

A redução de vulnerabilidades como estratégia no enfrentamento de desastres

Un Reduction As sin coping strategy Disaster vulnerabilities

Juliana Frandalozo Alves dos Santos (Brasil).¹

Universidade Federal de Santa Catarina

jfrandalozo@gmail.com

Resumo

Os esforços de adaptação diante das mudanças climáticas vêm mobilizando diversos campos de conhecimento e ação. Na Redução de Riscos e Desastres (RRD), os documentos e plataformas internacionais têm sido de grande valia para compartilhar boas práticas em todo o mundo, contribuindo para a ampliação da resiliência. No entanto, muitas das consequências dos desastres são exacerbadas pelas mudanças climáticas. Cada vez mais é relatada a importância das ações locais em comunidades, focando os esforços na redução de vulnerabilidades. Este artigo discute as novas diretrizes internacionais para a RRD, a partir de considerações sobre o documento Sendai Framework, lançado em março de 2015, em substituição ao Marco de Ação de Hyogo, que traz em seu escopo o novo foco em redução de vulnerabilidades. Também discute, a partir deste foco, as responsabilidades e os limites do jornalismo de qualidade, como defensor do interesse público e disseminador de informações relevantes para as ações globais e locais.

Palavras-chave

Redução de Risco e Desastre, jornalismo, vulnerabilidade, Sendai Framework, mobilização comunitária

Abstract

The adaptation efforts on climate change have been mobilizing various fields of knowledge and action. On Disaster Risk Reduction (DRR), documents and international platforms have been helped to share best practices around the world, contributing to the expansion of resilience. However, many of the consequences of disasters are exacerbated by climate change. The importance of local actions in communities, focusing efforts on reducing vulnerabilities has been increasing. This article discusses the new international guidelines for DRR, from Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, document released in March 2015, replacing the Hyogo Framework for Action, which brings the new focus on reducing vulnerabilities. It also discusses, from this focus, the responsibilities and the limits of quality journalism, as a defender of the public interest and disseminator of information relevant to the global and local actions.

Key-words

Disaster Risk Reduction, journalism, vulnerability, Sendai Framework, community mobilization.

Introdução

Com as mudanças climáticas em curso, a redução de riscos e desastres ganhou mais espaço nas discussões sobre o clima, principalmente face às consequências que já são sentidas em todo o planeta. Nos últimos dez anos, mais de 1,5 bilhões de pessoas foram afetadas por desastres de várias formas. As perdas econômicas somam mais de US\$ 1.3 trilhões. 700 mil pessoas perderam suas vidas em desastres e aproximadamente 23 milhões perderam suas casas. Muitas das consequências dos desastres são exacerbadas pelas mudanças climáticas que impedem o desenvolvimento sustentável (UNISDR, 2015, p. 3).

Apesar dos desastres serem mais reconhecidos a partir de suas ameaças naturais, um evento natural também pode desencadear desastres tecnológicos, como o que ocorreu com a planta nuclear de Fukushima Daiichi, no Japão, em 2011, quando um terremoto seguido de tsunami afetou toda a costa nordeste do país e a usina nuclear, provocando um vazamento radioativo.

O que ambas as categorias de desastres, naturais e tecnológicos (seguindo a classificação internacional, que no Brasil, é definida como Classificação e Codificação Brasileira de Desastres, Cobrade), têm em comum é que, a despeito de suas categorias, todo desastre é social. A gênese do desastre está na incapacidade em fornecer conhecimento, preparação e treinamento para a população sobre o que fazer em uma situação de crise. O desastre afeta os sistemas de sobrevivência biológica, a ordem, motivação e gestão de crise social. Gera um alto custo em termos de desenvolvimento social, econômico, político e demográfico. Portanto, um desastre é um evento social (Rodríguez, 2000, p. 3).

As pesquisas sobre desastres estão alocadas numa área interdisciplinar de estudos, a sinistrologia. De acordo com a terminologia da Estratégia Internacional de Redução de Desastres da Organização das Nações Unidas (EIRD ONU), responsável por padronizar as discussões acerca do assunto,

Desastre é uma séria interrupção no funcionamento de uma comunidade ou sociedade causando uma grande quantidade de mortes, bem como perdas e impactos materiais, econômicos e ambientais que excedem a capacidade da comunidade ou sociedade afetada de fazer frente à situação mediante o uso de seus próprios recursos² (UNISDR, 2009, p. 13-14, tradução nossa).

Se para a ONU, o conceito de desastre é bastante complexo e possui uma grande magnitude, para Antônio Luiz Coimbra de Castro, que organizou o glossário de defesa

civil para a Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), sua compreensão é mais sucinta. Castro (1998) define o desastre como o “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”.

Ambas as definições consideram como desastre apenas os eventos que atingem pessoas e ecossistemas causando danos e prejuízos. Deste sentido é que se baseia a defesa de que o desastre é social, pois as ameaças podem ser naturais, como um terremoto, ou tempestade, mas o fator determinante para o conceito são as condições de vulnerabilidade de uma população.

Vulnerabilidades (UNISDR, 2009, p. 34-35, tradução nossa) são “características e circunstâncias de uma comunidade ou sistema que os tornam suscetíveis aos efeitos daninhos de uma ameaça”³ São vários tipos de vulnerabilidade: socioeconômica, cultural, religiosa, ambiental, física, institucional, educacional, política, informacional e comunicacional, entre outros. A vulnerabilidade considera aspectos locais de uma comunidade como a capacidade de enfrentamento de situações adversas, que se traduz na combinação de todas as fortalezas, os atributos e recursos disponíveis dentro de uma comunidade, sociedade ou organização (UNISDR, 2009, p. 10).

Ao longo dos anos, as estratégias de redução de riscos e desastres vêm se aproximando cada vez mais das comunidades locais, dentro das quais os relatos de boas práticas vêm mostrando ser esse o melhor caminho para a eficiência das ações de ampliação da resiliência diante de desastres. Com a disseminação dessas boas práticas, as políticas de redução de riscos e desastres se voltaram para a redução de vulnerabilidades.

No quinto e mais recente relatório do IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas), publicado em 31 de março de 2014, os dados e o resumo para os formuladores de políticas sugerem que as políticas públicas sejam direcionadas à adaptação às mudanças climáticas, para reduzir seus inevitáveis impactos (IPCC WGII, 2014). Antes disso, em 2012, o IPCC já havia publicado um relatório especial para a gestão de riscos provocados por eventos extremos e desastres como estratégia para a adaptação diante das mudanças climáticas (IPCC, 2012), no qual dedica o capítulo para discutir a vulnerabilidade como fator determinante de exposição ao risco. De acordo com Cardona et al (2012, p. 67), a falta de resiliência, que se observa no baixo desenvolvimento de capacidades para o enfrentamento de eventos extremos em comunidades locais, são importantes geradores de vulnerabilidades.

O relatório ressalta a importância em diminuir as pequenas e médias vulnerabilidades para que se reduzam os desastres de grande escala diante de eventos extremos. As vulnerabilidades são provocadas por falhas na governança que resultam em má gestão ambiental, urbanização desordenada e ocupação de áreas sensíveis e de risco e

a escassez de opções de moradia e recursos para a população mais pobre (Cardona et al, 2012, p. 67).

No entanto, os métodos e técnicas de análise de risco e de vulnerabilidades devem levar em conta a complexidade de fatores, como por exemplo, o tempo e a escala geográfica envolvida, o número e o tipo de atores, e os aspectos econômicos e de governança. Devem também contar com abordagens mistas, quantitativas e qualitativas, reunindo indicadores, índices e métricas de probabilidade com avaliações locais participativas, em parceria com as comunidades em risco, para capturar toda a complexidade da vulnerabilidade em suas diferentes dimensões (Cardona et al, 2012, p. 67).

A posição dos relatoristas do IPCC, em consonância com a forma como atualmente os estudiosos do assunto compreendem o risco, em toda sua amplitude sociocultural, refletem a influência de uma corrente de estudos sociológicos sobre o risco, liderada por dois pesquisadores, Ulrich Beck e Enrico Quarantelli.

Em 1992, Beck (2010, p. 23) publicou o livro *Sociedade do Risco*, onde firmou o conceito homônimo, ao vincular as condições de vulnerabilidade ao modo de produção que se desenvolveu durante o século passado, responsável pela configuração social que é sistematicamente acompanhada de riscos.

Quarantelli foi um dos pioneiros em pesquisas sociais sobre desastres, publica estudos desde os anos 1950 e fundou o Disaster Research Center, na Universidade de Delaware, EUA. Em um artigo publicado em 1991, Quarantelli apontava a necessidade de acompanhar o aumento da variedade de riscos e vulnerabilidades, pois esses vêm se modificando e se tornando mais complexos desde a Segunda Guerra Mundial (Quarantelli, 1991, p. 2).

Ambos os sociólogos tornaram visível o campo social nas discussões sobre o risco para a redução de desastres, mas a necessidade de fusão disciplinar, integrando métodos para a avaliação de vulnerabilidades, ainda é um grande desafio. Restrita inicialmente às ciências duras, a visão acadêmica sobre o risco, liderada por físicos, considerava que “como uma probabilidade no sentido da teoria estatística, o risco obedece a todas as leis formais das probabilidades combinatórias” (Adams, 2009, p. 40). Este pensamento probabilístico considerava que a ausência total de riscos, o “risco zero”, não só era possível como alcançável. Admitir que o risco é culturalmente construído era algo frustrante para os cientistas físicos (Adams, 2009, p. 42).

Essa predominância na visão científica sobre o risco afetou o pensamento sobre os desastres até o fim da década de 1980, quando uma série de acontecimentos começou a motivar os estudos sociológicos sobre a construção do risco. Assim como ocorreu com todas as ações iniciais em torno da prevenção de desastres, os grandes motivadores dessa mudança de pensamento foram dois eventos trágicos, em Cubatão, interior de São Paulo, e em Bhopal, cidade da Índia.

Cubatão se destacava por ser um grande parque industrial do Brasil, mas também pelo título de cidade mais poluída do mundo, recebido da ONU nos anos 1980. Ali se proliferavam várias favelas, entre elas, Vila Parisi e Vila Socó.

Em 24 de fevereiro de 1984, uma falha em dutos subterrâneos da Petrobras espalhou 700 mil litros de gasolina nos arredores da Vila Socó, em Cubatão. Ao vazamento, seguiu-se a explosão e o incêndio que destruíram parte da favela. Foram contabilizados oficialmente 93 mortos, porém estima-se que o número de mortos tenha sido próximo de 500. Os cadáveres das crianças não foram encontrados, acredita-se que tenham sido incinerados pelo calor (Beck, 2010, p. 51-52). Ao grande incêndio da Vila Socó, seguiu-se o desastre da Vila Parisi, quando uma sequência de mortes neonatais por anencefalia obrigou o governo estadual a intervir.

O mesmo ano de 1984 marcou Bhopal como o pior acidente industrial da história. Em 3 de dezembro um gás venenoso vazou das instalações de uma fábrica de pesticidas da empresa multinacional Union Carbide, no município de Bhopal, na Índia. Nunca se soube o número exato de vítimas; a Union Carbide falava em 3.800 mortos, mas a prefeitura da cidade dizia terem sido recolhidos 15.000 corpos, além das 50.000 pessoas que ficaram inválidas ou desenvolveram doenças crônicas por terem aspirado o gás (Beck, 2010, p. 52-53) (*The Bhopal Medical Appeal*, 2014).

Ao contrário do que aconteceu a Cubatão, que reverteu seu curso na história e em 1992 recebeu um novo título da ONU, dessa vez de “Cidade-símbolo da Recuperação Ambiental”, Bhopal ainda segue contaminada e sofrendo as consequências daquele desastre. A Union Carbide foi vendida a outra empresa, a Dow Chemical, que não se responsabiliza pelo desastre e os donos originais, apesar de condenados pela justiça indiana, desapareceram. A água e as plantações ao redor da fábrica estão contaminadas, a fábrica está abandonada desde o dia do desastre, nenhum tipo de limpeza foi realizado e uma nova geração está sendo envenenada pelos resíduos químicos que a Union Carbide deixou para trás. As pessoas afetadas pelo gás continuam a sucumbir aos males sofridos, morrendo à taxa de um por dia. A negligência é tamanha, que os protocolos de tratamento são dificultados pela contínua recusa da empresa em compartilhar informações sobre os efeitos tóxicos do gás liberado em Bhopal, afirmando que se trata de “segredo comercial” (*The Bhopal Medical Appeal*, 2014).

Mais de trinta anos se passaram desde estes dois desastres e a redução de riscos, hoje, ainda esbarra em problemas sociais que relegam a população pobre ao desgoverno, apesar de agora, pelo menos, a teoria do “risco zero”, ter sido abandonada por completo. O foco atual da gestão de risco de desastre e adaptação às mudanças climáticas é reduzir essa exposição e aumentar a capacidade de resiliência aos potenciais impactos adversos de eventos climáticos extremos, embora os riscos não possam ser completamente eliminados (IPCC, 2012, p. 4).

Sendai Framework e um novo foco de ação

Em tempos de mudanças climáticas, o risco tomou dimensões globais e assim como os riscos representados pelo desenvolvimento a todo custo, “já não pode ser limitado geograficamente ou socialmente, virou uma tendência global de ameaças supranacionais e independentes de classes” (Beck, 2010, p. 16). Beck enfatiza que as condições de produção de riquezas que ampliam os riscos não atingem apenas os pobres, mas também os ricos, em escalas diferentes. O risco faz parte de uma dinâmica social que não mais pode ser concebida em termos de classe (Beck, 2010, p. 47), atinge ricos e pobres em diferentes níveis.

Para Beck (2010, p. 28), o potencial político das catástrofes emerge do reconhecimento social do risco e sua prevenção e manejo acabam envolvendo uma reorganização do poder e da responsabilidade.

A partir de 1990, a comunidade internacional, liderada pela ONU, passou a considerar a dimensão social do risco como o fator predominante para a redução de desastres. Mas foi em 2005, com o Marco de Ação de Hyogo (Hyogo Framework for Action, HFA), que a redução do risco definitivamente passou a circular como prioridade estratégica no enfrentamento de desastres.

O documento foi firmado durante a Conferência Mundial para a Redução de Desastres, realizada em Kobe na província japonesa de Hyogo, em janeiro de 2005. Ratificado por 168 países, o documento reuniu diretrizes para ações de redução de riscos e desastres no mundo de 2005 a 2015. Pela primeira vez os esforços conjuntos de parceiros estratégicos foram reunidos sob uma mesma coordenação. Agências internacionais, governos e especialistas em desastres, se uniram para ampliar a resiliência e reduzir perdas materiais e humanas (EIRD ONU, 2007).

A implementação do HFA foi acompanhada e relatada e seus resultados geraram vários relatórios posteriores e uma plataforma global de compartilhamento de boas práticas em redução de riscos e desastres. Desde sua adoção, foi documentado progresso em níveis local, regional e global, alcançado pelas nações e por diferentes atores na redução de risco e desastre, levando à diminuição dos índices de mortalidade em alguns tipos de ameaças (UNISDR, 2015, p. 2).

No relatório de médio prazo do HFA (UNISDR, 2011), a comunicação e sensibilização do público, na forma de campanhas que conduzem a tomada de medidas, foram destacadas como aspectos centrais para a implementação do HFA (UNISDR, 2011, p. 35). A participação efetiva das comunidades e autoridades locais é um componente importante no planejamento de enfoques integrais para abordar múltiplos perigos que desencadeiam as ameaças naturais (UNISDR, 2011, p. 48-49). Neste âmbito, o relatório já prenunciava o foco do documento que veio em substituição ao HFA, o Sendai Framework.

O novo protocolo de ação das Nações Unidas para a Redução de Riscos e Desastres (RRD), foi ratificado pelos representantes de 187 países, reunidos na terceira Conferência Mundial de Redução de Riscos e Desastres, em Sendai, Japão, em março de 2015, e substituiu o Hyogo Framework for Action, que estabeleceu as diretrizes de RRD para a década 2005-2015.

As novas diretrizes, que valem de 2015 a 2030, visam reduzir vulnerabilidades como uma forma de ampliar a resiliência diante da necessidade de buscar a adaptação diante das mudanças climáticas. Para isso, o documento destaca, como prioridade número um, a necessidade da compreensão do risco de desastre em todas as suas dimensões de vulnerabilidades, capacidades, características das ameaças e do meio ambiente (UNISDR, 2015, p. 9).

O Sendai Framework busca ainda aproximar os esforços de redução de riscos e desastres, enfrentamento das mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável, para produzir resultados significativos e duradouros. Também se inclui na redução de vulnerabilidades, metas relativas à biodiversidade, a erradicação da pobreza, meio ambiente, agricultura, saúde, alimentação e nutrição, entre outros (UNISDR, 2015).

Assim como os relatórios do IPCC, o Sendai Framework visa orientar formuladores de políticas, servindo como guia para a implementação integrada e inclusiva de medidas econômicas, estruturais, legais, sociais, de saúde, culturais, educacionais, ambientais, tecnológicas, políticas e institucionais (UNISDR, 2015, p. 6, tradução nossa).⁴

Ações coletivas no enfrentamento de vulnerabilidades

Somente entre 2008 e 2012, 144 milhões de pessoas tiveram de ser deslocadas pela ação de desastres. As condições em que vivem essas pessoas, que deixaram suas casas, piora na medida em que se ampliam as vulnerabilidades. As evidências indicam que a exposição tem aumentado, em todos os países, mais rápido que o declínio das vulnerabilidades, gerando novos riscos e perdas relacionadas a desastres, com impactos significantes, em pequeno, médio e longo prazo (UNISDR, 2015, p. 3).

As pessoas reagem de modos diferentes diante de um desastre, de acordo com características sociais e psicológicas. Essas reações incluem terror, medo, pânico, negação e incredulidade, coragem e irritabilidade, sentimentos de impotência ou de haver perdido o controle da situação, reação de autopreservação e mecanismos de defesa, sentido de responsabilidade (Rodríguez, 2000, p. 4). Em momentos de crise, as vulnerabilidades pesam contra as ações, tornando qualquer ação de resposta ao desastre passível de complicações.

Em uma situação de desastre, uma comunidade onde, por exemplo, existe tráfico de drogas, violência doméstica e abuso infantil como fatores de vulnerabilidade, terá esses

problemas acentuados durante a resposta e transferidos para os abrigos temporários junto com a população desabrigada.

Esse é um dos motivos pelo qual, tão importante quanto a preparação da população para desastres, é o empoderamento das comunidades para que elas possam lidar com seus próprios problemas e lidar com suas vulnerabilidades. O treinamento torna as pessoas capazes de reconhecer sua reação primária diante de uma emergência e agir por conta própria, inclusive ajudando a si mesmas e a seus vizinhos, o que é essencial para o rápido retorno à normalidade. Já o empoderamento favorece as ações da defesa civil e de outras instituições de redução de riscos com continuidade e engajamento, trabalhando, inclusive, para melhorar a qualidade de vida das populações em áreas de risco.

A preparação para situações de crise é uma das ferramentas mais importantes para prevenir desastres (Rodríguez, 2000, p. 3). Isso porque a ação popular é vital para minimizar perdas em momentos de crise. A maior parte dos resgates de pessoas em grandes desastres é feito por seus parentes e vizinhos nas primeiras 24 horas, antes mesmo da chegada de socorristas profissionais. No terremoto de Kobe, no Japão, em 1995, 80% dos resgatados foram salvos por seus vizinhos. O treinamento da população contribui para que as equipes de emergência possam ser direcionadas para ocorrências mais graves e para que a resposta seja mais rápida e eficiente (Shaw; Ishiwatari; Arnold, 2012, p. 9). Neste âmbito, é necessário ressaltar que a integração de toda a sociedade no sistema de defesa civil é um processo necessário de conhecimento e reconhecimento de ações coletivas.

A defesa civil surgiu com a necessidade da organização da sociedade civil para se proteger dos bombardeios da segunda guerra mundial, que chegavam até os grandes conglomerados urbanos e ameaçavam a população civil. Apesar de ter nascido em contexto de guerra, que remete ao militarismo, a defesa civil se desenvolveu como uma organização na qual a participação civil era vital, seja no esforço de guerra, seja na autoproteção durante os bombardeios.

A ideia da participação popular no sistema é herança de sua origem. A defesa civil foi criada na segunda guerra mundial para que os civis aprendessem a se proteger de bombardeios aéreos nas cidades. Atualmente, os órgãos de defesa civil possuem equipes mistas com civis e militares, atuando numa gestão integrada e sistêmica cujo representante nacional é a Secretaria Nacional de Defesa Civil que funciona dentro do Ministério da Integração Nacional.

Todos os 26 estados brasileiros possuem sua própria Defesa Civil estadual, em cada município a criação do órgão é facultativa, sendo que muitos foram criados diante da necessidade imposta por alguma emergência. Há também, nos municípios, os Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDECs), formados por cidadãos mobilizados que auxiliam na articulação das comunidades com as autoridades municipais. O lema da

defesa civil pode definir bem o objetivo central desse tipo de gestão: “Defesa Civil somos todos nós”. Dentre as várias funções atribuídas à defesa civil, está a coordenação de ações de redução de riscos e desastres.

Uma comunidade resiliente é uma comunidade mobilizada. Quando se acompanha o dia-a-dia de uma comunidade mobilizada, baseada em núcleos de defesa civil, é possível ver que a percepção do risco, geralmente motivada por um desastre, faz com que a comunidade atue em sua própria defesa, criando mecanismos de ação local.

A mobilização comunitária se tornou o eixo central no processo de reunir membros de uma comunidade para ampliar suas capacidades. O conjunto de capacidades reúne todos os atributos estruturais e não-estruturais disponíveis dentro de uma comunidade, sociedade ou organização que pode ser utilizada para a construção de uma comunidade segura (UNISDR, 2009, p. 10). As capacidades incluem, desde a infraestrutura física, institucional e de mobilização comunitária, até o conhecimento, atitude, recursos humanos, físicos e financeiros disponíveis, liderança, relações e redes sociais.

O processo de mobilizar uma comunidade pode ter interferência externa, mas sua eficácia é maior quando a motivação parte da própria comunidade. É importante salientar que uma comunidade apenas se mobiliza quando está sensibilizada e isso geralmente ocorre após um desastre.

A sensibilização é um processo importante para que a mensagem chegue aos destinatários, mas naturalmente, as pessoas não demonstram interesse naquilo que não as afeta. Vários estudos mostram que as pessoas tendem a bloquear informações para conservar um estado de normalidade. Esse fenômeno foi estudado pela equipe do professor H. Dan O'Hair na Universidade de Oklahoma, nos EUA, e motivou os pesquisadores a vislumbrar um quadro Complacência - Curiosidade - Immediaticidade - Criticidade, que integra a previsão de risco individual, os processos de gestão da informação e acesso à mídia (*Hearing Charter, 2006, p. 50-51*).

Quando a probabilidade de risco é baixa, as mensagens de risco não são bem recebidas pelos indivíduos que têm pouca motivação para buscar ou processar informações a partir da mídia. Quando a probabilidade de risco é aumentada, os indivíduos tornam-se curiosos, as mensagens de risco chegam mais diretamente, e os indivíduos podem procurar informações adicionais a partir da mídia. Se a ameaça se torna mais iminente, os indivíduos tornam-se mais desejosos de informação e sua busca pela mídia é intensa. Nessa última etapa, quando a ameaça parece iminente, a busca por informação pode ser frenética (*Hearing Charter, 2006, p. 50-51*). Neste ponto, a informação e a comunicação são as melhores estratégias de enfrentamento de riscos e desastres.

Mas nem sempre encontramos a comunidade na fase pós-desastre ou, sensibilizada para os problemas locais. Até pouco tempo, as vulnerabilidades eram vistas como um empecilho para muitos atores da gestão de risco e desastres que desejavam se aproximar das comunidades. O mapeamento de áreas de risco, por exemplo, em alguns lugares ainda hoje é feito com base em mapas feitos a partir de fotos aéreas e histórico de desastres na região. Feito dessa forma, o mapa acaba sendo ineficiente para seu propósito, pois não é possível trabalhar em um plano de emergência, sem conhecer de perto as capacidades e vulnerabilidades dos moradores. E esse conhecimento só é possível com interação frequente e capacitação constante da população.

Hoje, já se percebe que um bom meio de mobilizar as comunidades em torno da redução de riscos é engajá-las para resolver suas vulnerabilidades. Além de reduzir desastres e ampliar a resiliência, a concentração de esforços nas vulnerabilidades gera efeitos colaterais benéficos para as comunidades locais.

Quando se desloca o eixo de ação do desastre para o risco, pensando na gama de vulnerabilidades a serem trabalhadas, é possível enxergar um investimento em qualidade de vida para a população local, de forma a se pensar a redução de riscos como uma mola para o desenvolvimento sustentável.

As ações precisam ser mais dedicadas e focadas nos fatores que agravam os desastres, como as consequências da pobreza e desigualdade, mudanças e variabilidades climáticas, urbanização rápida e não planejada, má gestão de terras, as alterações demográficas, acordos institucionais fracos, políticas de informações sobre o risco, falta de regulamentação e incentivos para investimentos privados em RRD, cadeias de suprimento complexas, disponibilidade limitada de tecnologia, usos insustentáveis de recursos naturais e ecossistemas, pandemias e epidemias (UNISDR, 2015, p. 3-4).

A lista de vulnerabilidades é longa, mas falta de saneamento, de coleta de lixo, limpeza urbana, escolas, postos de saúde e lideranças comunitárias são alguns dos problemas mais comuns que acabam sendo um ponto de partida para introduzir as ações de defesa civil, pois todos estão relacionados a uma situação de risco.

As comunidades precisam conhecer suas próprias capacidades e reconhecer suas lideranças, mesmo que informais. O empoderamento da comunidade é um passo importante para a redução de vulnerabilidade, pois a mobilização para a mudança só é possível quando há o desejo e reconhecimento interno (UNISDR, 2011). Ações externas e pontuais não surtem efeito e acabam provocando um desinteresse e, por vezes, aversão da população, principalmente se ela enxergar nessas ações, finalidades eleitoreiras.

Por esse motivo, as ações devem ser articuladas e horizontais. As autoridades políticas e de segurança devem reconhecer as lideranças comunitárias e trabalhar em conjunto, para que não se desenvolva uma vulnerabilidade política, que acaba sendo uma das mais graves por provocar instabilidade e desconfiança da população, e dificultar a

ajuda humanitária. O Sendai Framework destaca a necessidade de fortalecer a boa governança em níveis nacional, regional e global, com o cultivo de articulações para a cooperação em ações coordenadas para ampliar a preparação, resposta, reabilitação e reconstrução (UNISDR, 2015, p. 3-4).

A partir dessa mudança de discurso, do desastre para o risco, com foco nas vulnerabilidades, é possível integrar ações e incorporar medidas de RRD dentro de programas multilaterais e bilaterais de assistência em torno de setores relacionados à redução da pobreza, desenvolvimento sustentável, gestão de recursos naturais, meio ambiente, desenvolvimento urbano e adaptação às mudanças climáticas (UNISDR, 2015, p. 22-23).

Dentro dessas novas diretrizes, o fortalecimento da comunicação como forma de disseminar informações corretas e boas práticas tem sido uma prioridade das ações de RRD desde os anos 1990, quando a maior parte das informações que as pessoas recebiam vinha da mídia de massa, imprensa, televisão e rádio. Hoje, com a internet, o acesso à informação é mais fácil. Mas a mídia continua tendo participação vital nas campanhas de RRD, tanto para o acesso à informação por aqueles que são excluídos digitais, quanto para garantir a confiabilidade das fontes e a disseminação de informações corretas para a população, principalmente em meio à avalanche informações falsas que circulam nas mídias sociais.

Neste cenário, o jornalismo como mediador de informação se firma quando é reconhecido pela sociedade como tal. “Afim, o jornalismo de qualidade, em qualquer meio, está intimamente ligado com ética, independência (em relação às fontes e ao poder), responsabilidade social (lealdade e compromisso com o público), interesse público e credibilidade” (Frandalozo, 2014, p. 52-53).

Assim como as comunidades se fortalecem ao tomarem parte das ações de defesa civil para reduzir suas vulnerabilidades, o jornalismo tem sua função de mediador reconhecido quando se firma no compromisso com o interesse público. A comunicação para a redução do risco depende da relação estreita entre todos os seus interlocutores, cientistas, imprensa, autoridades públicas e organizações comunitárias (Leoni; Radford; Schulman, 2011, p. 119).

O jornalismo conhecedor de vulnerabilidades

O papel do jornalismo, neste novo foco de ação de RRD, não muda muito do habitual, quando se considera que um jornalismo de qualidade é aquele que está sempre nas ruas, presente nas comunidades, ao lado da população. Os jornalistas ainda são o recurso das pessoas que querem denunciar uma injustiça, um crime ou algo que afeta suas comunidades.

Dentre os nove elementos básicos do jornalismo, definidos por Bill Kovach & Tom Rosenstiel (2004, p. 22-23), a partir dos encontros do Comitê dos Jornalistas Preocupados, nos Estados Unidos, três se destacam por representarem essa proximidade com as questões comunitárias: “Sua primeira lealdade é com os cidadãos”, “O jornalismo deve ser um monitor independente do poder”, “O jornalismo deve abrir espaço para a crítica e o compromisso público”.

Esses elementos encadeiam uma série de fatores responsáveis pela determinação da qualidade no jornalismo, e mostram que a intenção primária do jornalista é manter seu compromisso com os cidadãos.

Mas existem forças dentro das redações que criam mecanismos de constrangimento que acabam desviando o jornalista de sua lealdade com o leitor. Por vezes são muito sutis, como a participação nos lucros da empresa. “No final do século 20, os líderes do jornalismo americano de fato se converteram em homens de negócios. E a metade deles diz agora que passam um terço de seu tempo envolvidos mais com assuntos empresariais que com jornalismo” (Kovach & Rosenstiel, 2004, p. 82).

Com o enxugamento das redações e as novas exigências que se fazem aos jornalistas contratados nas redações, o repórter fica cada vez mais distante das comunidades. Hoje é comum um repórter que trabalha para portais de notícia online não sair à rua para apurar informações. Suas fontes estão nas mídias sociais, nos dados. As apurações são feitas à distância, sem contato com o mundo “real”.

Certas práticas das redações também não estão exatamente a serviço da população, como, por exemplo, a de descartar pautas que não tenham boas fotos, no caso do meio impresso, ou boas imagens, no caso do televisivo. Isso sem falar que o jornalismo de investigação vai perdendo espaço na medida em que as demissões acontecem. Reportagens mais profundas exigem tempo e dinheiro. Poucas redações podem arcar com isso.

Kovach & Rosenstiel acusam essas mudanças de transformar a natureza da profissão, criando autocensuras, medos e favoritismos que abalaram a confiança do cidadão no jornalista. “O profissional de imprensa não é como os empregados de outras empresas. Ele tem uma obrigação social que na verdade pode ir além dos interesses imediatos de seus patrões, e ainda assim essa obrigação é a razão do sucesso financeiro desses mesmos patrões”, porque se traduz em credibilidade (Kovach & Rosenstiel, 2004, p. 83).

Em uma das pesquisas feitas pelo Comitê dos Jornalistas Preocupados, nos Estados Unidos, foi perguntado aos jornalistas “para quem você trabalha?”. Mais de 80% dos entrevistados respondeu ver “‘no leitor, ouvinte ou telespectador, nossa primeira obrigação’, como ‘um princípio básico do jornalismo’” (Kovach & Rosenstiel, 2004, p. 84). Em outra pesquisa, feita em profundidade por psicólogos, “mais de setenta por cento dos jornalistas colocaram o ‘público’ como alvo de sua lealdade maior bem acima dos

patrões, deles próprios, de sua profissão e até mesmo de sua família” (Kovach & Rosenstiel, 2004, p. 83).

O ambiente de trabalho do jornalista é um fator de extrema importância para a determinação da qualidade. Os principais problemas do jornalismo local são as pressões e os condicionamentos que geram na profissão a precariedade laboral (Amado Suárez, 2007, p. 23). Frente a esses desafios, é possível enxergar o contraste entre a percepção do poder da imprensa e as dificuldades reais. A pesquisadora argentina Adriana Amado Suárez lembra uma ilustração usada pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu sobre a fragilidade do indivíduo jornalista diante da grandiosidade da mídia e do poder da imprensa.

Existe um paradoxo de base: é uma profissão muito poderosa composta por indivíduos muito frágeis. Ali se produz uma notável discordância entre o poder coletivo – considerável – e a fragilidade estatutária dos jornalistas, que se encontram em uma posição de inferioridade. Em nível coletivo, os jornalistas arrasam, mas enquanto indivíduos estão em constante perigo (Amado Suárez, 2007, p. 23-24).

A partir dessas considerações, temos um ponto de partida para buscar compreender os motivos pelos quais a imprensa, na maioria das vezes, somente chega às comunidades vulneráveis depois que ocorreu o desastre. O jornalismo que conhece as vulnerabilidades é o jornalismo que está próximo da população no reconhecimento do risco e também no desastre, como aconteceu com o jornal *Times-Picayune* de New Orleans, antes, durante e depois do desastre provocado pelo furacão Katrina, em 2005 (Frandalozo, 2014, p. 104-111).

A cidade de New Orleans foi inundada quase totalmente depois da passagem do furacão, devido ao rompimento dos diques de contenção do lago Pontchartrain, obrigando a evacuação massiva dos moradores e isolando os que haviam permanecido em suas casas, incluindo hospitais e centros de saúde que não haviam procedido a evacuação (Leoni; Radford; Schulman, 2011, p. 118-119).

A precariedade dos diques foi denunciada por cientistas e pelo *Times-Picayune* um ano e meio antes do desastre, mas as autoridades não deram atenção. Durante o desastre, a redação e o parque gráfico do jornal foram inundados e todos foram evacuados para outras cidades, mas um grupo de 15 repórteres e fotógrafos permaneceu voluntariamente na cidade inundada para fazer a cobertura do desastre em condições completamente adversas. Durante as cinco semanas em que a cidade esteve coberta pela água, as edições impressas do *Times-Picayune* foram distribuídas gratuitamente por duas semanas nos abrigos onde se encontravam os desalojados de New Orleans, por toda a região afetada, e nas zonas habitáveis da cidade (Guernsey, 2005). A cobertura do Katrina rendeu o prêmio Pulitzer de 2006, de Serviço Público, ao *The Times-Picayune*, com destaque para o serviço prestado à população durante a cobertura.⁵

Considerações finais

Com as novas diretrizes de Redução de Riscos e Desastres, afirmadas pelo Sendai Framework, os trabalhos tendem a se aproximar mais das causas reais que prenunciam toda tragédia, a injustiça social que provoca situações de vulnerabilidade. Dentro dessas diretrizes, o papel da comunicação volta a ser ressaltado como primordial para a disseminação de informações corretas e a mobilização comunitária.

Os desastres não viram desastres sem antes haver uma situação de risco. Quando o jornalismo cobre o risco é porque está à frente da ameaça, atento a situações de vulnerabilidade, investigando e cavando pautas que rendem denúncias e serviço público. Uma boa cobertura de desastre é aquela que se antecipa, que investiga e denuncia situações de risco (Leoni; Radford; Schulman, 2011, p. 88).

Os desafios são grandes e audaciosos para o jornalismo, para os formuladores de políticas, mas também para as comunidades. Com as atenções voltadas para a redução de vulnerabilidades, o olhar da sinistologia que veio evoluindo nas últimas décadas pode finalmente trazer uma compreensão maior das causas dos desastres, contribuindo para que não apenas se reduza números de mortos em desastres, mas que se amplie a qualidade de vida das populações.

Referências

- Adams, John. *Risco*. São Paulo: Editora SENAC, 2009.
- Amado Suárez, Adriana (org.). *Periodismo de calidad: debates y desafíos*. 1ª ed. Buenos Aires: La Crujía: FOPEA, 2007.
- Beck, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.
- Cardona, O. D.; et al, 2012: Determinants of risk: exposure and vulnerability. In: *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York, NY, USA, pp. 65-108. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_Full_Report.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2015.
- Castro, Antonio Luiz Coimbra de. *Glossário de defesa civil estudos de riscos e medicina de desastres*. 2. ed. rev. Brasília (DF): Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, 1998. Disponível em: <<http://www.defesacivil.mg.gov.br/conteudo/arquivos/manuais/Manuais-de-Defesa-Civil/GLOSSARIO-Dicionario-Defesa-Civil.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2014.

- EIRD ONU. Estrategia Internacional para a Redução de Desastres das Nações Unidas. *Marco de Ação de Hyogo 2005-2015: Aumento da resiliência das nações e das comunidades frente aos desastres*. Versão resumida. Genebra, Suíça, 2007. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/cidadesresilientes/pdf/mah_ptb_brochura.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2013.
- Frandalozo A. S., Juliana. *Do desastre para o risco: qualidade na cobertura em revistas semanais de informação*. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Comunicação e Expressão, Programa de Pós-Graduação em Jornalismo, Florianópolis, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/128973>>. Acesso em: 26 jun. 2015.
- Guernsey, Lisa. *Hurricane Forces New Orleans Newspaper to Face a Daunting Set of Obstacles*. The New York Times, September 5, 2005. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2005/09/05/business/media/05picayune.html?pagewanted=all&_r=0>. Acesso em: 14 jan. 2014.
- Hearing Charter. Subcommittee on Research, Committee on Science, U.S. House of Representatives. One Hundred Ninth Congress - First Session. *The Role of Social Science Research in Disaster Preparedness and Response*. U.S. House of representatives, subcommittee on research, committee on science, Washington, DC. November 10, 2005, Serial No. 109-32. U.S. Government Printing Office, Washington: 2006. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-109hrg24463/html/CHRG-109hrg24463.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2014.
- IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation: Special report of the intergovernmental panel on climate change*. IPCC: 2012. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_Full_Report.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2013.
- IPCC WGII. *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability - AR5 Summary for Policymakers*. WGII AR5 Phase I, Report Launch 1, 31 March 2014. Disponível em: <http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/IPCC_WG2AR5_SPM_Approved.pdf>. Acesso em: 5 abr.2014.
- Kovach, Bill; Rosenstiel, Tom. *Os elementos do jornalismo: O que os jornalistas devem saber e o público exigir*. Tradução de Waldir Dupont. São Paulo: Geração Editorial, 2004.

- Leoni, Brigitte; Radford, Tim; Schulman, Mark. *Los desastres vistos desde una óptica diferente: Detrás de cada efecto hay una causa; Guía para los periodistas que cubren la reducción del riesgo de desastres. Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas (ONU/EIRD), 2011.*
- Quarantelli, E. L.. *More and worse disasters in the future*. Los Angeles, California; University of California at Los Angeles (UCLA); 1991. Disponible em: <<http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/eng/doc4348/doc4348.htm>>. Acceso em: 18 jul. 2013.
- Rodríguez, Havidán. *¿Por qué los Desastres no son “Naturales?: Un Análisis sobre los Aspectos Sociales de los Desastres.”* Presented at the Conference “Cuándo la Tierra Tiembla”. University of Puerto Rico-Arecibo, May 2, 2000. Disponible em: <<http://www.prsn.uprm.edu/Spanish/tsunami/investigacion/modulo-tierra-tiembla-social.pdf>>. Acceso em: 13 mai. 2013.
- Shaw, Rajib; Ishiwatari, Mikio; Arnold, Margaret. *Nonstructural Measures Community-based Disaster Risk Management - Knowledge note 2-1 cluster 2*. Kyoto University, World Bank, 2012. Disponible em: <http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/drm_kn2-1.pdf>. Acceso em: 18 jan. 2014.
- The Bhopal Medical Appeal. *What happened? The Bhopal Medical Appeal*, 2014. Disponible em: <<http://www.bhopal.org/what-happened/>>. Acceso em: 17 fev. 2014.
- UNISDR. United Nations International Strategy For Disaster Reduction. *Terminología de reducción de riesgo de desastres*. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Las Naciones Unidas, 2009. Disponible em: <<http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>>. Acceso em: 23 jul. 2012.
- UNISDR. United Nations International Strategy for Disaster Reduction. *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters - MID-TERM REVIEW 2010-2011*. United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2011. Disponible em: <http://www.unisdr.org/files/18197_midterm.pdf>. Acceso em: 26 jul. 2013.
- UNISDR. United Nations International Strategy for Disaster Reduction. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. UN world conference on disaster risk reduction, 2015. March 14–18, Sendai, Japan. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction; 2015. Disponible em: <http://www.wcdrr.org/uploads/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030.pdf>. Acceso em: 26 mar. 2015.

Notas

¹ Juliana Frandalozo Alves dos Santos é mestre em Jornalismo pela Universidade Federal de Santa Catarina, pesquisadora em gestão e redução de riscos e desastres, com foco em comunicação e mobilização comunitária. Em 2014, publicou a dissertação Do desastre para o risco: Qualidade na cobertura em revistas semanais de informação. E-mail: jfrandalozo@gmail.com.

² Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.

³ Las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza.

⁴ Prevent new and reduce existing disaster risk through the implementation of integrated and inclusive economic, structural, legal, social, health, cultural, educational, environmental, technological, political and institutional measures that prevent and reduce hazard exposure and vulnerability to disaster, increase preparedness for response and recovery, and thus strengthen resilience.

⁵ For a distinguished example of meritorious public service by a newspaper through the use of its journalistic resources which, as well as reporting, may include editorials, cartoons, photographs, graphics and online material, a gold medal. Awarded to Sun Herald, Biloxi-Gulfport, Miss., for its valorous and comprehensive coverage of Hurricane Katrina, providing a lifeline for devastated readers, in print and online, during their time of greatest need; and Awarded to The Times-Picayune, New Orleans, for its heroic, multi-faceted coverage of Hurricane Katrina and its aftermath, making exceptional use of the newspaper's resources to serve an inundated city even after evacuation of the newspaper plant (The Pulitzer Prizes, 2006).