmicas de articulação entre o sistema social e o ambiente construído, como processos configurativos das causas sistémicas dos desastres. Na segunda parte, serão abordados os conceitos de vulnerabilidade social, culturas de desastres e as dinâmicas de desenvolvimento que enquadram analiticamente as dimensões sociais dos desastres. Numa óptica eminentemente tematizadora, concluir-se-á este artigo com a referência a três tipos específicos de protagonistas sociais e respectivos níveis de implicação, como agentes, directos e indirectos, dos desastres enquanto processos sociais.

## 1. Os desastres como processos sociais

A emergência de uma abordagem sociológica sobre a problemática dos desastres traz consigo o seguinte pressuposto básico: o de que estes fenómenos são, na sua essência, *processos de cunho socialmente relevante*. É através deste quadro de referência que se torna analiticamente pertinente falar de desastres, isto é, quando, de forma directa ou indirecta, está presente um processo de *implicação no sistema social*. Esta dimensão social dos desastres manifesta-se, aliás, de forma alargada, tanto ao nível dos mecanismos que se configuram como potenciais causas desse acontecimento, como ao nível das consequências que se produzem sobre a sociedade, alterando o curso regular da vida social.

Para Thomas E. Drabek, a conceptualização de uma sociologia focalizada nos desastres enquanto problemas sociais, traz à evidência o correcto dimensionamento da análise destes fenómenos, relacionando-os com as dinâmicas do sistema social. «*Um desastre é um problema social não rotineiro*», refere este autor, desmistificando visões limitativas de alguns domínios de especialidade redutoramente tecnocráticos, e enfatizando a consubstanciação do fenómeno enquanto processo social<sup>1</sup>.

Equacionam-se, portanto, os desastres enquanto falhas no sistema social, e não como manifestações meramente externas e socialmente inimputáveis.

Neste contexto, e independentemente da causalidade imediata que lhes for atribuída, os *desastres consistem*, sobretudo, *em processos de ruptura social*, reflectindo, necessariamente, o tipo e o grau de preparação do sistema social para lidar com riscos naturais e tecnológicos e para gerir fenómenos em grande parte por ele próprio criados, na produção de um ambiente cada vez mais socialmente construído<sup>2</sup>.

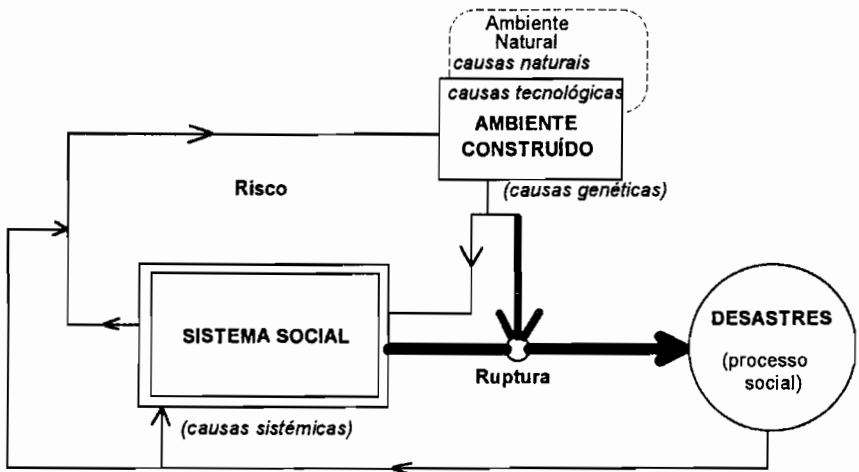
Segundo as concepções mais correntes, e atendendo à sua origem ou génese, são normalmente referenciados dois grandes tipos de desastres: os *desastres naturais* e os *desastres tecnológicos*. Aos primeiros encontram-se associados os fenómenos resultantes de manifestações das forças da natureza. Relativamente aos segundos, atribuídos a origem humana, salientam-se, sobretudo, os fenómenos derivados de falhas, rupturas ou utilizações indevidas (consciente ou inconscientemente assumidas) do desenvolvimento tecnológico-industrial.

Esta tipificação, embora constituindo auxiliar precioso na compreensão dos mecanismos dos desastres, traduz, sobretudo, uma *concepção de causalidade genética*, isto é, associada aos factores imediatos de ignição do acontecimento.

Por outro lado, em algumas das representações sociais que, habitualmente, se constroem acerca dos desastres, sobressaem as determinações de ordem natural e/ou divina na explicação destes fenómenos e, portanto, de dimensão incontrolável pelas estruturas sociais e a elas não imputável. Se, relativamente aos desastres de tipo tecnológico, se constata algum afastamento desse determinismo naturalista e metafísico, com alguma frequência continuam a ser entendidos numa óptica exclusiva de causalidade genética.

No entanto, como se referiu, os desastres consubstanciam-se, também, e de forma decisiva, como processos intrínsecos ao sistema social e às dinâmicas de construção social do ambiente. Resultante dessa articulação entre o *sistema social* e o *ambiente construído* não só surgem novos riscos de desastre no panorama das sociedades contemporâneas, como se acentuam manifestamente outros pré-existentes. Como diz Anthony Giddens, o desenvolvimento tecnológico-industrial e urbano da modernidade, proporcionando, por um lado, amplas áreas de segurança no mundo actual tem, por outro, contribuído, de forma verdadeiramente formidável, para a emergência de uma nova série de riscos<sup>3</sup>. Os riscos constituem, assim, virtualmente, a face sombria e contingencial das sociedades modernas em busca do progresso e de novos padrões de qualidade de vida.

Neste sentido, em associação com as causas genéticas imediatas dos desastres, quaisquer que elas sejam, encontram-se indissociavelmente presentes, em simultâneo, processos intrínsecos de *causalidade sistémica ou estrutural*, decorrentes do sistema social e das suas relações com o ambiente construído.



**Figura 1:** O desastre como processo social

A introdução deste conceito de causalidade sistémica ou estrutural configura, portanto, um novo quadro analítico e reflexivo de tematização dos desastres como fenómenos intrinsecamente sociais. Por um lado, enquanto acontecimentos com raízes profundas nas relações do sistema social com o ambiente por ele próprio construído e, por outro lado, enquanto produtores potenciais de rupturas graves no funcionamento social e na vida das populações. Abandona-se, assim, a visão estreita e exclusivista que reduzia a análise desta problemática a um determinismo de causalidade genética.

A título exemplificativo refira-se a problemática das “cheias”. Este é um tipo de desastre a que, imediatamente, se associa uma origem natural. A sua causa genética prende-se, de facto, com os elevados índices pluviométricos que ocorrem. No entanto, a “cheia” como desastre social só se verifica quando intervêm, em simultâneo, causas sistémicas: ocupação indevida de terrenos aluvionares com edifícios, desvio arbitrário de cursos de água para irrigação de outros locais, impermeabilização de

determinadas áreas com construção de infraestruturas diversas impedindo o escoamento normal das águas da chuva, etc. Uma precipitação semelhante que ocorra em locais não habitados ou correctamente ordenados territorialmente não passará, concerteza, de um acontecimento sem qualquer nota digna de registo, para além da referência metereológica em si.

Promove-se, portanto, com este paradigma explicativo uma reconceptualização desta temática, através da associação, em simultâneo e num mesmo processo, de causas genéticas e causas sistémicas. Contribui-se, assim, para uma nova matriz de entendimento dos desastres enquanto processos sociais e, daí decorrente, para a superação dos limites impostos a esse entendimento por concepções reducionistas de carácter tecnocrático.

Como acima se referiu, o desenvolvimento da modernidade tem revelado novos equilíbrios face à problemática dos desastres. Se, por um lado, garante padrões de segurança e conforto nunca antes experimentados, por outro lado, institucionalizou o risco de desastre como condição omnipresente nas sociedades actuais. Resultando de um processo de articulação do sistema social com a natureza - ambiente construído - e inerente recursividade, o risco evidencia-se nas vulnerabilidades do próprio sistema social. Definidos, genericamente, como a possibilidade de um desastre acontecer, seja de origem natural ou tecnológica, *os riscos resultam, em termos efectivos, da probabilidade de se desencadear um fenómeno de ruptura, e do grau de impacte associado aos efeitos que, previsivelmente, produza no sistema social.* Por outras palavras, um risco caracteriza-se pela ameaça sentida no sistema social face a determinada situação de ruptura física, económica ou cultural, provocada pela eventual ocorrência de um desastre. É, portanto, o próprio processo de produção e desenvolvimento das sociedades modernas que, simultaneamente e cada vez mais, potencia os riscos, aumentando de forma substancial os perigos daí decorrentes.

A concepção dos desastres enquanto processos sociais permite examinar cada um desses fenómenos em diacronia, decompondo-os analiticamente em três fases.

A primeira fase, que se designará de *produção/reprodução*, é caracterizada pela matriz alargada das relações sociais que configura os processos produtivos e as dinâmicas de funcionamento implicadas na interacção entre o sistema social e o ambiente construído. Este processo de produção/reprodução social assume, portanto, uma importância decisiva relativamente ao entendimento dos desastres como problemática de raiz social. Virtualmente, consubstancia-se neste período a origem sistémica do desastre, quer no poder contingencial de gerar condições propiciadoras para

o seu potencial despoletar, quer no dimensionamento do seu grau de impacte e dos eventuais efeitos dele decorrentes. Do mesmo modo, mas na óptica da prevenção e protecção social dos desastres, é nesta fase que podem ser decisivos dois grandes níveis de actuação social. O primeiro nível, reflectindo domínios mais genéricos, incorpora de forma sistémica, as grandes opções e decisões relativamente ao desenvolvimento tecnológico-industrial, ao planeamento e ordenamento do território, aos fluxos e movimentos sócio-demográficos, etc. que se estabelecem dentro das sociedades actuais. É, portanto, nesta fase que se estruturam algumas das opções globais mais importantes para o futuro das sociedades, tanto podendo, por um lado, contribuir para mitigar os riscos de desastre, como podendo, por outro, vir a acentuar as vulnerabilidades do próprio sistema social. O segundo nível, de âmbito mais específico, prende-se com as dinâmicas mais operacionais de preparação para resposta às situações imediatas de emergência. A elaboração de instrumentos de prevenção, e seus respectivos procedimentos, sedimentam modelos e padrões de referência sócio-cultural que, pelas atitudes, comportamentos e representações sócio-institucionais que protagonizam, tanto podem induzir apostas em acções de planeamento de cunho preventivo com a conseqüente preparação para a eventualidade de ocorrência do desastre, como, pelo contrário, podem primar por políticas de omissão ou de desfasamento tecnocrático que, atravessadas por mecanismos desadequados, comprometam a posterior resposta em situação de crise.

A segunda fase a que se fará referência, caracterizada pela afectação directa do sistema social pelo desastre, é definida por um processo de *ruptura/emergência*. Constituíndo o momento da manifestação concreta do impacte imediato do desastre, esta fase evidencia o confronto entre o grau de preparação do sistema social e os efeitos produzidos pela ignição do acidente. É um momento charneira, um estádio de excepção social que engloba a ocorrência do desastre e a actuação de emergência accionada para fazer face às conseqüências imediatas produzidas por esse acontecimento. Testam-se, então, obrigatoriamente e em situação real, os modelos pré-definidos de planeamento para gestão de emergência ou, em determinadas circunstâncias, manifestam-se as implicações da ausência desses instrumentos de resposta, improvisando medidas e procedimentos ao sabor dos acontecimentos emergentes. Confrontado com a alteração das suas rotinas habituais, o sistema social vê-se compelido a encontrar respostas mais ou menos rápidas que lhe garantam a normalização da situação, alterada pelo despoletar deste problema social. É ainda neste período que adquirem nova pertinência operativa conceitos como solidariedade e participação social, voluntariado e organização social, autoritarismo e

controlo social, etc. Recontextualizam-se, pois, novos mecanismos e dinâmicas sociais decorrentes da ruptura espaço-temporal verificada, que se manifestarão decisivas nas acções de terreno a seguir na gestão de emergência.

A terceira e última fase aqui considerada, constituindo um momento fulcral no processo de reflexividade social face ao desastre, designar-se-á *por reconstrução/desenvolvimento social*. Caracterizada por uma situação pós-desastre, é nesta fase que se definem e jogam as principais linhas de força estratégicas que irão consignar o processo sócio-económico e político de recuperação do sistema social face aos efeitos provocados pela catástrofe. Neste contexto, e após estarem garantidas as condições elementares de funcionamento social, isto é, concluídos os trabalhos de gestão da emergência, estruturam-se e accionam-se os processos de reconstrução visando recuperar da ruptura provocado pelo acidente. Paralelamente, é neste período que se equacionam, numa óptica prospectiva, os modelos e os projectos de intervenção mais adequados à reabilitação do sistema social afectado pelo desastre. Reflectindo visões diferenciadas dentro da própria sociedade, aqui se confrontam representações e domínios dos mais variados âmbitos, reproduzindo interesses e modelos distintos de intervenção social. Assim, e entre outras, refiram-se as tendências que encaram estes processos interventivos numa óptica predominante de actuação no ambiente construído, recuperando as estruturas sociais, económicas e físicas, de acordo com as formas pré-existentes ao desastre. A título de exemplo, e do ponto de vista das populações afectadas - física, económica e culturalmente -, apostam, sobretudo, e numa lógica de concessão, em modelos verticalmente hierarquizados, de cunho paternalista e de cariz assistencialista. Contudo, outras tendências podem ser accionadas, visando transformar as respostas aos efeitos decorrentes do desastre em processos de desenvolvimento social e, portanto, integrados numa filosofia de melhoria qualitativa dos padrões de vida das populações. Para tal, consubstanciam-se como essenciais, entre outros, os processos, quer de externalização dos danos do desastre, quer de participação social das populações afectadas.

## **2. Dimensões sociais dos desastres**

### **2.1. Vulnerabilidade social dos desastres**

Como se referiu, o entendimento dos desastres adquire lógica analítica pertinente se forem equacionados enquanto processos sociais. Esta

tematização conduz, assim, a explicação destes fenómenos para uma leitura interpretativa das dimensões sociais que lhes são inerentes.

Particularmente associada à problemática dos desastres encontra-se o conceito de vulnerabilidade, enquanto uma das suas dimensões sociais mais relevantes. Resultante do processo de articulação entre o sistema social e o ambiente construído, os riscos evidenciam os factores de exposição das sociedades ao desastre, isto é, as suas vulnerabilidades sociais.

Definida no pressuposto de um determinado grau de susceptibilidade, por parte do sistema social, de receber danos, vulnerabilidade social dos desastres é, assim, entendida como uma manifestação resultante do processo de desenvolvimento das relações sociais. Sinónimo de insegurança e de fragilidade frente a um perigo, a vulnerabilidade conceptualiza-se como uma noção de conteúdo explicativo dentro do contexto social onde se insere<sup>4</sup>.

Enquadrado numa teoria social dos desastres, o dimensionamento interpretativo da vulnerabilidade é, ainda, atravessado por um dupla referência analítica que contribui, de forma inequívoca, para a sua compreensão. Assim, e enquanto, por um lado, se considera o *nível e grau de exposição a determinados perigos*, por outro lado, ter-se-á que, em simultâneo, reflectir sobre a *capacidade de absorver e recuperar dos danos produzidos*, por parte do sistema ou grupos sociais. Desta forma, tematiza-se a vulnerabilidade como um processo dinâmico, com repercussões, quer na fase de produção/reprodução social, quer no momento de ruptura/emergência, quer, ainda, no período de reconstrução/desenvolvimento social. É durante a fase de produção/reprodução que se desenvolvem as condições sociais propiciadoras para um aumento ou diminuição dos parâmetros de vulnerabilidade do sistema social face aos perigos e aos riscos de desastre. Durante a fase de ruptura/emergência, definem-se os atributos da vulnerabilidade relativamente às condições do sistema social para absorver o impacte do desastre, através da matriz de articulação entre a existência, ou ausência, dos meios e recursos necessários para fazer face ao acidente e o grau de preparação do sistema sócio-técnico e cultural que gere a actuação no socorro. No período de reconstrução/desenvolvimento, os factores de vulnerabilidade inferem-se da maior ou menor capacidade do sistema social recuperar face aos danos provocados pelo desastre. Recoloca-se, portanto, a problemática das vulnerabilidades, não como um facto redutoramente natural ou técnico, mas em correspondência com as relações sociais geradoras dessa condição.

Refira-se, portanto, que a condição de vulnerabilidade é o resultado, ou consequência, do próprio processo social, reflectindo socialmente as

relações que definem o tipo e estágio de desenvolvimento de uma sociedade. Nesta linha de raciocínio, e como à frente se analisará, as atitudes a assumir no âmbito da prevenção deverão contribuir para reduzir ou eliminar as vulnerabilidades do próprio sistema social.

É num contexto analítico das relações sociais predominantes que se determina a distribuição das vulnerabilidades pelos grupos sociais em presença. Assim, não será de estranhar que, face a um mesmo perigo, diversos sejam os graus de exposição ao risco, isto é, que se verifiquem *vulnerabilidades diferenciadas dentro do próprio sistema, consoante a sua organização, distribuição e composição social*. Este posicionamento contribui, decisivamente, para a utilização deste conceito como dimensão constitutiva da temática dos desastres enquanto processos sociais. Para tal, para além das condicionantes sociais que decorrem de domínios como o acesso à propriedade e ao espaço, às tecnologias e aos sistemas de segurança, de forma a avaliar os efeitos provenientes do risco de desastre, também, concomitantemente, se deverá entrar em linha de conta com as disponibilidades, socialmente hierarquizadas e distribuídas, dos recursos e das reservas económicas, profissionais, familiares e culturais, tanto para prevenir, como para recuperar dos efeitos do processo de ruptura provocado pelo desastre.

A análise das vulnerabilidades sociais repousa, portanto, numa leitura interpretativa e integrada de componentes de incidência sócio-estrutural, sócio-urbanística e sócio-cultural. Como enquadramento de referência para a operacionalização do conceito de vulnerabilidade social, e a título meramente ilustrativo, é de salientar, no domínio sócio-estrutural, a importância de contemplar variáveis tais como a composição familiar, estrutura etária e sexual, níveis de ensino, redes de vizinhança, composição sócio-profissional, etc., determinantes para um entendimento interpretativo dos factores de vulnerabilidade das comunidades e grupos sociais. Do mesmo modo, mas num contexto mais intrinsecamente sócio-cultural, a formação escolar, o acesso a programas informativos e formativos no domínio da segurança e da protecção civil, e suas respectivas taxas de incidência, os mecanismos simbólico-culturais relativamente à percepção e representação dos riscos, entre outros, constituem-se em instrumentos analíticos fundamentais para uma formulação compreensiva dos parâmetros de vulnerabilidade. Por último, mas nem por isso menos importante, também as vertentes sócio-urbanísticas, estrutura e malha urbana existente, tipo de habitação com respectivas tipologias arquitectónico-construtivas, estado de conservação, investimentos aplicados na manutenção, densidades ocupacionais, contribuem como elementos fulcrais para o conhecimento e diferenciação dos padrões de vulnerabilidade existentes no sistema social.



Encontram-se, deste modo, reunidas as condições necessárias para fundamentar agora a construção teórica de um índice que, constituindo um instrumento decisivo de análise e planeamento, possa reflectir o tipo e o grau de afectação potencial do sistema social pelos efeitos dos desastres. Este índice de vulnerabilidade social (IVS), estabelecendo mecanismos relacionais entre as variáveis de caracterização social e os factores associados aos riscos de desastre é representado na seguinte formulação matemática:

$$IVS = p_1 s_1 + p_2 s_2 + p_3 s_3 + \dots + p_n s_n$$

As variáveis “s” representam as dimensões sociais que é indispensável ter em conta na análise das vulnerabilidades aos desastres. Para cada situação social os valores que essas variáveis assumem terão que ser objecto de análise específica. O conjunto de variáveis a considerar são as que se apresentam no Quadro 1.

**Quadro 1:** Variáveis de vulnerabilidade social

---

**variáveis sócio-estruturais**

- \* (  $s_1$  ) estrutura etária e sexual
- \* (  $s_2$  ) estrutura sócio-profissional
- \* (  $s_3$  ) regime jurídico do alojamento
- \* (  $s_4$  ) níveis de ensino
- \* (  $s_5$  ) família
- \* (  $s_6$  ) grupos críticos

**variáveis sócio-urbanísticas**

- \* (  $s_7$  ) densidade (índice de ocupação)
- \* (  $s_8$  ) ritmos e modos de utilização
- \* (  $s_9$  ) rácio habitacional/não habitacional
- \* (  $s_{10}$  ) rácio população residente/população presente
- \* (  $s_{11}$  ) malha e tecido urbano
- \* (  $s_{12}$  ) equipamentos colectivos

**variáveis sócio-culturais**

- \* (  $s_{13}$  ) culturas de risco específicas
  - \* (  $s_{14}$  ) acções de formação (taxas de incidência)
  - \* (  $s_{15}$  ) formação escolar
  - \* (  $s_{16}$  ) mecanismos de comunicação
-

As variáveis apresentadas reflectem o universo considerado como pertinente para um cálculo genérico dos índices de vulnerabilidade social. Contudo, salienta-se que, em função das características e especificidades sociais decorrentes do trabalho empírico, poderão algumas destas variáveis não reunir os requisitos necessários à sua inclusão no tratamento a efectuar e, pelo contrário, outras aqui não consideradas poderão emergir como essenciais para a interpretação cabal dos contextos sociais a analisar.

Os valores “p” corresponderão a coeficientes de ponderação estimados para cada tipo de risco de desastre, calculado em função da relação estabelecida com cada uma das variáveis. Em termos de ilustração, e tomando como base um tipo de risco de desastre como, por exemplo, o risco sísmico, poder-se-ia verificar a seguinte situação:

$$IVS = (0,4)s_1 + \dots + (0,8)s_7 + \dots + (0,6)s_{13} + \dots$$

Ter-se-ia, portanto, utilizando valores de mera simulação, que 0,4 seria o coeficiente de ponderação “p<sub>1</sub>” do risco sísmico em relação à variável “s<sub>1</sub>” (estrutura etária e sexual); o valor 0,8 representaria o coeficiente de ponderação “p<sub>2</sub>” atribuído ao risco sísmico em função da variável “s<sub>7</sub>” (densidade ocupacional); e assim sucessivamente. A atribuição de factores diferenciados de ponderação do risco de desastre, tem como referência justificativa a probabilidade que é associada ao impacte previsível que o desastre teria para a variável em causa.

Esta conceptualização que se localiza no plano teórico, necessita agora do consequente processo de validação empírica a ser fornecido com a realização de projectos de investigação, específicos nesta área do conhecimento da realidade.

No entanto, constrói-se, deste já, o quadro de referência contributivo para que, em articulação estreita com os índices de vulnerabilidade física (IVF) elaborados e calculados por outros domínios de especialidade técnico-científica, se encontre, de forma integrada, índices de vulnerabilidade (IV) das sociedades aos desastres. A título exemplificativo, no domínio das vulnerabilidades físicas, e tendo novamente como referencial o risco sísmico, são desenvolvidos no âmbito da sismologia, geologia, engenharia sísmica, etc, estudos e investigações que contemplam a análise de variáveis como a magnitude, distância focal, atenuação, constituição geológica e morfológica dos terrenos, tipologias construtivas, idade, materiais e estado de conservação das estruturas edificadas, etc.

Assim, o índice de vulnerabilidade seria encontrado no somatório entre os respectivos índices de vulnerabilidade física e social:

$$IV = a IVF + b IVS$$

em que, uma vez mais, “a” e “b” seriam os coeficientes de ponderação a atribuir aos respectivos riscos de desastre, em ordem à estimativa de impacte, que resultariam da afectação das componentes físicas e sociais existentes.

## 2.2. Culturas dos desastres

Um dos contributos mais importante para a compreensão e o entendimento dos desastres como processos sociais é o que resulta da construção teórica do conceito de culturas dos desastres.

Como se salientou, decorre das dinâmicas de articulação entre o sistema social e o ambiente construído a origem estrutural dos riscos e dos desastres. Deste modo, e enquanto processos sociais, a análise dos desastres encontra lógica interpretativa através da abordagem ao nível das suas causas sistémicas. Nesta ordem de ideias, uma das referências fundamentais para o entendimento desta problemática passa pela leitura das componentes culturais do sistema social.

Podendo assumir contornos diferenciados, em função dos contextos sociais onde se desenvolvem, as cultura dos desastres consistem, de forma frequente mas não exclusiva, em manifestações de cunho preventivo para enfrentar eventuais ameaças ou perigos de desastre.

Relativamente ao processo de produção/desenvolvimento das culturas dos desastres, é possível salientar três componentes essenciais.

Em primeiro lugar, e à semelhança das vulnerabilidades sociais, também a organização, distribuição e composição do próprio sistema social contribui para que as culturas dos desastres assumam contornos diferenciados, tanto ao nível da sua produção, como também das suas repercussões na sociedade.

Em segundo lugar, evidenciam diferentes estádios de percepção e de representação social face aos riscos de desastre. O entendimento desta diversidade posiciona-se, em simultâneo, quer na leitura da distribuição e hierarquização social ao nível das disponibilidades económicas, profissionais, familiares e educacionais, quer na identificação específica do tipo ou tipos de risco, quer, ainda, na definição de áreas de localização sócio-geográfica estimada do impacte do desastre.

Em terceiro e último lugar, resultando da articulação das duas componentes anteriormente apresentadas, salienta-se os mecanismos de prática social enquadrados através das atitudes e dos comportamentos sociais desenvolvidos em ordem aos desastres.

Culturas dos desastres definem-se, portanto, como conjuntos socialmente produzidos de valores, normas, regras e saberes que enquadram as representações, atitudes e comportamentos adoptados relativamente às distintas expectativas que decorrem de situações sociais e ambientais específicas<sup>5</sup>. O contributo desta conceptualização para o entendimento dos desastres como processos sociais assume, assim, um papel fundamental, pois confere o indispensável suporte analítico na mediação relacional com as outras dinâmicas sociais. De facto, as culturas dos desastres *evidenciam os diferentes mecanismos sociais* (representações, atitudes e comportamentos) produzidos no sistema social pelas comunidades, grupos e indivíduos para lidar, de forma latente ou manifesta, com os desastres. Por outro lado, *contribuem reflexivamente para uma leitura interpretativa dos processos e dinâmicas sociais* inerentes à produção de determinados tipos e padrões sócio-culturais. Conjugam-se, portanto, nos dois factores atrás referidos, os atributos explicativos das distintas manifestações culturais passíveis de encontrar dentro do sistema social, relativamente à problemática dos desastres. A existência de padrões sócio-culturais, sócio-políticos e sócio-estruturais distintos conduz, também, que a nível dos desastres se desenvolvam, em termos de culturas, atitudes, representações e comportamentos diferenciados, com implicações óbvias nos efeitos e consequências que produzem.

Nesta contextualização, e a título ilustrativo, refiram-se, por um lado, as culturas de cunho sócio-técnico, representadas por exemplo nas corporações de bombeiros, nos serviços de protecção civil, na comunidade científica, na emergência médica, que se repercutem em manifestações específicas com base, sobretudo, na reflexividade da experiência profissional acumulada e na investigação técnico-científica.

A construção de planos de emergência, a produção de normas de execução de actuação prioritária em situação de crise, a concepção de modelos de gestão de desastres, a elaboração de regulamentações técnico-jurídicas, contam-se dentro do vasto leque de procedimentos que são informados por este tipo de culturas de cariz sócio-técnico.

Por outro lado, são de destacar, também, as culturas locais ou de grupo social, com uma enorme diversidade de manifestações, tanto no plano dos saberes como no plano das crenças. Com representatividade diversificada, inclui desde as comunidades locais de bairro ou de região até aos grupos sociais como, por exemplo, associações de cariz profissional ou religioso.

Dentro dos variados registos possíveis que configuram as culturas locais apresentam-se, entre outras, as seguintes:

- a) os rituais de índole religiosa ou sobrenatural (realização de procissões, dádivas e promessas de oferendas, recurso a ícones diversos), na solicitação de protecção divina para a ameaça de vários fenómenos naturais e/ou tecnológicos;
- b) as técnicas e os métodos construtivos, com recurso a formas de arquitectura vernacular e à utilização de materiais tradicionais para reforço da estrutura das habitações e, conseqüentemente, aumento da segurança, em ordem a responder a determinados fenómenos naturais, como por exemplo, os abalos sísmicos;
- c) os processos de organização sócio-económica, encontradas em determinadas comunidades ou regiões, baseadas no conhecimento empírico e na experiência, para fazer face a acontecimentos naturais, com incidência imediata em potencial desastre, mas repercutindo-se, a médio prazo, em factores de desenvolvimento social e económico (p.ex. utilização agrícola de zonas aluviais sujeitas a inundações cíclicas que aumentam a capacidade produtiva dos solos).

As culturas dos desastres constituem, portanto, processos e dinâmicas sociais, com manifestações inequívocas, quer na fase de produção/reprodução, quer no momento da ruptura/emergência, quer, ainda, no período de reconstrução/desenvolvimento social. Na fase de produção/reprodução, os padrões de cultura tanto podem orientar o desenvolvimento de mecanismos de alerta e de prevenção, especialmente adaptados como reforço ou como alternativa social de resposta às situações derivadas dos desastres, como também podem produzir outras formas, nomeadamente de cunho tecnocrático e metafísico que, dificilmente, fornecem capacidade objectiva para lidar com os desastres. Durante a ruptura/emergência, os modelos normativos, comportamentais e os saberes resultantes do desenvolvimento dos padrões de cultura, confrontam-se com a necessidade de garantir e enquadrar as populações afectadas pelo desastre. Deste modo, as capacidades de gestão do sistema social na emergência, tanto podem conduzir, a resultados particularmente adaptados às contingências do desastre e, portanto, minimizadoras dos efeitos sociais daí derivados, como também à ausência de referências de suporte para as comunidades, grupos e indivíduos que, assim, se vêm confrontados com a falta de condições de resposta ao desastre. Na fase de reconstrução/desenvolvimento social, constituindo momento oportuno de reflexão e avaliação dos modelos culturais de referência, tanto se pode privilegiar a manutenção e o reforço dos factores institucionais e não-institucionais que responderam eficazmente ao desastre, como, noutra perspectiva, se pode inferir das situações do eventual desfasamento verificado, resultantes da omissão ou

da aposta em mecanismos inadequados que, conseqüentemente, não conduziram a uma efectiva capacidade de resposta integrada.

### 2.3. Dinâmicas sociais

Procurando sistematizar as linhas orientadoras que decorrem da abordagem desta problemática dos desastres, posicionar-se-á, de seguida, no domínio das relações e das dinâmicas sociais o tratamento analítico e explicativo de algumas das principais implicações que conferem aos desastres uma dimensão iminente sócio-estrutural.

Mantendo a lógica expositiva que tem vindo a ser seguida, discutir-se-á, com enquadramento nas três fases apresentadas — produção/reprodução, ruptura/emergência e reconstrução/desenvolvimento social —, os processos e as dinâmicas que reflectem os modelos e as práticas configurativas de uma compreensão integrada da problemática dos desastres.

Assim, durante a fase de produção/reprodução social, as opções tanto podem assumir contornos de potenciação das condições sociais de vulnerabilidade, contribuindo para acentuar os riscos e os perigos existentes, como, pelo contrário, podem ser direccionadas numa óptica de prevenção e minimização desses mesmos riscos e vulnerabilidades sociais. Saliem-se, como contributo analítico para uma problematização desta temática, para além de uma leitura das representações e práticas sociais quotidianas, também os processos e as relações sociais que condicionam o desenvolvimento das estratégias e práticas sócio-políticas, sócio-urbanísticas, sócio-económicas e sócio-culturais.

A evidenciação da pertinência da causalidade sistémica para a determinação e explicação analítica dos desastres passa, portanto, pela interpretação das dinâmicas sociais que conduziram à tomada de decisões políticas, económicas e culturais, que se reflectiram em determinadas opções e não em outras.

A título meramente ilustrativo, refira-se, por exemplo, os critérios arquitectónico-construtivos no domínio da produção sócio-urbanística. Como se sabe, constituem frequentemente uma componente de importância fulcral, na medida em que, tanto podem contribuir para acentuar as vulnerabilidades, como podem consistir em factores de minimização dos riscos de desastre. Como mecanismos interpretativos para uma análise sistémica, revelam-se de leitura essencial, quer o conhecimento dos pressupostos de desenvolvimento político-económico e das opções urbano-territoriais, quer o entendimento subjacente das normativas do quadro

jurídico-legislativo produzido e da regulamentação das respectivas acções de fiscalização, quer, ainda, a compreensão dos padrões e valores caracterizadores das culturas em presença.

Também na fase de ruptura/emergência surgem desenvolvimentos diferenciados ao nível do processo de gestão da crise, cujo suporte analítico e explicativo está localizado nas relações e dinâmicas sociais.

Frequentemente são atribuídas analogias e suposições que tendem a considerar os períodos de crise resultantes dos desastres como manifestações de comportamentos anti-sociais, justificando, portanto, a tomada de medidas baseadas em estruturas hierárquicas verticalizadas e autoritárias. Por analogia definem-se os estados de emergência e ruptura provocados pelos desastres como processos conflituais e violentos, semelhantes aos que ocorrem por efeito de situações de guerra. Assim, como resposta, equaciona-se, em termos de planeamento de emergência, o recurso aos modelos de cunho centralizado e normativo, tipificados nas organizações militares, como forma de garantir o necessário controlo social e enquadramento das vítimas, consideradas em estado de anomia. Por outro lado, constroem-se também suposições relativamente ao comportamento dos indivíduos e grupos durante os períodos de emergência tendentes a representá-los, quer em reacções de pânico e/ou passividade, quer em manifestações traumáticas e/ou egocêntricas, quer, ainda, em práticas de cunho anti-social. Reforça-se, deste modo, os pressupostos de uma actuação assente em filosofias organizacionais rígidas, de controlo e comando autoritário, por parte das entidades que concorrem para a gestão de emergência.

Contudo, e conforme salienta E. L. Quarantelli, estas analogias não encontram suporte empírico nos estudos e investigações realizados nos últimos trinta anos relativamente à temática dos desastres<sup>6</sup>. Efectivamente, para este e outros autores, nomeadamente R. Dynes<sup>7</sup>, os períodos de crise provocados pelos desastres caracterizam-se pelo reforço dos sentimentos de pertença social dos indivíduos e grupos, intensificando, de forma significativa, os mecanismos de inter-ajuda e solidariedade. Por outro lado, as suposições aqui apresentadas não passam, para Quarantelli, de mitos generalizados, construídos no domínio das relações sociais predominantes, mas com pouco ou nula aplicabilidade prática. Segundo este autor, quer o pânico — enquanto reacção de debandada, fugas descoordenadas e ataques de histeria —, quer a passividade — enquanto paralização da actuação e raciocínio —, quer os traumas — enquanto afectações emocionais no domínio da saúde mental —, quer o egocentrismo æ enquanto atitudes de isolamento e pena auto-centrada æ quer, por último, os comportamentos anti-sociais æ enquanto condutas abusivas, como

pilhagens e delinquência, não encontram confirmação analítica, em termos de ocorrência exclusiva ou predominante, nos inúmeros estudos realizados. Pelo contrário, verificam-se, frequentemente, por parte das vítimas dos desastres comportamentos racionais com um significativo cunho participativo, tentando contribuir, de uma forma activa e dinâmica, para o processo de gestão da emergência. Como exemplo, este autor salienta que cerca de dois terços dos resgates de feridos vítimas de desastres são realizados por familiares e vizinhos<sup>8</sup>.

Apesar da importância de que se reveste, não cabe no âmbito deste artigo uma discussão aprofundada deste conjunto de parâmetros analíticos. De qualquer modo, refira-se que são, eles próprios, e de uma forma ou de outra, reflectores do próprio processo e dinâmicas inerentes ao sistema social de onde derivam, possibilitando medir, de acordo com as estratégias assumidas e as opções tácticas desenvolvidas, os índices de implicação e preparação dos grupos e instituições sociais face às situações de ruptura/emergência provocadas pelos desastres.

Na fase de reconstrução/desenvolvimento social, também podem ser encontradas opções distintas relativamente ao processo de recuperação do sistema social dos efeitos decorrentes do desastre.

Intimamente ligadas com as dinâmicas de funcionamento do sistema social no período anterior ao desastre, as orientações estratégicas pós-ruptura podem, efectivamente, constituir-se, quer em mecanismos contributivos para a melhoria das condições de vida dos grupos e comunidades afectadas, quer em situações de estagnação social com, não raras vezes, a perda dos padrões de vida anteriormente experimentados.

Define-se, portanto, no âmbito de uma sociologia dos desastres, em contraponto com os marcos teóricos que tendem a considerar os desastres somente como fenómenos sociais dramáticos, com elevados danos humanos e materiais, um outro paradigma conceptual que configura, também, a possibilidade de transformar os desastres em factores de desenvolvimento social, requalificando política, económica e culturalmente os padrões de vida das comunidades, grupos e indivíduos afectados. Aparentemente contraditória, esta dicotomia mais não reflecte do que as consequências paradoxais dos desastres na sociedade. Coloca-se, pois, esta problemática no domínio analítico e interpretativo dos tipos de resposta que são fornecidos pelo sistema social aos desastres.

Com alguma frequência se ouve referir que, após os trabalhos de primeira intervenção de emergência, se torna necessário contribuir para a reposição das condições de normalidade. Esta declaração encerra, de imediato, um conjunto pertinente de considerações analíticas sobre as dinâmicas sociais no processo de reconstrução. Trata-se, efectivamente,



de reflectir acerca do tipo de entendimento que se atribui ao conceito de normalidade. Se repor as condições de normalidade significa reproduzir os anteriores padrões sociais na fase pré-desastre, então estar-se-á a contribuir para a reconstrução dos índices e níveis de vulnerabilidade social que estiveram na origem do desastre. Se, pelo contrário, esse entendimento recai sobre a possibilidade de intervir no sentido de corrigir e melhorar anteriores formas de organização e funcionamento do sistema social, com actuação ao nível da redução dos factores de vulnerabilidade social, nessas circunstâncias o processo de reconstrução adquirirá um cunho de desenvolvimento social e, portanto, uma lógica de prevenção face aos desastres.

É neste sentido que Fernando P. Carrasco propõe, como estratégias de desenvolvimento social em situações de desastre, a utilização dos processos, quer de *externalização dos danos*, quer de *participação social* das comunidades e grupos afectados.<sup>9</sup> Segundo este autor, trata-se de romper com os efeitos negativos que os desastres acarretam no sistema social. Assim, dentro de alguns dos múltiplos mecanismos a contemplar, a transferência para fora da comunidade, grupos e indivíduos afectados pelo desastre, dos custos económicos decorrentes do processo de reconstrução configura, quer uma maior rapidez na realização dos trabalhos de reabilitação e requalificação social, quer a possibilidade prática de intervir ao nível da diminuição dos factores de desigualdade social, com inerente redução de anteriores contextos de vulnerabilização.

Contudo, e ainda segundo Fernando P. Carrasco, se o processo de externalização dos danos constitui um dos vectores fundamentais para as estratégias de desenvolvimento social pós-desastre tem, no entanto, de ser acompanhado pela conseqüente prática de protagonismo e participação social por parte das comunidades, grupos e indivíduos afectados. Para tal, como proposta de concretização, sugere a concepção/construção de programas sociais, definidos em termos metodológicos em três grandes fases: a primeira, designada de fase de projecto remete, quer para a definição de objectivos e políticas, quer para a conceptualização de estratégias de trabalho, quer, ainda, para a determinação das metodologias e recursos necessários à consecussão do programa; a segunda, denominada de operacionalização, corresponde ao exercício das responsabilidades e à tomada de decisões relativamente às estratégias e objectivos previamente definidos; a terceira e última, definida como de reprodução administrativa, integra as actividades necessárias à manutenção e permanência legal e administrativa de qualquer tipo de programa social. Os diferentes níveis de implicação e protagonismo social das comunidades, grupos e indivíduos afectados, nas diferentes fases do programa social, determina o carácter qualitativo dos efeitos em termos de desenvolvimento social.

Segundo este autor, e conforme se pode analisar no Quadro 2, verificam-se desenvolvimentos distintos ao nível dos efeitos de externalização dos danos, consoante o processo tem ou não tem participação social das vítimas.

**Quadro 2:** Efeitos de externalização dos danos

| <b>Efeitos dos processos de externalização de danos com participação social</b>  | <b>Efeitos dos processos de externalização de danos sem participação social</b>   |
|--|---|
| <p><i>1. Em termos formais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• as vítimas intervêm no esboço/projecto dos programas de reconstrução;</li> <li>• as vítimas intervêm na operacionalização dos programas e adquirem nesse processo experiência para a sua reprodução administrativa posterior.</li> </ul>   | <p><i>1. Em termos formais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• as vítimas são destinatárias de programas definidos por outros grupos sociais;</li> <li>• as vítimas não intervêm na operacionalização dos programas e, consequentemente, têm problemas na sua reprodução administrativa.</li> </ul>  |
| <p><i>2. Em termos estruturais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• reestruturam-se as relações de poder entre as vítimas e a sociedade política, ao aumentar os espaços de concertação e de autogestão.</li> </ul>  | <p><i>2. Em termos estruturais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fortalecem-se as relações de tipo corporativo e a gestão centralizada das decisões políticas.</li> </ul>  |
| <p><i>3. Em termos da vida quotidiana</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• as vítimas intervêm no controle e distribuição dos bens básicos atribuídos durante os trabalhos de emergência;</li> <li>• as vítimas estabelecem acordos com instituições públicas e civis para o esboço/projecto e andamento dos programas de reconstrução de habitações;</li> <li>• as vítimas organizam instâncias de reivindicação laboral para o reestabelecimento dos seus postos de trabalho;</li> <li>• as vítimas administram a manutenção dos bens colectivos reconstruídos.</li> </ul> | <p><i>3. Em termos da vida quotidiana</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a organização e distribuição dos bens básicos é controlada por organizações públicas e/ou filantrópicas;</li> <li>• as vítimas recebem as habitações terminadas;</li> <li>• as vítimas são destinatárias, de maneira individual, de programas de restituição de empregos;</li> <li>• a qualidade dos bens colectivos reconstruídos deterioram-se a médio prazo.</li> </ul> |

Pese embora o carácter dicotómico apresentado neste quadro, e de acordo com o mesmo autor, as investigações e análises empíricas baseadas em experiências concretas realizadas em contextos de desenvolvimento social a partir dos desastres, deixam quase sempre transparecer uma combinação entre ambas as situações consideradas.

### 3. Protagonistas sociais

Como forma de complementar a análise que tem vindo a ser realizada no âmbito de uma abordagem sociológica sobre a problemática dos desastres, e a concluir, reflectir-se-á, neste capítulo, e numa óptica iminentemente tematizadora, sobre os níveis de implicação e de protagonismo dos principais agentes e instituições sociais.

Trata-se, pois, de incorporar a interpretação das relações e práticas dos diferentes agentes e instituições sociais como mecanismos contributivos para uma análise explicativa dos desastres.

Efectivamente, no processo de organização e funcionamento das sociedades, e na respectiva articulação com o ambiente construído, jogam-se e negociam-se, relacionalmente, lugares e estratégias que, em função das opções e dos equilíbrios alcançados, podem conduzir a resultados distintos no que respeita à forma de encarar e tratar a problemática dos desastres. Contudo, mais do que o aprofundamento das diferentes implicações que emergem dos vários protagonismos em confronto, procurar-se-á, sobretudo, definir uma tipologia de enquadramento genérico dos vários agentes e instituições sociais, direccionando-a como referência analítica a tomar em linha de atenção no tratamento da problemática dos desastres.

Neste contexto, poder-se-á considerar a existência de três grandes categorias-tipo de protagonistas sociais associados à temática dos desastres.

Numa primeira categoria poder-se-ão situar os actores e instituições sociais representados, quer através do sector económico-empresarial da sociedade, incluindo, nomeadamente e entre outros, agentes financeiros, industriais, urbanísticos, seguradoras, quer pelas populações, entendidas em sentido amplo: famílias, comunidades, grupos sociais.

Com um posicionamento e uma prática, em termos de estrutura social, ao nível dos sistemas de produção e de consumo, constituem-se em *protagonistas directos* dos processos que condicionam as dinâmicas de articulação entre o sistema social e o ambiente construído. Nem sempre reflectindo interesses estratégicos consensuais e lógicas de desenvolvimento comuns, determinam, contudo, as opções sociais que, colocadas numa óptica analítica dos desastres, tanto podem repercutir-se em contextos de vulnerabilização, acentuando os perigos e as ameaças de desastre, como podem reverter em termos de culturas preventivas, com a minimização e/ou mitigação dos riscos de desastre.

Numa segunda categoria, caracterizada por uma lógica interventiva mais arbitral e fiscalizadora, refiram-se, quer os agentes e instituições do poder político-jurídico, de representatividade local, nacional e internaci-

onal, quer os movimentos sociais de associações diversas de cidadãos — grupos ecológicos e ambientalistas, sindicatos e comissões de moradores, associações laborais e profissionais e congregações religiosas, etc. — e os meios de comunicação social - imprensa, rádio e televisão.

Com um cunho de *protagonismo regulador*, a acção destes grupos define-se, relativamente à problemática dos desastres, através de processos que, tanto podem ser de legitimação e suporte jurídico-administrativo das opções e procedimentos dos mecanismos de funcionamento social, como podem constituir manifestações de enquadramento crítico e de denúncia das decisões e práticas sociais, evidenciadas nas formas de organização e distribuição social, com consequentes impactes sobre o ambiente construído e a sociedade.

A terceira e última categoria considerada em termos de enquadramento dos protagonistas sociais, integra todo o conjunto de agentes e instituições que se definem pelo seu grau de especialização face à problemática dos desastres. Referem-se, pois, quer aos agentes institucionais de segurança e de protecção civil — bombeiros, cruz vermelha, serviços de protecção civil, etc. —, quer à comunidade científica e técnica, com produção de investigação e reflexão teórico-empírica sobre as temáticas associadas aos desastres.

Podendo ser designados por agentes de *protagonismo especializado*, constituem o suporte social indispensável para preparar e organizar os sistemas de resposta às emergências nas suas diferentes vertentes. Para além dos estudos e investigações de cariz analítico sobre os riscos e as causas, genéticas e sistémicas, dos desastres, também a concepção e elaboração de modelos de gestão, acções de informação, sensibilização e formação preventivas, planos de emergência, actuação operacional de resposta às crises, etc., reflectem o âmbito da sua intervenção social específica.

As dinâmicas interventivas destes três tipos de protagonistas sociais, embora definidas para efeitos de exposição de forma sectorial, são atravessadas por formas de articulação estreita que assumem diferentes e diversificadas combinações. Consoante as situações e os contextos sociais em presença, verificam-se processos de convergência sistémica e negociação relacional com resultados que, tanto podem consistir no estabelecimento de alianças com reflexos em cumplicidades e solidariedades, como podem apresentar lógicas de confronto social, com manifestação em tensões e conflitos.

É, aliás, nesta referenciação temática dos protagonistas sociais que se processa o enquadramento integrador das vulnerabilidades, culturas e dinâmicas sociais como dimensões dos desastres. Simultaneamente, e em

jeito conclusivo, refira-se que é através da contextualização dos protagonistas sociais nas dinâmicas de articulação entre o sistema social e o ambiente construído, que se recoloca a pertinência de uma abordagem problematizadora dos desastres como fenómenos não rotineiros de cunho socialmente relevante.

## Notas

1. Thomas E. Drabek, 1989, "Disasters as nonroutine social problems.", in *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Disaster Research Center, University of Delaware, 7(3), pp. 253-264.
2. F. L. Bates, R. R. Dynes e E. L. Quarantelli, 1992, "Importancia de las ciencias sociales ante las catástrofes naturales", *Protección Civil*, Revista de la Dirección General, Ministerio del Interior-España, nº 15, pp. 46.
3. Anthony Giddens, 1992, *As Consequências da Modernidade*, Oeiras, Celta Editores.
4. Jesús Manuel Macías, 1992, "Significado de la vulnerabilidad social frente a los desastres", *Revista Mexicana de Sociología*, nº 4, pp. 3-10.
5. Neil R. Britton, 1992, "Uncommon hazards and orthodox emergency management: toward a reconciliation.", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Disaster Research Center, University of Delaware, 10(2), pp. 329-348.
6. E. L. Quarantelli, 1991, "Implicaciones de planificación y gestión para el envío de servicios médicos de emergencia (EMS)", *Protección Civil*, Revista de la Dirección General, Ministerio del Interior, España, Nº 13, pp. 38-51.
7. Russell R. Dynes, 1994, "Community emergency planning: false assumptions and inappropriate analogies", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Disaster Research Center, University of Delaware, 12(2), pp. 141-158.
8. E. L. Quarantelli, 1991, op. cit.
9. Fernando P. Carrasco, 1992, "Estrategias de desarrollo social en situaciones de desastre", *Revista Mexicana de Sociología*, nº 4, pp. 11-24.

Manuel João Ribeiro. Sociólogo do Serviço Municipal de Protecção Civil da Câmara Municipal de Lisboa. A correspondência pode ser endereçada para o autor. Rua Cardeal Saraiva, 1070 LISBOA, ou pelo Fax. 01.7268589.