

Gestão de desastres no Brasil: inovação por meio da perspectiva de gênero

Disaster management in Brazil:
innovation through the gender perspective

Julia Lopes da Silva [I]
Patrícia Rodrigues Samora [II]

Resumo

As mudanças climáticas e o processo de urbanização desigual vêm intensificando a ocorrência e a magnitude de desastres. O objetivo deste artigo é discutir a integração entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDC) e o empoderamento feminino e comunitário no Brasil, contribuindo para a discussão ao revelar o potencial inovador de uma gestão de desastres sensível a gênero. Para tanto, baseamo-nos em levantamento teórico-conceitual para explicitar a especial vulnerabilidade de minorias sociais a desastres. Apresentamos a gestão de desastres praticada no Brasil, essencialmente tecnicista, e propomos a adoção das epistemologias do Sul como contraponto. Finalizamos o artigo com proposições à PNPDC que teriam potencial de criar respostas mais efetivas aos desafios impostos pela emergência climática.

Palavras-chave: desastres; vulnerabilidade; mulheres; assentamentos informais; epistemologias do Sul.

Abstract

Climate change and uneven urbanization processes have intensified the occurrence and magnitude of disasters. The purpose of this article is to discuss the integration between the National Policy for Protection and Civil Defense and the empowerment of women and communities in Brazil, revealing the innovative potential of gender-sensitive disaster management policy. For that, we base ourselves on a theoretical-conceptual survey to explain the special vulnerability of social minorities to disasters. We present the disaster management policies practiced in Brazil, which are essentially technicist, and propose the adoption of epistemologies of the South as a counterpoint. We end the article with propositions that have the potential for creating effective responses to the challenges posed by the climate emergency.

Keywords: *disasters; vulnerability; women; informal settlements; epistemologies of the South.*



Introdução

Um desastre pode ser definido como um fenômeno de constatação pública que expõe a vulnerabilidade na relação do Estado com a sociedade diante de determinado impacto que não se conseguiu impedir ou cujos efeitos não se pode diminuir, uma vez que foram infligidos danos e prejuízos socioeconômicos e ambientais consideráveis (Valencio, 2009). Inundações, deslizamentos, secas e epidemias são alguns exemplos de desastres que ocorrem frequentemente no Brasil e no mundo.

Apesar de tais fenômenos serem influenciados por condições climáticas adversas, estes também são fortemente potencializados pela ação humana. O último relatório do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC, 2021) dá como certo o fato de que as emissões de gases de efeito estufa advindas de atividades antrópicas levaram a um aumento da frequência e da intensidade de eventos extremos. Portanto, há um ponto de contato entre o atual cenário climático e a ocorrência de desastres nas últimas décadas, os quais vêm aumentando em frequência e magnitude. Dados do *Emergency Events Database – EM-DAT* (2020) reiteram isso, pois revelam que houve significativo aumento do número de eventos extremos registrados mundialmente, os quais passaram de 250 desastres registrados na década de 1960, para 6.300 na década de 2010.

No Brasil, os desastres mais frequentes estão relacionados às instabilidades atmosféricas, conhecidos como desastres hidrometeorológicos, gerando inundações e deslizamentos decorrentes de chuvas intensas que afetam grande número de pessoas a cada ano (Gonçalves e Sousa, 2014). Considerando o contexto brasileiro – em que são evidentes

as desigualdades sociais e a segregação socioespacial –, a urbanização não raramente se expande em direção a áreas impróprias à ocupação, como áreas ambientalmente sensíveis que, quando ocupadas, colocam em risco as populações que ali se instalam, aumentando as probabilidades de ocorrência de um desastre (Valencio, 2009). Logo, esse processo de urbanização desigual gera episódios de enchentes, deslizamentos e doenças à medida que promove a impermeabilização do solo, a disposição inadequada de lixo, a ocupação de encostas e de margens dos cursos d'água, além de desmatamento. É nesse contexto de precariedade que os países periféricos se apresentam como palco de mais de 70% dos desastres registrados mundialmente (Fiala, 2017).

Tendo em vista a redução das vulnerabilidades urbanas aos desastres, um aspecto necessário de se considerar é aquele que diz respeito à especial vulnerabilidade de minorias sociais (relacionadas a aspectos de classe, cor e gênero),¹ que são as mais impactadas por desastres. Isto se dá em função da injustiça ambiental, ou seja, a constatação de que sobre grupos historicamente subalternizados recai a maior parte dos riscos ambientais (Bullard, 1983). Logo, uma abordagem interseccional nos processos de mitigação e gestão dos riscos de desastres é essencial para uma resposta apropriada à questão. Reconhecer as múltiplas e sobrepostas discriminações que determinados grupos enfrentam, e que estas refletem em maior vulnerabilidade diante de eventos extremos, é ponto de partida para lidar com o tema de forma adequada (Camey et al., 2020).

No que diz respeito à vulnerabilidade feminina a desastres, objeto de estudo deste artigo, levantamento realizado pelas Nações Unidas revela que mulheres e crianças têm 14

vezes mais chances de morrer durante um desastre (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2012). Esse cenário ocorre já que mulheres frequentemente estão em posições de subordinação, mobilidade restrita, menor poder de decisão, empregos malremunerados, além de estarem sub-representadas politicamente, todos fatores que ampliam sua vulnerabilidade (ibid.). Oktari et al. (2021) afirmam que elementos como violência física e sexual, cuidados com crianças, idosos e com o lar, bem como falta de acesso à educação, são outras causas que levam mulheres a experimentar desproporcionalmente os efeitos adversos de desastres, mundialmente.²

Apesar da especial vulnerabilidade que muitas mulheres enfrentam, estas não devem ser encaradas como vítimas passivas da situação, visto que são importantes agentes no combate a eventos extremos, capazes de desenvolver e liderar ações efetivas para lidar com o problema. O consenso científico internacional tem apontado para a importância do empoderamento feminino na busca por cidades resilientes, visão que foi formalizada em diversos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como o Marco de Sendai, a Agenda 2030, o Acordo de Paris e a Nova Agenda Urbana Habitat III.

Todavia, as respostas institucionais que o poder público tem dispensado à gestão de desastres no País, formalizadas na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDC (Lei federal n. 12.608/2012), são essencialmente tecnicistas e pouco envolvidas com a complexidade das comunidades afetadas por desastres. Não por acaso, tais estratégias têm se mostrado insuficientes no combate aos eventos extremos, o que justifica a adoção de uma abordagem diversa para lidar com a questão.

Tendo isto em mente, o objetivo deste artigo é debater a integração entre a PNPDC e o empoderamento feminino e comunitário no Brasil, contribuindo para a discussão ao revelar o potencial inovador de uma gestão de desastres sensível ao gênero e, portanto, mais inclusiva, emancipadora e participativa. Isto se dá uma vez que a inovação social pode ser entendida como um modo de criar respostas novas e mais efetivas aos desafios enfrentados pela sociedade, promovendo um processo de aprendizagem coletivo que permite a realização de transformações sociais e a formação de novas relações sociais (Juliani et al., 2014).

Para tanto, o método empregado relaciona-se, em um primeiro momento, à realização de levantamento teórico-documental, de modo a demonstrar: a) a especial vulnerabilidade de minorias sociais a desastres no Brasil (Enarson et al., 2006; Collins, 2009; Ipea, 2011; Alisson, 2012; IBGE, 2019a, 2019b, 2019c; Fundação João Pinheiro e Corecon MG, 2020; Lacerda et al., 2021); b) a forma como é realizada a gestão de desastres no Brasil, marcada por um viés tecnicista (Chauí, 1982; Freire, 2014; Valencio, 2014 e 2016; Portella e Oliveira, 2021); e c) o potencial inovador da adoção das epistemologias do Sul para alcançar uma gestão do risco mais participativa, inclusiva e emancipatória (Santos, 2002, 2007 e 2021; Grosfoguel, 2009; Porto e Finamore, 2012; Holston, 2016; Sulaiman et al., 2019).

Após, a partir das análises e argumentações realizadas, propomos uma estratégia nacional de RRD (Redução do Risco de Desastre) capaz de integrar as mulheres e as comunidades em risco à PNPDC, tornando-as agentes desse processo. Para elaboração desse material, baseamo-nos em documentos orientadores da ONU sobre melhores práticas de gestão

de desastres, em tratados internacionais que abordam uma integração entre gestão de desastres e gênero e em relatórios frutos de conferências internacionais sobre o tema (Picard, 2014; Galperin e Wilkinson, 2015; Nações Unidas, 2015; Le Masson, 2016; Habtezion, 2016; Nguyen et al., 2020).

Desenvolvimento

Vulnerabilidade a desastres no Brasil e sua relação com gênero, cor e classe

Wisner et al. (2004) afirmam que, para entender os desastres, não devemos saber apenas os tipos de perigos (chuvas intensas, secas, terremotos, etc.) que podem afetar as pessoas, mas também os níveis de vulnerabilidade de diferentes grupos sociais. Nessa discussão, “vulnerabilidade” pode ser entendida como a predisposição física, econômica, política e social que uma comunidade ou indivíduo tem de ser afetado em caso de um fenômeno desestabilizador se manifestar. Ou seja, é a capacidade de antecipar, responder e se recuperar dos danos infligidos (Cardona, 2001). É natural, portanto, que diferentes grupos sociais tenham diferentes graus de vulnerabilidade.

No caso brasileiro, mulheres brancas e negras, ricas e pobres, não experienciam a vulnerabilidade da mesma forma. Isso se relaciona a um contexto histórico que se expressa na ampla alocação da população negra e pobre em trabalhos informais e malremunerados, na baixa representação política, nos altos índices de violências, na dificuldade de acesso à educação formal e na necessidade de habitar locais inadequados por parte desses grupos.³ Logo,

quando se discute a perspectiva de gênero em políticas de redução dos riscos de desastres (RRD), necessariamente deveria se incluir, ainda, uma perspectiva racial. Uma vez que a população residente em condições inadequadas no País é majoritariamente negra, mostra-se fundamental considerar tal fator na formulação de respostas ao risco vivenciado em assentamentos informais, de modo que as políticas e os programas de RRD considerem também esse aspecto. Conforme veremos, as condições precárias de moradia, a falta de acesso a infraestruturas urbanas adequadas, a feminização da pobreza, a sub-representação política, o papel de cuidadora imposto à população feminina e a violência de gênero em suas várias expressões são elementos cruciais para compreender a maior vulnerabilidade feminina, especialmente das mulheres negras, a desastres.

Em relação ao aspecto da habitação, mulheres são a pessoa de referência da maior parte dos domicílios com déficit habitacional no Brasil, isto é, 3,523 milhões (60%) dos domicílios com déficit, em 2019, tinham como responsável uma mulher (Fundação João Pinheiro, 2021), o que caracteriza a “feminização do déficit habitacional” (Lacerda et al., 2021). Ainda de acordo com Lacerda et al. (ibid.), é importante analisar tais dados em função da organização familiar brasileira: desde a década de 1960, as famílias denominadas “monoparentais com filhos” são as que mais crescem – grupo que é formado, majoritariamente, por mães solas e seus filhos. Em 2018, registrou-se mais de 11 milhões de famílias dessa tipologia – cerca de 5% dos arranjos domiciliares do País (IBGE, 2019b). Ainda segundo dados do IBGE (ibid.), 61% das mães solas brasileiras são negras. Ademais, 63% dos domicílios que têm mulheres negras como

pessoa de referência, com filhos de até 14 anos, estão abaixo da linha da pobreza (ibid.). Tais dados reforçam a importância da intersecção entre as variáveis cor, gênero e classe nas experiências habitacionais da população brasileira e, portanto, na exposição aos riscos urbano-ambientais.

Complementarmente, de acordo com a última edição do relatório “Retrato das desigualdades de gênero e raça”, produzido pelo Ipea (2011), apenas 33,9% dos domicílios em assentamentos subnormais no Brasil possuem chefia branca, enquanto cerca 66% apresenta chefia negra. Isto está relacionado às diferenças significativas de renda salarial em relação a sexo e cor observadas no Brasil. Em 2018, as mulheres receberam 78,7% do valor dos rendimentos dos homens. Já as pessoas de cor preta ou parda receberam 57,5% dos rendimentos daquelas de cor branca. Tal diferença é explicada por fatores como “segregação ocupacional, menores oportunidades educacionais e recebimento de remunerações inferiores em ocupações semelhantes” (IBGE, 2019c, p. 3). Biroli (2018) complementa ao afirmar que o trabalho remunerado não é vivenciado da mesma forma por todas as mulheres. Se, para as mulheres brancas, significa autonomia, empregos com carreira e mais bem-remunerados; para as mulheres negras, que são maioria dos trabalhadores domésticos, implica a realização de um trabalho alienante e que dá continuidade à exploração de classe.

Expostas as condições precárias de moradia e infraestrutura com as quais muitas mulheres se veem obrigadas a conviver, convém resgatarmos o fenômeno chamado “feminização da pobreza”. Conforme apontado pela Fundação João Pinheiro e pelo Conselho Regional de Economia – Corecon MG (2020),

os mecanismos que contribuem para esse fenômeno são: a) a divisão sexual do trabalho, que se traduz na maior ocupação de cargos precários e na desvalorização socioeconômica de tarefas tradicionalmente desempenhadas por mulheres; b) a discriminação própria do mercado de trabalho, que destina às mulheres salários menores e menor taxa de ocupação de postos de poder; e c) o impacto das recentes mudanças nas políticas sociais, que atingem mulheres de forma mais contundente.

No que diz respeito à divisão sexual do trabalho, destaca-se que mulheres dedicam em média 18 horas semanais a cuidados de pessoas ou a afazeres domésticos, ou seja, 73% a mais do que os homens (IBGE, 2019b). Tal fator se relaciona à hierarquização do trabalho: enquanto “o trabalho atribuído aos homens é remunerado, tem proteção social e é valorizado socialmente” (Fundação João Pinheiro e Corecon MG, 2020, p. 8), o trabalho reprodutivo, geralmente exercido por mulheres, não é remunerado, além de ser pouco valorizado socialmente e não garantir proteção social. Não obstante, a imposição do trabalho reprodutivo às mulheres aumenta a dependência econômica destas em relação aos homens, o que produz também uma desigualdade de poder entre homens e mulheres no interior do domicílio (ibid., 2020). Ademais, a pressão para exercer atividades de cuidado do lar e da família influencia no fato de que muitas mulheres acabem alocadas em empregos precarizados, informais e malremunerados, a fim de conseguir compatibilizar as atividades domésticas com as atividades remuneradas.

Por sua vez, a discriminação do mercado de trabalho que as mulheres enfrentam está relacionada ao fato de que a maioria dos empregados que ocupam cargos mais elevados,

no setor tanto público quanto privado, é homem. Em contrapartida, a maioria dos trabalhadores que ocupam escalões mais baixos é composta por mulheres (Fernandez, 2019). Segundo o relatório “Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil”, publicado pelo IBGE (2019b), em 2016, os homens ocupavam 60,9% dos cargos gerenciais no País, enquanto as mulheres ocupavam 39,1%. Os salários recebidos por homens e mulheres que exercem a mesma função também variam. Em cargos de chefia, a discrepância chega a 27% (ibid.).

Tais dinâmicas não refletem apenas na feminização da pobreza, mas também na sub-representação feminina na política. Apesar de ser maioria nos movimentos populares de luta por melhores condições de vida e trabalho, a representação de mulheres junto ao Estado (legislativo, executivo e judiciário) ainda é bastante reduzida. Isto se relaciona diretamente a fatores como divisão sexual do trabalho e discriminação no mercado de trabalho, já mencionadas. Para Montaner e Muxí (2021, p. 51), “se existe um espaço onde é clara a exclusão que o sistema patriarcal exerce sobre as mulheres, é o da política, o espaço máximo da representação de poder visível”. Como resultado, no Brasil, mulheres ocupam apenas 15% dos espaços formais de poder (Tribunal Superior Eleitoral, 2018). Tal situação é ainda mais delicada para mulheres negras, que são 2,5% na câmara e 1,2% no senado (Boldrini, 2019). Em nível internacional, o Brasil ocupa a 132ª posição entre os 190 países que informaram, à Inter-Parliamentary Union, o percentual de cadeiras em suas câmaras ou parlamento ocupadas por mulheres em exercício (IPU, 2019).

Por fim, destaca-se que as mudanças nas políticas sociais, implementadas no período pós-2015, vêm afetando desproporcionalmente a população feminina na medida em que contribuem para a sobrecarga das mulheres, que se veem obrigadas a assumir duplas ou triplas jornadas de trabalho. Não por acaso, mulheres são as responsáveis por cuidar das crianças quando não há mais vagas em creches públicas e dos idosos que adoecem por falta de recursos médicos. Com isso, a população feminina se vê privada de tempo, energia e dinheiro. Ademais, a verba destinada às políticas públicas para mulheres com o objetivo de promover autonomia feminina e de combater a violência chegou a R\$147 milhões em 2014. Em 2018, com uma queda de 83% no orçamento, esse investimento caiu para R\$24 milhões. Observou-se, ainda, que aproximadamente 1 milhão de famílias foram desligadas do Programa Bolsa Família entre maio de 2019 e janeiro de 2020 (Fundação João Pinheiro e Corecon-MG, 2020). Combinados, esses aspectos contribuíram para a feminização da pobreza no País.

O resultado dessa dinâmica é que, com baixos salários e responsáveis pelos cuidados da casa e da família, as mulheres brasileiras, especialmente as periféricas e negras, precisam se equilibrar “entre o trabalho produtivo e reprodutivo, e muitas vezes não conseguem arcar com os custos da moradia” (Lacerda et al., 2021), o que as leva a ocupar áreas ignoradas pelo mercado imobiliário formal e, conseqüentemente, deixa-as mais vulnerabilizadas em relação à ocorrência de eventos extremos.

Ademais, a “natureza cuidadora” imposta culturalmente às mulheres as deixa expostas em contextos de emergência, uma vez que elas tendem a proteger primeiro os outros,

para depois se preocuparem com si mesmas (Alisson, 2012). Enarson et al. (2006) corroboram tal afirmação ao argumentarem que, na maioria das sociedades, as responsabilidades cotidianas e imediatas de cuidados são tarefas femininas, representando um fardo adicional para as mulheres antes, durante e após a ocorrência de um evento extremo. Conforme apontado pelos autores, quando há necessidade de evacuação, cabe às mulheres recriar a sensação de segurança para as crianças em abrigos improvisados ou em casas temporárias, o que representa um empecilho para que retomem o desempenho de atividade remunerada e garantam sua autonomia financeira. Isto explicitado, conclui-se que a vulnerabilidade de mulheres a desastres não se relaciona somente a aspectos objetivos, como condições precárias de moradia e de infraestrutura urbana, mas também se caracteriza por variáveis socioculturais e econômicas.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

Esclarecidos os fenômenos que tornam a população feminina mais vulnerável à ocorrência de desastres, convém compreendermos como o poder público lida com a questão no País. Primeiramente, é importante ressaltar que evitar que fenômenos naturais severos ocorram foge da capacidade humana. Contudo, através de medidas preventivas, pode-se desenvolver e implementar programas e ações que minimizem os impactos causados por eles. Tais medidas podem ser divididas em duas categorias: estruturais e não estruturais.

As medidas estruturais são compreendidas como aquelas decorrentes da engenharia civil, tais como diques, barragens, obras de contenção, entre outras. Criado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC foi a principal medida estrutural no combate ao risco no País e ganhou destaque por promover obras de infraestrutura realizadas pelo poder público que, além de melhorarem condições de saneamento, habitação, transporte, energia, etc., reduziram a probabilidade de ocorrência de desastres. Contudo, em 2019, o governo federal divulgou que o PAC deixaria de receber novos investimentos, dando prosseguimento apenas às obras que já estavam em andamento. Pupo (2019) aponta que essa medida foi adotada após sucessivos cortes do programa, pois o valor destinado às obras caiu 52% entre 2014 e 2018. Como resultado, atualmente essas medidas estruturais se encontram sem programa ou financiamento específico, tendo como única fonte de recursos federais as emendas parlamentares.⁴

Já as medidas não estruturais se relacionam às ações que, por meio de normas, leis, regulamentos e ações educacionais, objetivam a diminuição dos danos causados por desastres. Nessa categoria, estão inclusos instrumentos de planejamento e gestão, marcos normativos específicos e tratados internacionais. Entre os tratados internacionais que abordam o tema, e dos quais o Brasil é signatário, destacam-se o Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres, o Acordo de Paris, a Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável e a Nova Agenda Urbana Habitat III. Estes são frutos de intensas discussões no cenário político global que vêm ocorrendo ao longo dos últimos vinte anos.⁵ Como resultado,

o tema “gênero” foi progressivamente incluído na agenda mundial de redução de riscos de desastres (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2012), dando visibilidade à questão, ao reconhecer e reforçar a importância da adoção de medidas que visam à mitigação de eventos extremos através de uma abordagem participativa e sensível ao gênero.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDC (lei federal n. 12.608/2012) aparece como principal normativa brasileira para a área, tendo incorporado avanços relevantes no ordenamento jurídico nacional sobre gestão de desastres. Enquanto a normativa anterior (lei federal n. 12.340/2010) estava mais focada nas ações de resposta e reconstrução, a PNPDC já alerta para a necessidade de medidas preventivas. Além disso, a PNPDC aponta a necessidade de integração de políticas setoriais para lidar com o risco e, para isso, mobiliza temas relacionados a saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, saneamento, habitação, etc.

Ademais, é importante frisar uma importante lacuna da PNPDC: os avanços formalizados no aparato legal trouxeram consigo desafios relacionados à sua operacionalização, já que a normativa não trazia os instrumentos para sua efetiva implementação, o que resultou em avanços na legislação que não saíram do papel (Freire, 2014). Ressalta-se, ainda, a alteração trazida sobre o CNPDC, que teve sua importância diminuída, pois o art. 11 da referida lei determinava-o como órgão consultivo do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. Todavia, a legislação anterior (lei federal n. 12.340/2010) trazia o CNPDC com natureza consultiva e deliberativa, responsável pela formulação e deliberação de políticas e diretrizes governamentais (Freire, 2014). Considerando que os conselhos são vinculados a órgãos

do poder executivo, cuja finalidade é permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle de políticas públicas, é inegável a desqualificação da participação social na construção da agenda pública. A PNPDC ainda reforça a necessidade de participação da sociedade civil, porém não fica claro como essa participação deveria ser efetivada ou sequer estimulada (Almeida, 2015).

A esse quadro de notáveis desafios, soma-se, ainda, a falta de reconhecimento das vulnerabilidades e capacidades femininas nesse contexto. Se, por um lado, mulheres constituem a maior parte das vítimas de desastres, por outro, elas muito têm a contribuir para a prevenção de riscos em suas comunidades.

Há, portanto, um claro desacordo entre a gestão do risco de desastres praticada no País e o consenso internacional sobre o tema. O Marco de Sendai torna isso evidente, pois enfatiza que “mulheres e sua participação são fundamentais para o gerenciamento eficaz dos riscos de desastres e para a elaboração, captação de recursos e implementação de políticas, planos e programas de redução do risco de desastres sensíveis ao gênero” (Nações Unidas, 2015). Além de sinalizar a especial vulnerabilidade feminina, tais marcos apontam que a efetivação da igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas representam um importante passo para a mitigação de riscos de desastres. Apesar de ser signatário desses tratados, o Brasil mantém uma política de gestão de riscos afastada de tais premissas, já que não possui um viés de gênero em sua política nem visa a uma integração com a complexidade local das comunidades em risco.

Tal situação reflete uma condição mais ampla de falta de participação observada no País. Embora a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade exijam que os municípios realizem um mecanismo de participação para o planejamento urbano, Manzi e Latendresse (2018) afirmam que, quando a população é envolvida através do planejamento colaborativo, não raramente esta se vê impedida de efetivamente contestar ou rejeitar uma proposta de intervenção urbana, consistindo em mero exercício de consulta pública. Tal situação define a chamada “participação de baixo grau”, já que as decisões finais permanecem nas mãos de “*experts*”. Essa situação explica, em parte, a tendência à baixa participação da população, bem como sua desconfiança e ceticismo diante de tais processos (ibid., 2018). Todavia, Valencio (2014, p. 3641) destaca que “o ponto de partida das práticas técnicas seria envolver-se com a complexidade social, ao invés de esquecê-la”, já que é através da iniciativa popular que a comunidade desempenha papéis ativos nas políticas públicas e não é tratada como objeto destas.

Tem-se, portanto, que a postura governamental em relação à forma como tem tratado a prevenção de riscos no País, ao deixar de se envolver com as particularidades locais e ao não promover uma escuta efetiva das populações vulneráveis, mostra-se insuficiente no combate aos riscos enfrentados. Isso está relacionado à sobrevalorização da técnica e ao que Chaui (1982) denomina “discurso competente”, ou seja, aquilo que pode ser proferido, ouvido e aceito como verdadeiro e autorizado. É o discurso dos especialistas. De acordo com a autora, a burocratização das sociedades contemporâneas e a ideia de Organização estão na base desse fenômeno. Por um lado,

a burocratização não se refere apenas à esfera do Estado, mas sim à toda sociedade civil – burocracias empresariais, escolares, hospitalares, sindicais, culturais, etc. Tal processo de burocratização se realiza sob a égide da ideia de Organização já que, à medida que a complexidade da vida social cresce, o Estado se expande, encarregando-se de parte considerável da vida humana. O discurso da Organização seria, portanto, um recurso utilizado pela ideologia dominante para ocultar a presença quase total do Estado na sociedade civil (ibid.).

Através desse fenômeno, “tem-se a aparência de que ninguém exerce poder porque este emana da racionalidade imanente do mundo organizado ou, se preferirmos, da competência dos cargos e funções que, por acaso, estão ocupados por homens determinados” (Chaui, 1982, p. 9). Todavia, a eficácia e o prestígio do discurso competente dependem da incompetência dos homens enquanto sujeitos sociais e políticos, tendo de ser reduzidos à condição de objetos sociais para que, assim, surjam:

Artifícios mediadores e promotores do conhecimento que constroem cada um e todos a se submeterem à linguagem do especialista que detém os segredos da realidade vivida e que, indulgentemente, permite ao não especialista a ilusão de participar do saber. (Ibid., p. 12)

É necessário enfatizar que o reconhecimento da esfera humana na prevenção dos riscos de desastres não descarta os importantes avanços que a tecnologia permite nesse campo, já que técnicas de previsão, modelagem e monitoramento produzem um repertório de informações capazes de delimitar fatores de ameaça, sua dinâmica e seu alcance (Valencio, 2014). Contudo, a supervalorização da técnica nas esferas deliberativas sobre desastres

constitui um obstáculo a uma abordagem mais humanista. Ao alienar a população em relação às soluções adotadas por profissionais, impedindo-a de manifestar a forma como compreende o problema e de participar de decisões, revela-se uma indiferença institucional diante da humanidade das comunidades afetadas (ibid., 2014), as quais passam a ser vistas como objetos sociais e não sujeitos sociais e políticos. Tem-se, portanto, que, ao enfatizar a condição física do risco, intervenções tecnocráticas falham por não reduzir a vulnerabilidade social, bem como minam o conhecimento local e as estratégias empregadas pelas comunidades para lidar com os riscos enfrentados (Collins, 2009).

Ademais, tal enfoque tecnocrático faz emergir uma noção de “naturalização” dos desastres que, segundo Portella e Oliveira (2021), desenvolve-se a partir de alguns pontos essenciais, como: 1) a concepção do desastre enquanto resultado de uma causa natural; 2) a concentração da intervenção governamental na resposta aos desastres em detrimento da prevenção e, em especial, da organização comunitária preventiva; 3) a conformação das comunidades atingidas como objetos assistenciais, carentes do conhecimento dos *experts*; e 4) as soluções propostas são majoritariamente obras de tecnologia (pontes, barragens, obras de contenção, etc.) que entram no jogo político de empresas privadas interessadas na concessão das ações tecnológicas para governos locais.

Assim, é fundamental que as respostas governamentais aos riscos vivenciados sejam orientadas a partir de uma noção histórica e política sobre a construção social do risco, a fim de promover a desnaturalização dos desastres.

Para Valencio (2016, p. 41), isso se mostra relevante na medida em que “o modo como a comunidade científica classifica e interpreta os desastres influencia as decisões de Estado em relação às interpretações do direito, às reivindicações de vítimas, à orientação de prioridades de proteção e defesa civil e outros serviços públicos”.

Potenciais de inovação de uma política de prevenção de desastres participativa e baseada em gênero

Observada a tecnocracia que permeia a gestão de desastres no País, a qual ignora as particularidades das comunidades em risco e seu potencial de contribuição, propomos que a revisão da PNPDC pode se beneficiar de conceitos presentes nas epistemologias do Sul. Dessa forma, aproxima-se a gestão de desastres do paradigma mundial de centralidade nas vítimas, que devem participar da formulação de ações de combate ao risco. Como resultado, esperamos contribuir para uma gestão mais participativa, inclusiva e emancipatória das mulheres em condições de vulnerabilidade, beneficiando, portanto, toda a rede de cuidado (composta por crianças, idosos e doentes) que elas operam.

De forma sucinta, as epistemologias do Sul são a contraposição aos paradigmas eurocêntricos hegemônicos que, ao longo dos últimos séculos, inspiraram a filosofia e as ciências ocidentais como as únicas formas de conhecimento válido. Essa racionalidade pode ser compreendida como um modelo totalitário, visto que nega o caráter racional das formas de

conhecimento que não se pautam pelos mesmos princípios epistemológicos e regras metodológicas (Santos, 2002).

Essa negação de outras formas de conhecimento está associada ao fato de que, nas ciências ocidentais, aquele que fala está frequentemente oculto, apagado da análise. Ao quebrar a ligação entre o sujeito de enunciação e o lugar epistêmico étnico/racial/de gênero, as ciências ocidentais geraram um mito sobre um conhecimento universal “verdadeiro” que oculta não só aquele que fala, como também o lugar epistemológico e geopolítico a partir dos quais o sujeito se pronuncia (Grosfoguel, 2009). A neutralidade e a objetividade aparecem como um mito que permitiu ao homem ocidental representar o seu conhecimento como o único capaz de alcançar a universalidade, bem como dispensar saberes locais por serem “particularísticos” e, portanto, inferiores, instituindo uma hierarquia global de conhecimento (ibid.). Contudo, conforme Kilomba (2016) destaca, “todos/as nós falamos de tempos e de lugares específicos, a partir de realidades e histórias específicas. Não existem discursos neutros. [...] a teoria não é universal nem neutra, mas sempre localizada em algum lugar e sempre escrita por alguém” (p. 17).

Isso posto, é importante destacar que as epistemologias do Sul não incitam uma atitude anticiência. Pelo contrário, essas epistemologias apontam que o papel da ciência é “tanto mais relevante quanto melhor a ciência conhecer os seus limites e se dispuser a dialogar com outros conhecimentos” (Santos, 2021, p. 294). Nesse sentido, o envolvimento popular e a adoção de uma perspectiva de gênero em planos, programas e ações de gestão de desastres rompem com as fronteiras tradicionais entre a técnica e o saber comunitário, promovendo

a Ecologia dos Saberes⁶ (ibid., 2007) e assumindo um caráter inovador na formulação de ações para a construção de cidades resilientes ante a emergência climática.

Porto e Finamore (2012) destacam que a escuta do conhecimento local é essencial para a definição de estratégias institucionais, na medida em que permite compreender dados importantes, como as noções de identidade e lugar, bem como elementos tradicionais locais que trazem à tona valores e percepções comunitários compartilhados. Tem-se, portanto, que a escuta da comunidade permite apontar as imprecisões e os limites do conhecimento técnico, reorientando o trabalho de investigação e atuação institucional a partir de situações problemáticas de forma contextualizada, o que amplia a capacidade de adotar ações mais efetivas para aquela localidade (ibid.).

Historicamente, no Brasil, inovações da cidadania urbana local formataram profundamente o País na medida em que influenciaram a Constituição Federal de 1988, possibilitaram a emergência de novos partidos políticos, atuaram para o desenvolvimento de políticas públicas de urbanização e de muitos outros aspectos relacionados à transformação democrática do País (Holston, 2016). A atuação de movimentos de base, como a Central Única de Favelas (Cufa), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), é prova de que a população auto-organizada é capaz de formular soluções inovadoras para os problemas sociais enfrentados.

Isso se relaciona ao fato de que a sociedade civil organizada faz diagnósticos e prognósticos, cria soluções, colabora na solução dos problemas e gera inovações (Gohn, 2006). Segundo a autora, é no plano local que se con-

centram as forças sociais de uma comunidade, permitindo a superação de dificuldades, gerando coesão social e forças emancipatórias – as quais se apresentam como fonte de mudanças e transformação social. O processo de participação, em suma, propicia, aos cidadãos, a oportunidade de atuarem ativamente na vida das suas comunidades, sobre as quais possuem conhecimentos que, muitas vezes, são ignorados (ibid.).

Sulaiman et al. (2019) afirmaram que esse “fazer coletivo” engloba diversos atores sociais e práticas inovadoras para criar outras formas de gestão, a fim de fomentar “a compreensão e o acolhimento de novos paradigmas, que possam informar novas escolhas do poder público e da sociedade numa perspectiva de avanço rumo a tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ibid., p. 44).

Paulo Freire (1981) defende que o ser humano é elemento-chave de transformações, já que, através de uma postura ativa, possui potencial de ampliar, reforçar e radicalizar a democracia. Daí, denota-se a importância do envolvimento comunitário no plano local para a construção de um conhecimento coletivo – e, portanto, inovador – capaz de mitigar a ocorrência de desastres e de reduzir a vulnerabilidade da população. As práticas

educativas articuladas com a problemática ambiental estão relacionadas à formação de um pensamento crítico, criativo, inclusivo e sintonizado com a necessidade de propor respostas para o futuro (Jacobi, 2007). Através delas, torna-se possível analisar as complexas relações entre os processos naturais e sociais em uma perspectiva global que respeite o meio ambiente e as diversidades sociais. Finalmente, Porto e Finamore (2012) afirmam que a integração entre o conhecimento popular e outras formas de conhecimento potencializa o desenvolvimento de práticas mais democráticas, uma vez que reduz assimetrias de poder e o acesso a recursos que conformam contextos de vulnerabilidade socioambiental.

Proposições ao cenário brasileiro

Resta, agora, propormos medidas inovadoras capazes de integrar as comunidades em risco – e, em especial, as mulheres – nos processos e práticas de gestão de desastres no Brasil. Os aspectos que acreditamos que a PNPDC deveria contemplar para alcançar tal meta são apresentados no Quadro 1 e explicados na sequência.

Quadro 1 – Aspectos para garantir uma perspectiva de gênero na PNPDC

Aspectos que a PNPDC deveria contemplar
<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão de mulheres e outros grupos vulneráveis como sujeitos ativos da legislação • Garantia da participação feminina paritária na esfera política e estratégica para prevenção dos riscos de desastres • Prever ações com metodologias sensíveis ao gênero em todas as fases do desastre • Prevenção de violência sexual e violência de gênero em contextos de desastres • Criação de um plano estratégico de gênero como instrumento orientador para a institucionalização das ações relativas a gênero na gestão do risco de desastres • Criação de uma base de dados desagregados por gênero e cor sobre comunidades vulneráveis e afetados por desastres • Criação de mecanismos para garantir e estimular a participação da sociedade civil e, especialmente, de grupos vulneráveis • Prever uma perspectiva de gênero em cursos de formação e capacitação de agentes da Defesa Civil • Fomento ao desenvolvimento de pesquisas que relacionem minorias e desastres • Criação de um Observatório sobre Gênero e Desastres • Fomento ao desenvolvimento da capacidade de liderança de mulheres e meninas e criação de ambientes capacitadores para fortalecer seu papel ativo na RRD

Fonte: elaborado pelas autoras, em 2022.

Inclusão de mulheres e outros grupos vulneráveis como sujeitos ativos da legislação

O primeiro aspecto elencado refere-se à inclusão de mulheres e de outros grupos vulneráveis como sujeitos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Destaca-se a importância de tal medida em função de esses segmentos da população não serem sequer citados pela lei federal n. 12.608/2012 (Brasil, 2012). A ausência de reconhecimento da especial

vulnerabilidade desses grupos aos eventos extremos, bem como a não especificação sobre a relevância de sua participação para a construção de cidades resilientes, vai contra as informações trazidas em inúmeros tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Logo, o primeiro passo para adoção de uma perspectiva de gênero nos planos, medidas, programas e ações de combate ao risco de desastres no Brasil é reconhecer tais grupos, tanto por sua vulnerabilidade quanto por seu potencial de contribuição.

Garantia da participação feminina paritária na esfera política e estratégica para prevenção dos riscos de desastres

Dado o contexto de representação desigual nas esferas políticas, a participação paritária entre homens e mulheres apresenta-se como elemento fundamental. A ONU Mulheres (2018, p. 4) ressalta que, a partir de uma participação política paritária, algumas metas poderiam ser alcançadas, tais como: a) “mulheres politicamente empoderadas para exercer seus direitos em condições de igualdade com os homens, influenciando a agenda política de forma a torná-la mais inclusiva e sensível à igualdade de gênero”; e b) “participação paritária em todas as esferas da sociedade, com instituições firmemente comprometidas com a igualdade de gênero”. Nesse sentido, a participação feminina paritária na esfera política e estratégica para prevenção de riscos de desastres mostra-se como fator essencial para dar expressão às perspectivas, necessidades e interesses das mulheres nesse campo (Habtezion, 2016).

Previsão de ações com metodologias sensíveis ao gênero em todas as fases do desastre⁷

Godinho (2004) aponta que um entrave a ser enfrentado para a implementação de políticas públicas com perspectiva de gênero no Brasil é a pretensa “neutralidade” de políticas setoriais sob o aspecto de gênero. Ou seja, políticas que, por tratarem de temas técnicos, teoricamente não precisariam abordar questões de

gênero. Todavia, conforme Le Masson (2016) afirma, projetos de gestão de desastres nunca são neutros, seja em relação à maneira como são formulados, seja em relação aos seus impactos sociais, já que refletem os valores e as prioridades das organizações responsáveis.

Diante disto, planos, medidas e ações de RRD que assumem abordagens pretensamente neutras geralmente fracassam em responder às necessidades específicas das mulheres e de outros grupos vulneráveis. Implementar ações de RRD com uma abordagem de gênero requer o reconhecimento das diferenças sociais, dos papéis atribuídos a homens e mulheres, das expectativas e das necessidades de cada um desses grupos (ibid.). Portanto, a previsão de ações que derivam de metodologias sensíveis ao gênero, em processos de RRD, mostra-se fundamental.

A adoção de metodologias sensíveis ao gênero, na fase de pré-desastre, poderia resultar em medidas que se mostram essenciais, como: garantia da inclusão de mulheres na estrutura institucional de gestão de desastres; adoção de diretrizes para lidar com a violência contra a mulher e contra as minorias sexuais; garantia de que mulheres se envolvam e sejam ouvidas em atividades de gestão, mapeamento e monitoramento de desastres. Já, no pós-desastre, é fundamental garantir que as necessidades femininas sejam atendidas em abrigos temporários, na preparação de kits de higiene específicos, na disponibilização de infraestrutura adequada para gestantes e mães desabrigadas, na garantia de serviços de saúde reprodutiva durante emergências, etc.

Prevenção de violência sexual e violência de gênero em contextos de desastres

Estresses socioeconômicos e de infraestrutura, que ocorrem ou são reforçados em função da incidência de desastres sobre uma comunidade, podem aumentar as desigualdades de gêneros e a violência contra a mulher (Camey et al., 2020). Nesse sentido, Nguyen et al. (2020) afirmam que a disseminação da violência de gênero após desastres reflete as desigualdades estruturais preexistentes que são exacerbadas após o desastre e aprofundam as vulnerabilidades existentes. Contudo, tal situação sequer é mencionada na PNPDC, revelando um descaso ou mesmo um desconhecimento em relação às ameaças ao bem-estar de mulheres e meninas em cenários de desastres. Para Smith (2019), essas respostas às emergências são caracterizadas pela “tirania da urgência”, que deixa de lado desigualdades estruturais, como a desigualdade entre gêneros, em favor de atender às necessidades mais imediatas. Todavia, tal estratégia reflete um contexto sociopolítico que ignora a forma como diferentes grupos vivenciam desastres, bem como suas necessidades específicas nesses contextos.

Criação de um plano estratégico de gênero como instrumento orientador para a institucionalização das ações relativas a gênero na gestão do risco de desastres

A criação de um plano estratégico de gênero aparece como importante ferramenta para garantir a institucionalização desse aspecto na gestão de desastres. Através de sua criação e implementação, seria possível promover uma abordagem multissetorial e participativa em ações que promovam a RRD, bem como

assegurar que as necessidades específicas de mulheres e meninas fossem garantidas em contextos de desastres. Por meio desse plano, tornar-se-ia viável estabelecer uma unidade de gênero dentro da estrutura institucional, a fim de liderar a implementação, monitoramento e avaliação das políticas de RRD praticadas no País. Tal processo poderia gerar, ainda, a produção de relatórios periódicos, oficinas participativas, assessoria técnica, etc., com o intuito de garantir a integração de uma perspectiva de gênero aos programas, planos e ações de gestão de risco de desastres praticados no País.

Criação de uma base de dados desagregados por gênero e cor sobre comunidades vulneráveis e afetados por desastres

O termo “dados desagregados” refere-se à separação das informações coletadas em unidades menores para revelar tendências e padrões subjacentes, já que os dados compilados podem ter inúmeras variáveis, como idade, sexo, área geográfica, escolaridade, etnia, etc. (Organização Pan-Americana de Saúde, 2020). Logo, a desagregação de dados permite descrever com precisão o perfil da população analisada e, a partir disso, delimitar quem são e onde estão os grupos mais vulneráveis (Nguyen et al., 2020).

Quando devidamente coletados e analisados, os dados desagregados são um importante instrumento para a implementação de sistemas de prevenção e execução de atividades de planejamento e capacitação. A partir da desagregação de dados, torna-se possível a produção de relatórios com informações quantitativas e qualitativas para medir a eficácia de programas, planos e ações desenvolvidos, bem como para monitorar e acompanhar

o progresso nas metas de igualdade de gênero nas ações de gestão de desastres (Habtezion, 2016). Em suma, a desagregação de dados permite intervenções mais efetivas e contribui para políticas e estratégias voltadas para as desigualdades subjacentes aos desastres.

Criação de mecanismos para garantir e estimular a participação da sociedade civil e, especialmente, de grupos vulneráveis

Para Picard (2014), a existência de dispositivos que assegurem a participação da população é um importante reconhecimento, por um lado, de que a contribuição da sociedade civil é parte fundamental das estratégias de RRD e, por outro, de que as comunidades têm o direito de se envolver em sua própria gestão de risco (ibid.). Ocorre que, mesmo quando as disposições legais preveem a participação da sociedade civil em processos de gestão de desastres, nem sempre esta é facilmente implementada.

A fim de fortalecer uma gestão de desastres com efetiva participação da comunidade, recomenda-se que os legisladores incluam disposições mais abrangentes e detalhadas nas normativas pertinentes, de modo que determinem a representação de organizações da sociedade civil e de comunidades atingidas por desastres em instituições nos níveis nacional e local. Este é um elemento importante para alcançar uma política de gestão de desastres que seja adaptada às necessidades daqueles mais vulneráveis, que leve em consideração o conhecimento local e que apoie as comunidades na tomada de decisões.

Previsão de uma perspectiva de gênero em cursos de formação e capacitação de agentes da defesa civil

Considerando o papel da defesa civil de coordenar ações preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas destinadas à prevenção de desastres, é essencial que os funcionários e voluntários que atuam nesse órgão estejam cientes da especial vulnerabilidade feminina e de outros grupos minoritários diante de desastres, bem como das importantes contribuições que tais segmentos da população podem trazer aos processos e práticas de prevenção de risco de desastres. Isto posto, integrar uma perspectiva de gênero aos cursos de formação e capacitação de agentes da defesa civil mostra-se como uma oportunidade interessante para alertá-los sobre a necessidade de entender o papel da mulher na sociedade e, assim, melhor desempenhar ações de prevenção, socorro e recuperação.

Fomento ao desenvolvimento de pesquisas que relacionem minorias e desastres

A aproximação entre esses dois temas, apesar de discutida há pelo menos vinte anos no âmbito internacional, permanece pouco abordada e debatida no Brasil. Logo, considerando que é papel da universidade produzir conhecimento, gerar pensamento crítico e articular saberes, é fundamental o fomento ao desenvolvimento de pesquisas que ampliem e aprofundem o entendimento sobre a relação entre gênero e desastres. Mais do que isso, também

se mostra necessário fomentar pesquisas que se dediquem a estudar a relação e os impactos de desastres sobre outros grupos vulneráveis, como idosos, comunidade LGBTQIA+, crianças, pessoas com deficiências, população negra, migrantes, etc. Zaidi e Fordham (2021) ainda pontuam que a promoção de oportunidades de educação e de treinamento para mulheres nas áreas de ciência e tecnologia e em campos relacionados à RRD se mostra fundamentais.

Isso é particularmente importante em um contexto em que grande parte da produção científica sobre desastres é produzida por uma minoria. Em revisão dos artigos publicados na revista *Disasters* desde 1977, Gaillard (2019) concluiu que 84% das publicações na área são de autoria de pesquisadores baseados em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE),⁸ enquanto 93% das mortes por desastres ocorrem em países não pertencentes – a essa organização como é o caso do Brasil. Isso indica que aqueles que correm mais riscos são excluídos ou, pelo menos, marginalizados na produção do conhecimento científico relacionado a desastres.

Criação de um Observatório sobre Gênero e Desastres

A criação de um Observatório sobre Gênero e Desastres permitiria trabalhar de forma sistemática e articulada com a sociedade civil sobre os desafios da integração de gênero aos processos de RRD no Brasil. Além disso, ao promover tal iniciativa, seria possível elaborar dossiês, promover encontros de especialistas, políticos e sociedade civil, avaliar as políticas públicas em vigor, mapear e analisar iniciativas

inovadoras e denunciar casos em que as necessidades femininas não são garantidas no processo de gestão de riscos. Em suma, seria viável a realização de diagnósticos e de monitoramento, em conjunto com a sociedade civil, sobre a real absorção do conceito de gênero nas práticas institucionais que visam a trazer resiliência às cidades brasileiras.

Fomento ao desenvolvimento da capacidade de liderança de mulheres e meninas e criação de ambientes capacitadores para fortalecer seu papel ativo na RRD

Por fim, ressalta-se a necessidade de que a PNPDC fomente a capacitação e o treinamento direcionados, que contestem os estereótipos de gênero na gestão de desastres, permitindo que mulheres mudem sua autopercepção de vítimas para agentes de mudança e que homens revejam concepções que, muitas vezes, infantilizam e subjagam a população feminina. Nesse sentido, a elaboração de programas de capacitação que combinem abordagens clássicas de treinamento com diálogos e atividades experimentais se mostra como uma iniciativa bastante interessante, já que cursos de treinamento formais, baseados na teoria, são menos efetivos para o fortalecimento da capacidade do que exercícios práticos que envolvam o trabalho de avaliação ou planejamento (Galperin e Wilkinson, 2015). Logo, atividades de desenvolvimento de capacidade que mobilizam a comunidade e se baseiam em experiências já existentes aparecem como soluções interessantes para o fortalecimento de um papel ativo de grupos vulneráveis em processos e práticas de RRD (ibid.).

Conclusões

Ao longo do texto, ressaltamos a maior vulnerabilidade feminina a desastres, bem como destacamos que a abordagem institucional de prevenção e gestão do risco, ao adotar um viés tecnicista para lidar com o tema, deixa de olhar para a relevância das forças sociais envolvidas no processo. Essa conscientização de que as respostas de RRD empregadas nacionalmente não são suficientes para lidar com o desafio imposto nos motivou a listar elementos para abordar a questão a partir do paradigma das epistemologias do Sul. Para isso, buscamos ponderar sobre um modelo participativo como caminho para aprofundamento da democracia, para o empoderamento de setores historicamente marginalizados e para

a produção de cidades resilientes, o que pode ser considerado inovador, pois articula saberes de diferentes agentes na resolução do desafio imposto, criando conhecimentos diversos e promovendo um potencial transformador no planejamento e na gestão do território.

Conclui-se, portanto, a importância de ouvir e dar voz às demandas, reflexões e contribuições dos cidadãos naquilo que concerne os problemas por eles vividos. Para tanto, a escuta das comunidades aparece como imperativo. Acadêmicos, técnicos e profissionais da área devem abrir as portas para discussões com as pessoas que vivenciam essa realidade em seu cotidiano. O primeiro passo é reconhecer que as comunidades afetadas não são apenas vítimas. Pelo contrário, elas muito têm a contribuir na busca por soluções que visam a reduzir a vulnerabilidade e aumentar a resiliência.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-7464-3186>

Pesquisadora autônoma. São Paulo, SP/Brasil.
julialopes123@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-2105-8557>

Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Campinas, SP/Brasil.
patricia.samora@puc-campinas.edu.br

Nota de agradecimento

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001.

Notas

- (1) Embora mulheres, comunidades empobrecidas, população negra, etc. sejam maioria numérica da população, utilizaremos “minorias sociais” para nos referirmos a esses grupos, pois, nas ciências sociais, esse termo diz respeito a populações que, de algum modo, são marginalizadas ou estão em situação de desvantagem em relação a outros grupos, frequentemente recebendo tratamento discriminatório.
- (2) É fundamental reconhecer que não existe uma categoria universal de mulher e que nem todas as mulheres são igualmente vulneráveis a eventos extremos. Indivíduos pertencem simultaneamente a diversos grupos sociais relacionados a idade, etnia, orientação sexual, renda, religião, etc. Portanto, não é nosso intuito reduzir as mulheres a uma categoria homogênea.
- (3) Segundo cartilha do IBGE (2019a, p. 5), “nos dois maiores municípios brasileiros, São Paulo e Rio de Janeiro, a chance de uma pessoa preta ou parda residir em um aglomerado subnormal era mais do que o dobro da verificada entre as pessoas brancas”.
- (4) Emendas parlamentares são aquelas feitas ao Orçamento Geral da União que, após aprovado, denomina-se Lei Orçamentária Anual. De forma geral, essas emendas são propostas por meio das quais “os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato” (Agência Senado, 2021).
- (5) A primeira reunião internacional dedicada a discutir e relacionar mulheres e desastres ocorreu em 2001, na Turquia. A reunião concentrou-se nas habilidades e capacidades femininas para a gestão de riscos, desafiando a imagem das mulheres geralmente retratadas como vítimas a esse respeito. Desde então, diversas conferências e fóruns internacionais vêm debatendo o tema.
- (6) A Ecologia dos Saberes é um conceito cunhado por Boaventura de Sousa Santos para confrontar a monocultura mental da ciência moderna, estando fundamentado no reconhecimento da pluralidade de formas de conhecimento além do científico. Para o autor, a Ecologia dos Saberes realiza-se em contextos de diálogo que permitam o surgimento de vozes diversas e, portanto, é entendida como um processo coletivo de produção de conhecimentos que visa à emancipação social.
- (7) Um desastre pode ser dividido em três fases: antes, durante e depois. A fase prévia engloba atividades de prevenção, mitigação, preparo e alerta. Durante o desastre, ocorrem ações de resposta. Depois do desastre, dá-se início às etapas de reabilitação e reconstrução.
- (8) Fundada em 1961, a OCDE é uma organização internacional composta por 37 países. Seu objetivo é promover pesquisas e estudos para o aconselhamento sobre políticas públicas e a troca de experiências entre países membros e parceiros.

Referências

- AGÊNCIA SENADO (2021). *Emendas ao orçamento*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>>. Acesso em: 25 fev 2022.
- ALISSON, E. (2012). Mulheres são mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas. *Agência Fapesp*. Disponível em: <<http://agencia.fapesp.br/mulheres-sao-mais-vulneraveis-aos-impactos-das-mudancas-climaticasglobais/16146/>>. Acesso em: 24 fev 2022.
- ALMEIDA, P. (2015). A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil: os desastres como problema político. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA. *Anais*. Porto Alegre, pp. 1-22.
- BIROLI, F. (2018). *Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil*. São Paulo, Boitempo.
- BOLDRINI, A. (2019). Bancada negra no Congresso é sub-representada em postos de comando. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/bancada-negra-no-congresso-e-sub-representada-em-postos-de-comando.shtml>>. Acesso em: 24 fev 2022.
- BRASIL (2012). Lei federal n. 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm>. Acesso em: mar 2022.
- BULLARD, R. D. (1983). *Confronting environmental racism. Voices from the grassroots*. Boston, South End Press.
- CAMEY, I. et al. (2020). *Gender-based violence and environment linkages: the violence of inequality*. Disponível em: <<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2020-002-En.pdf>>. Acesso em: 24 fev 2022.
- CARDONA, O. D. (2001). La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo: una crítica y una revisión necesaria para la gestión. In: INTERNATIONAL WORK-CONFERENCE ON VULNERABILITY IN DISASTER THEORY AND PRACTICE. Wageningen, Holanda, Disaster Studies of Wageningen University and Research Center.
- CHAUÍ, M. (1982). *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo, Moderna.
- COLLINS, T. W. (2009). The production of unequal risk in hazardscapes: An explanatory frame applied to disaster at the US-Mexico border. *Geoforum*, v. 40, n. 4, pp. 589-601.
- EM-DAT – Emergency Events Database (2020). *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED)*. Disponível em: <www.emdat.be>. Acesso em: 24 fev 2022.
- ENARSON, E. et al. (2006). “Gender and disaster: foundations and directions”. In: RODRÍGUEZ, H. et al. (org.). *Handbook of disaster research*. Nova York, Springer Science.
- FERNANDEZ, B. (2019). Teto de vidro, piso pegajoso e desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro à luz da economia feminista: por que as iniquidades persistem? *Revista Cadernos de Campo*. Araraquara, n. 26, pp. 79-103.
- FIALA, O. (2017). “Natural disasters in developing countries”. In: *Natural Disasters and Individual Behaviour in Developing Countries*. Cham, Springer International Publishing, pp. 5-41.
- FREIRE, A. (2014). *A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e as ações do Governo Federal na gestão de riscos de desastres*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Fundação Oswaldo Cruz.

- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2021). *Déficit Habitacional no Brasil: 2016-2019*. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf>. Acesso em: 24 fev 2022.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO e CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA – Corecon-MG. (2020). Pobreza, substantivo feminino. Boletim n. 8. Disponível em: <<http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/Boletim-8.pdf>>. Acesso em: 24 fev 2022.
- GAILLARD, J. C. (2019). Disaster studies inside out. *Disasters*, v. 43, n. S1, pp. S7-S17.
- GALPERIN, A. e WILKINSON, E. (2015). *Strengthening disaster risk governance*. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/disaster/Strengthening%20Disaster%20Risk%20Governance-Full-Report.pdf>>. Acesso em: 24 fev 2022.
- GODINHO, T. (2004). “Construir a igualdade combatendo a discriminação”. In: GODINHO, T.; DA SILVEIRA, M. (orgs.). *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher.
- GOHN, M. (2006). Políticas públicas e processos de emancipação: impactos da globalização econômica na realidade brasileira. *Caderno CRH*, v. 19, n. 48, pp. 537-549.
- GONÇALVES, J. C. e SOUSA, R. D. (2014). “Desafios de um planejamento integrado para prevenção de desastres”. In: CARMO, R. e VALENCIO, N. *Segurança humana no contexto dos desastres*. São Carlos, Rima.
- GROSGOUEL, R. (2009). “Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global”. In: SANTOS, B. S. e MENESES, M. P. (orgs.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra, Almedina.
- HABTEZION, S. (2016). *Gender, climate change adaptation and disaster risk reduction*. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/gender/Gender%20and%20Environment/Training%20Modules/Gender_Climate_Change_Training%20Module%202%20Adaptation%20DRR.pdf>. Acesso em: 24 fev 2022.
- HOLSTON, J. (2016). Rebeliões metropolitanas e planejamento insurgente no século XXI. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais*, v. 18, n. 2, pp. 191-204.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019a). *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf>. Acesso em: 24 fev 2022.
- _____ (2019b). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>>. Acesso em: 24 fev 2022.
- _____ (2019c). *Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf>. Acesso em: 24 fev 2022.
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2021). *Climate change 2021: the physical science basis*. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>>. Acesso em: 24 fev 2022.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011). *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>>. Acesso em: 24 fev 2022.

- IPU – Inter-Parliamentary Union (2019). *Women in national parliaments*. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>. Acesso em: 24 fev. 2022.
- JACOBI, P. (2007). Educar na sociedade de risco: O desafio de construir alternativas. *Revista Pesquisa em Educação Ambiental*, v. 2, n. 2, pp. 49-65.
- JULIANI, D. et al. (2014). Inovação social: perspectivas e desafios. *Revista Espacios*, v. 35, n. 5.
- KILOMBA, G. (2016). *Descolonizando o conhecimento: uma palestra-performance de Grada Kilomba*. Disponível em: <<http://www.goethe.de/mmo/priv/15259710-STANDARD.pdf>>. Acesso em: 24 fev 2022.
- LACERDA, L. et al. (2021). Por que o déficit habitacional brasileiro é feminino. *Labcidade*. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/por-que-o-deficit-habitacional-brasileiro-e-feminino/>>. Acesso em: 24 fev 2022.
- LE MASSON (2016). *Gender and resilience: from theory to practice*. Disponível em: <<https://cdn.odi.org/media/documents/10224.pdf>>. Acesso em: 24 fev 2022.
- MANZI, M. e LATENDRESSE, A. (2018). “Planejamento insurgente e direito à cidade: um olhar cruzado entre as experiências de planejamento de bairro de Montreal e Salvador”. In: FERNANDES, A. e CHAGAS, M. (orgs.). *O direito à cidade na França e no Brasil: uma nova agenda urbana? Questões para um debate necessário e fecundo*. Salvador, PPGAU-FAU-FBA/Lugar Comum.
- MONTANER, J. e MUXÍ, Z. (2021). *Política e arquitetura: por um urbanismo do comum e ecofeminista*. São Paulo, Olhares.
- NAÇÕES UNIDAS (2015). *Marco de Sendai para a redução de riscos de desastres 2015-2030*. Disponível em: <https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf.pdf>. Acesso em: 24 fev 2022.
- NGUYEN, H. et al. (2020). *Review of gender-responsiveness and disability-inclusion in disaster risk reduction in Asia and the Pacific*. Disponível em: <<https://asiapacific.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/10/ap-review-of-gender-responsiveness-and-disability-inclusion-in-drr>>. Acesso em: 24 fev 2022.
- OKTARI, R. et al. (2021). Gender mainstreaming in a disaster-resilient village programme in Aceh Province, Indonesia: towards disaster preparedness enhancement via an equal opportunity policy. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, n. 52, pp. 1-9.
- ONU MULHERES (2018). *Nota sobre democracia paritária*. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Nota_Democracia-Paritaria_FINAL.pdf>. Acesso em: 24 fev 2022.
- ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE (2020). *Por que a desagregação de dados é essencial durante pandemias*. Disponível em: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52072/FactsheetDisaggregation_por.pdf?sequence=13&isAllowed=y>. Acesso em: 24 fev 2022.
- PICARD, M. (2014). *Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report*. Disponível em: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/drr-full-report.pdf>>. Acesso em: 24 fev 2022.
- PORTELLA, S. e OLIVEIRA, S. (2021). Processos de vulnerabilização e desigualdades abissais: seria a terra plana e o coronavírus redondo? *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, v. 23, n. 1, pp. 315-324.

- PORTO, M. e FINAMORE, R. (2012). Riscos, saúde e justiça ambiental: o protagonismo das populações atingidas na produção de conhecimento. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, n. 6, pp. 1493-1501.
- PUPO, F. (2019). Marco de gestões petistas, PAC deixará de receber novos projetos. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/marco-de-gestoes-petistas-pac-deixara-de-receber-novos-projetos.shtml>>. Acesso em: 30 jul 2019.
- SANTOS, B. S. (2002). *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo, Cortez.
- _____. (2007). Para além do pensamento abissal: Das linhas globais a uma ecologia dos saberes. *Revista Novos Estudos*, v. 79, pp. 71-94.
- _____. (2021). *O futuro começa agora: da pandemia à utopia*. São Paulo, Boitempo.
- SIENA, M. e VALENCIO, N. (2009). “Gênero e desastres: uma perspectiva brasileira sobre o tema”. In: VALENCIO, N.; SIENA, M.; MARCHEZINI, V. e GONÇALVES, J. (orgs.). *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos, RiMa.
- SMITH, J. (2019). Overcoming the ‘tyranny of the urgent’: integrating gender into disease outbreak preparedness and response. *Gender and Development*, v. 27, n. 2, pp. 355-369.
- SULAIMAN, S. et al. (2019). “Coprodução de conhecimento: ciência, gestão pública e sociedade para a redução de risco de desastre”. In: YOSHIZAKI, H. et al. (org.). *Riscos e desastres: caminhos para o desenvolvimento sustentável*. São Carlos, RiMa, pp. 41-54.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (2018). *Mulheres ainda são minoria de candidatas nas eleições brasileiras*. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-ainda-sao-minoria-de-candidatas-nas-eleicoes-brasileiras>>. Acesso em: 24 fev 2022.
- UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (2012). *Disaster through a different lens: behind every effect, there is a cause*. Disponível em: <https://www.preventionweb.net/files/20108_mediabook.pdf>. Acesso em: 24 fev 2022.
- VALENCIO, N. (2009). “Da ‘área de risco’ ao abrigo temporário: uma análise dos conflitos subjacentes a uma territorialidade precária”. In: VALENCIO, N. et al. (orgs.). *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos, RiMa.
- _____. (2014). Desastres: tecnicismo e sofrimento social. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 19, n. 9, pp. 3631-3644.
- _____. (2016). Elementos constitutivos de um desastre catastrófico: os problemas científicos por detrás dos contextos críticos. *Ciência e Cultura*, v. 68, n. 3, pp. 41-45.
- WISNER, B. et al. (2004). *At Risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Londres, Routledge.
- ZAIDI, Z. e FORDHAM, M. (2021). The missing half of the Sendai framework: gender and women in the implementation of global disaster risk reduction policy. *Progress in Disaster Science*, v. 10, pp. 1-7.

Texto recebido em 8/mar/2022

Texto aprovado em 8/jun/2022

