



POLÍTICAS PÚBLICAS, TERRITÓRIO E EXTREMOS AMBIENTAIS

Delta Sousa e Silva¹

¹ Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Av. do Brasil 101, 1700-066 Lisboa, delta@lnec.pt

Ascher [1] (2010: 75) perspectiva as cidades como ambivalentes do ponto de vista da segurança. Trata-se de territórios que fornecem proteções diversas e estão, simultaneamente, expostos a toda a espécie de perigos. Esta dupla natureza dos territórios urbanos é, ela própria, uma consequência da modernidade e seus paradoxos. Graças a um avanço sem precedentes na ciência e na tecnologia e a um amplo acesso a equipamentos públicos e serviços, ganhou-se oportunidades de usufruto de uma existência humana mais segura e compensadora. Contudo, a modernidade foi também palco duma transformação profunda da relação da sociedade com a natureza que veio a alterar os ambientes e o perfil dos riscos. Contrariando o otimismo preponderante, os designados perigos naturais não se tornaram num problema menor para as sociedades modernas. As estatísticas neste domínio (cf <http://www.emdat.be/>) são reveladoras de um aumento dos danos económicos e sociais causados por desastres induzidos por extremos naturais ao longo do século XX, tendência que se mantém no presente século.

Sob pena de se consentir a agudização de vulnerabilidades de vária ordem, impõe-se que se reflecta sobre o que subjaz ao aumento dos custos económicos e sociais induzidos por extremos ambientais e que nos interroguemos sobre a eficácia das políticas públicas neste domínio. A presente comunicação pretende constituir-se como um contributo nesse sentido. A par de uma reflexão sobre algumas das causas de raiz da reprodução de vulnerabilidades, confrontar-se-ão dois grandes tipos de abordagem de política pública ao problema dos riscos ambientais, uma a que apelidamos do tipo *reativo* e outra do tipo *antecipatório*. Ilustraremos esta discussão sobre política pública, risco e desastre com um estudo que analisa a política pública em relação à ameaça sísmica a partir do caso de um sismo, o de 9 de Julho de 1998 ocorrido no Faial (Açores).

Postula-se que as duas abordagens de política pública supracitadas refletem duas visões paradigmáticas sobre a natureza e seus extremos. Tradicionalmente, as sociedades modernas organizaram-se em torno de uma visão da natureza enquanto entidade externa, apta a ser manipulada e dominada pela razão humana e por intermédio da ciência e tecnologia. À luz deste paradigma, que Hewitt [2] [3] (1983; 1997) denomina de paradigma geofísico, fenómenos como sejam cheias ou sismos são essencialmente percebidos como produtos das forças da natureza. A influência da ação humana, na configuração das causas e das consequências de tais fenómenos, é casual e tende a ser secundarizada. Ainda que presentemente questionada, esta visão paradigmática persiste ainda hoje, favorecendo políticas públicas do tipo reativo. Estas englobam tanto cenários de lateralização do problema dos desastres naturais até à sua ocorrência, como cenários em que os poderes públicos se esgotam no esforço tecnológico de domínio da natureza. Para os casos em que as forças da natureza escapam ao controlo humano, ensaiam-se políticas de protecção civil que, muitas vezes, se esgotam na logística e no planeamento da emergência. Hewitt (in *ibid*) assinala, a este propósito, que abordagens de política pública desta natureza têm o efeito perverso de acantonar o problema dos desastres *ditos* naturais em organizações especiais, coibindo os poderes públicos e as comunidades de atenderem de forma sistemática às vulnerabilidades que são social e quotidianamente construídas.

O contraponto à abordagem de política pública do tipo *reativo* corporiza-se naquilo a que denominamos de abordagem do tipo *antecipatório*. Entendemo-la enquanto reflexo de uma mudança paradigmática assente na consciencialização de que os padrões de relação humana com a natureza estão profundamente implicados na configuração das causas e dos impactes dos desastres naturais. Lógicas de desenvolvimento fundadas na exploração exacerbada dos recursos e em fluxos intensos de urbanização potenciam vulnerabilidades que devem ser contornadas, sob pena das perdas humanas e económicas dos desastres continuarem a crescer. Em termos de ação, esta visão paradigmática é veiculadora de políticas que enfatizam a necessidade de se investir na mitigação do risco. Mitigar o risco significa atenuar, reduzir vulnerabilidades e, desta forma, diminuir o grau de severidade dos desastres no futuro. Note-se que este tipo de abordagem de política pública não desvaloriza a

importância da preparação para a emergência, apenas coloca ênfase na necessidade em agir antecipadamente com vista à redução de vulnerabilidades e à promoção de comunidades resilientes [4] (Mileti, 1999). Em termos de ação, a concretização de uma tal estratégia implica que os governos integrem o problema dos riscos ambientais no quadro das suas políticas territoriais e do urbanismo. A denominada Agenda 21, saída da Conferência do Rio de Janeiro promovida pelas Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável em 1992, consagra uma secção ao problema dos desastres naturais onde propõe um conjunto de objetivos e medidas que traduzem bem o espírito de uma abordagem de política pública do tipo *antecipatório*. Propõe-se que se promova uma “cultura de segurança” em todos os países, promovendo o investimento na produção de conhecimento científico, respectiva divulgação e na consciencialização social para o problema dos extremos ambientais. Apela-se a que os governos de todos os países invistam em políticas de usos do solo orientadas para limitar a expansão urbanística em áreas de risco, promover práticas construtivas resilientes e corrigir lógicas de ocupação territorial promotoras de cenários de vulnerabilidade. Propõe-se que se perspective o pós-desastre e o processo de reconstrução das comunidades afetadas enquanto oportunidade para a mitigação do risco.

O estudo de caso recentemente desenvolvido em torno do sismo de 1998 no Faial (Açores) afigura-se pertinente para esta discussão por duas razões principais. Por um lado, ilustra bem as vulnerabilidades que se vão acumulando no tempo, e que são subitamente postas a descoberto com o sismo, em cenários marcados pela ausência de abordagens de política pública do tipo *antecipatório*. Põe, por outro lado, em evidência as dificuldades e os desafios que se colocam aos governos, aos técnicos e à comunidade em geral quando o pós-desastre é social e politicamente assumido enquanto “janela de oportunidade” para uma política de mitigação do risco.

As cidades são pólos privilegiados de atracção e concentração de população. De acordo com as Nações Unidas, metade da população mundial reside presentemente em áreas urbanas, sendo que nas próximas décadas estima-se que o crescimento demográfico ocorra sobretudo nestes territórios. Sabe-se que quanto mais denso e urbanizado é um território maior será o grau de exposição aos efeitos de extremos ambientais. Tal particularidade urbana torna premente a ponderação sobre que política pública de gestão dos riscos será mais eficaz para o reforço da capacidade adaptativa em relação ao ambiente e sua variabilidade.

[1] Ascher, F. – *Novos princípios do urbanismo*. Lisboa: Livros Horizonte, 2010.

[2] Hewitt, K. – *Interpretations of calamity*. Risk & Hazard Series: 1. Winchester: Allen & Unwin Publishers, 1983.

[3] Hewitt, K. – *Regions of risk: A geographical introduction to disasters*. Harlow: Addison Wesley Longman, 1997.

[4] Mileti, D. – *Disasters by design, reassessment of natural hazards in United States*. Washington DC: John Henry Press, 1999.