ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

O papel da mulher na prevenção de desastres ambientais: Experiências internacionais e sua aplicabilidade ao contexto brasileiro

Autores:
Julia Lopes da Silva - PUC-Campinas - julialopes123@gmail.com
Patricia Rodrigues Samora - PUC-Campinas - prsamora@gmail.com

Resumo:

Ao longo das últimas décadas, inúmeros desastres foram registrados no Brasil e no mundo, os quais acarretaram severos danos socioeconômicos e ambientais. A frequência e a intensidade destes eventos vêm aumentando exponencialmente, o que denota a urgência da proposição de caminhos e soluções para tal crise. Estatísticas revelam que mulheres são as mais vulneráveis em situações de desastres. Apesar disto, estas também são as que mais possuem potencial para promoção de mudanças deste cenário. O presente trabalho se apoia no conceito “riscos ambientais socialmente induzidos” para explicitar a vulnerabilidade de extratos sociais específicos a eventos extremos. Em seguida, realizamos um levantamento de iniciativas internacionais que tenham as mulheres como foco de ação. Finalmente, pretende-se estabelecer um diálogo com a atual problemática brasileira de riscos de deslizamentos e enchentes em assentamentos informais urbanos, buscando explicitar a aplicabilidade destas iniciativas internacionais ao contexto nacional.

O PAPEL DA MULHER NA PREVENÇÃO DE DESASTRES AMBIENTAIS

Experiências internacionais e sua aplicabilidade ao contexto brasileiro

RESUMO

Ao longo das últimas décadas, inúmeros desastres foram registrados no Brasil e no mundo, os quais acarretaram severos danos socioeconômicos e ambientais. A frequência e a intensidade destes eventos vêm aumentando exponencialmente, o que denota a urgência da proposição de caminhos e soluções para tal crise. Estatísticas revelam que mulheres são as mais vulneráveis em situações de desastres. Apesar disto, estas também são as que mais possuem potencial para promoção de mudanças deste cenário. O presente trabalho se apoia no conceito "riscos ambientais socialmente induzidos" para explicitar a vulnerabilidade de extratos sociais específicos a eventos extremos. Em seguida, realizamos um levantamento de iniciativas internacionais que tenham as mulheres como foco de ação. Finalmente, pretende-se estabelecer um diálogo com a atual problemática brasileira de riscos de deslizamentos e enchentes em assentamentos informais urbanos, buscando explicitar a aplicabilidade destas iniciativas internacionais ao contexto nacional.

Palavras-chave: gênero, riscos ambientais socialmente induzidos, prevenção de desastres.

INTRODUÇÃO

O termo "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 seus efeitos diminuir, uma vez que foram infligidos danos e prejuízos consideráveis tanto ao grupo social impactado, quanto ao espaço atingido (VALENCIO, 2009). A gênese destes eventos, contudo, reside em diversos aspectos: mudanças climáticas, pressão sobre os recursos naturais, segregação e exclusão, ocupação de áreas ambientalmente sensíveis, entre outros.

Cabe destacar que os países em desenvolvimento são palco de mais de 70% dos desastres mundiais (United Nations Development Programme, 2004; FIALA, 2017). No Brasil, os desastres mais frequentes estão correlacionados às instabilidades atmosféricas,

conhecidas como desastres hidrometeorológicos, gerando inundações e deslizamentos decorrentes de chuvas intensas que afetam grande número de pessoas a cada ano (GONÇALVES; SOUSA, 2014). Considerando o contexto brasileiro, em que é latente a desigualdade social, o aumento dos aglomerados urbanos e a segregação socioespacial, a urbanização não raramente se expande em direção a áreas impróprias à ocupação, como áreas ambientalmente sensíveis, fator que aumenta as probabilidades de ocorrência de desastres (VALENCIO, 2009). Não por acaso, episódios de enchentes e inundações estão muitas vezes ligados à impermeabilização do solo, à disposição inadequada de lixo, à ocupação das margens dos cursos d'água e ao desmatamento.

Ao preocupante quadro de vulnerabilidade existente hoje no país, ainda se soma a questão da vulnerabilidade feminina. De acordo com Avelar (2001), no contexto brasileiro, as mulheres estão sub representadas nas instâncias de poder político, mas sobre representadas nas camadas de pobres e indigentes. Para termos dimensão destas afirmações, no que diz respeito à sub-representação política, o congresso brasileiro possui apenas 11,2% de mulheres (União Interparlamentar Internacional, 2018). Já no que concerne à sobre representação feminina na pobreza, tem-se que, no Brasil, o PIB per capita feminino representa 55% do PIB per capita masculino (GOIS, 2018). Alisson (2012) ainda afirma que mulheres e meninas representam mais de 70% do total de pessoas vivendo em condições de extrema pobreza no mundo, o que enfraquece a cidadania feminina e impede as mulheres de assumir ações políticas, interferências institucionais e legais para modificar sua condição. Isto, combinado a uma série de fatores socioeconômicos e culturais, como violência de gênero em suas várias expressões, seja através da partilha injusta de direitos, recursos e poder, seja através de regras e normas culturais repressivas que constranjam sua capacidade e potencial, torna as mulheres as maiores vítimas de desastres ambientais.

Apesar das mulheres serem aquelas que mais sofrem neste contexto de risco, elas também são as que mais possuem potencial para promoção de mudanças. Freitas (2010) afirma que mulheres e crianças foram identificadas como as chaves para a prevenção de desastres pelas Nações Unidas durante a Década Internacional para Redução dos Desastres Naturais – DIRDN. Neste sentido, vale ressaltar ainda que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) reconhecem o valor intrínseco e instrumental da igualdade de gênero e, segundo a Cúpula dos ODM, há consenso da comunidade internacional de desenvolvimento de que a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres funcionam como importantes canais para a redução da pobreza e para a obtenção de outros ODM. Sobre o legado dos ODM, construiu-se a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável que estabeleceu 17 objetivos e 169 metas que buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas.

De acordo com o Banco Mundial, empoderar mulheres como atores políticos e sociais possui grande potencial para mudar políticas e tornar as instituições mais representativas de uma série de vozes. Ainda segundo este órgão, quando mulheres e homens não têm chances iguais de ser social e politicamente ativos, as instituições e políticas tendem a favorecer sistematicamente os interesses daquelas que têm mais influência (The World Bank, 2011).

Considerando que a vulnerabilidade às mudanças climáticas é determinada em grande parte pela capacidade adaptativa da população, ao negar espaços de fala, capacitação e

participação às mulheres, a vulnerabilidade destas frente um desastre aumenta (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2012). Portanto, tem-se que as lutas sociais possuem clara relação com a solução das questões ambientais, bem como se explicita como o relacionamento entre sociedade e natureza reflete assimetrias políticas, econômicas e socioculturais do sistema hegemônico de dominação, com base em um modelo ideológico de sociedade (ACSELRAD et al., 2008).

OBJETIVO

Este artigo busca apresentar exemplos internacionais cuja experiência possam contribuir para o aperfeiçoamento da atual Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei Federal nº 12.608/12), tendo a perspectiva de gênero como elemento a ser incorporado a esta. À luz da contribuição de tais casos, buscamos explicitar a viabilidade e o potencial, considerando o contexto brasileiro, da adaptação de políticas públicas de prevenção de risco para que incorporem a mulher como elemento, transformando-a em agente ativa de mudanças.

MATERIAL E MÉTODO

Para alcançarmos os objetivos estabelecidos, o método empregado é a revisão teórica e conceitual de ideias que consideramos centrais para a compreensão do estado da arte da prevenção de risco a partir de uma perspectiva de gênero, tais quais: riscos ambientais socialmente induzidos (ACSELRAD et al., 2008), vulnerabilidade de assentamentos informais urbanos (CARVALHO; GALVÃO, 2013) e participação feminina (FREITAS, 2010; SEN, 2010). Além disto, realizaremos a leitura e análise de artigos e documentos institucionais que apresentam iniciativas de redução da vulnerabilidade a eventos extremos a partir da participação feminina.

DESENVOLVIMENTO

Acselrad et al. (2008) ressalta que, com a consolidação do ideário neoliberal a partir da década de 1990, a questão ambiental passou a ser tratada com um viés economicista e desenvolvimentista, em que se pressupôs que as decisões tomadas com o máximo de racionalidade e economia dos meios por si só garantiria o bem-estar dos ecossistemas naturais. Para o autor, a discussão ambiental foi lançada às forças neoliberais, que legitimaram o livre mercado como a forma mais adequada de se resolver os problemas ambientais enfrentados. A chamada modernização ecológica ganhou destaque ao passo que designou estratégias de cunho neoliberal para enfrentar os impasses ambientais, deixando de lado, contudo, a dimensão social desta questão. Os benefícios de um dito desenvolvimento econômico se concentraram nas mãos de poucos, bem como transmitiu os riscos ambientais para os mais pobres, uma vez que a racionalidade econômica justifica a migração dos riscos para as localidades menos desenvolvidas, como confirma a política contida no Memorando Summers - documento de 1991 que abertamente defendeu a transferência das indústrias mais poluentes aos países em desenvolvimento, onde o controle ambiental seria menor e as

populações, teoricamente, aceitariam mais facilmente os efeitos negativos da degradação ambiental.

Ao passo que a crise ambiental foi sistematicamente destituída de sua dimensão sociológica, esta passou a ser tratada como um mero debate sobre desperdício e escassez dos recursos naturais, mesmo que muitas outras questões problemáticas decorram desta crise. A dinâmica de urbanização desigual, também pautada segundo a lógico neoliberal, determinou muito do ambiente construído em inúmeras cidades do Brasil, caracterizadas pela produção informal do espaço urbano. Assim, desigualdade e segregação social, inchaço urbano, desmatamento, descarte inadequado de resíduos etc. se tornaram características comuns de grande parte das cidades brasileiras. Neste contexto, os grupos sociais mais pobres, que são levados a habitar áreas ambientalmente frágeis, frequentemente são os mais atingidos pelos desastres provenientes deste modelo de ocupação que vem sendo promovido há décadas. Daí decorre a chamada desproporcionalidade de riscos ambientais socialmente induzidos.

Aqui se origina a discussão a respeito da injustiça ambiental, que surge da constatação de que os riscos ambientais afetam de modo desigual e injusto as identidades socioculturais hierarquizadas em decorrência de classes sociais, de questões étnico-raciais e de gênero. Diversos autores constatam que sobre estas "minorias" recai a maior parte dos riscos ambientais socialmente induzidos (ACSELRAD, 2008; ALIER, 2007; BULARD, 1983; HERCULANO, 2008; VALÊNCIO, 2009), pois existe uma coincidência entre incidência de desastres e local de moradia destas populações.

1. O risco em assentamentos informais urbanos no Brasil

Tendo em mente quais os extratos da população mais afetadas pelos desastres ambientais, cabe esboçar, agora, um panorama do risco no Brasil. Em 2010, foram registradas cerca de 11,4 milhões de pessoas vivendo em aglomerados subnormais no país (IBGE, 2010). Já os principais desastres que atingem as cidades brasileiras são os deslizamentos de terra, as inundações bruscas – ambos associados à ocupação de áreas ambientalmente sensíveis - e as secas prolongadas (PIVETTA, 2016). Ou seja, tem-se que as formas inadequadas de ocupação urbana contribuem de maneira decisiva para o aumento da intensidade e da frequência de ocorrência destes desastres (CARVALHO; GALVÃO, 2013).

O Brasil conta com mais de 670.000 domicílios particulares em áreas de aclive/declive acentuado, bem como a presença de aglomerados subnormais localizados em margens de córregos, rios ou lagos/lagoas chega a 12% do total de domicílios em aglomerados subnormais do país (IBGE, 2010). Isto posto, tem-se que a vulnerabilidade à qual milhões de pessoas estão expostas se associa à incapacidade histórica do país – relacionada ao processo de urbanização brasileiro – de fornecer moradia adequada para toda a população, bem como de promover um ordenamento territorial que imponha o interesse social sobre o interesse privado dos proprietários de terras (CARVALHO; GALVÃO, 2013).

Considerando este quadro nacional no contexto mais amplo das mudanças climáticas, cujas projeções apontam para estiagens severas, inundações e deslizamentos de terra frequentes, a perspectiva é de que a vulnerabilidade de populações residentes em assentamentos informais aumente. Neste contexto, chama-se atenção para o fato de que

entre os anos de 1991 e 2010 foram registrados cerca de 32 mil desastres naturais no Brasil, os quais afetaram mais de 96 milhões de pessoas. Tem-se, ainda, que inundações bruscas e movimentos de massa são os tipos de desastres que mais causam mortes no Brasil, sendo responsáveis por 43% e 20%, respectivamente, dos óbitos provenientes de desastres (NAME; BUENO apud UFSC; CEPED, 2012). Com isto, é possível ter dimensão da importância de combate a estes eventos, os quais representam significativas perdas humanas.

Cabe frisar, ainda, que tal cenário está estritamente relacionado às atuais crises habitacional e ambiental enfrentadas hoje no Brasil. Para dar dimensão do problema instalado, em 2013, o déficit habitacional do país foi estimado em 5,846 milhões de domicílios, dos quais 85,7%, estavam localizados em áreas urbanas. O mais perverso da situação, contudo, é que o déficit habitacional no Brasil se concentra na faixa de renda de até três salários-mínimos, ou seja, está mais presente para a população pobre. Em 2013, o déficit nessa faixa de renda correspondeu a 83,4% do déficit habitacional urbano total do país. Em contrapartida, sobram imóveis desocupados: em 2014, os domicílios vagos somaram 7,241 milhões de unidades, das quais 6,354 milhões estavam em condições de serem ocupados. Destes, 79% estão em área urbana (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016). É diante de tal cenário que surgem novas "alternativas habitacionais", baseadas na redução ou eliminação do pagamento regular e mensal de moradia (BONDUKI, 1994). A favela e a autoconstrução em loteamentos periféricos carentes de infraestrutura urbana e, muitas vezes, caracterizados como ambientalmente sensíveis, tornam-se uma realidade.

2. Vulnerabilidade a desastres ambientais e sua relação com gênero

Diante de tal cenário, cabe destacar a relação deste com a questão de gênero. De acordo com levantamento realizado pelas Nações Unidas, mulheres e crianças têm 14 vezes mais chances de morrer durante um desastre, já que frequentemente estão em posições de subordinação, mobilidade restrita, menor poder de decisão e empregos mal remunerados, todos fatores que ampliam sua vulnerabilidade e que têm origem em processos ideológicos de dominação. Considerando que a vulnerabilidade às mudanças climáticas é determinada em grande parte pela capacidade adaptativa da população, ao negar espaços de fala, capacitação e participação às mulheres – realidade observada em inúmeros países - a vulnerabilidade destas frente um desastre aumenta (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2012).

Apesar da criticidade generalizada em assentamentos informais urbanos no Brasil, seja no que tange ao acesso a redes de infraestrutura básica seja o risco a desastres, dados do Ipea (2011) revelaram uma acentuada desigualdade racial e de gênero em relação a tais aspectos. Ao longo dos últimos anos, no Brasil, houve um aumento do número de mulheres chefes de família. Segundo levantamento realizado pelo IBGE, das mais de 70 milhões de famílias do Brasil, cerca de 40% são chefiadas por mulheres. Destas, apenas um terço possui um cônjuge ao seu lado (Brasil *apud* IBGE, 2015). Cabe destacar que são nestas casas que são percebidas situações de maior vulnerabilidade, em especial aquelas chefiadas por mulheres negras, quando comparadas aos domicílios chefiados por homens. Enquanto o percentual de domicílios em assentamentos subnormais vem diminuindo para os lares chefiados por homens brancos, vem aumentando em especial para aqueles que apresentam chefia de mulheres negras, os quais apresentaram aumento de 11 pontos percentuais desde 1995 (Ipea, 2011).

Tal quadro demonstra os vários aspectos a serem considerados na reflexão acerca da vulnerabilidade socioambiental e seu impacto na população feminina, a qual sofre com violência de todos os tipos. Acesso reduzido a redes de infraestruturas básicas, menor poder aquisitivo e maior número de dependentes são alguns aspectos que tornam as mulheres especialmente vulneráveis a riscos ambientais. Neste sentido, Freitas (2010) salienta que os interesses e necessidades das mulheres, parcela mais frágil da população em relação a eventos extremos, não têm sido significativamente incluídos na agenda governamental e de diferentes instituições, aumentando a vulnerabilidade destas frente a desastres. Necessário, portanto, a proposição de iniciativas que alterem tal lógica.

Neste sentido, vale ressaltar os avanços representados pelo Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres, documento internacional adotado pelos Estados membros da ONU em março de 2015 na Conferência Mundial sobre Redução de Riscos de Desastres. No documento é destacada a importância das mulheres e de sua participação, considerada fundamental 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", bem como destaca que "medidas de capacitação adequadas precisam ser tomadas para empoderar as mulheres para a preparação e para capacitá-las para a subsistência por meios alternativos em situações pós-desastre" (United Nations General Assembly, 2015).

Sen (2010) demonstra ainda que o ganho de poder das mulheres, e sua transformação em agentes ativas, são alguns dos aspectos centrais no processo de desenvolvimento de diversos países. Vale ressaltar a importância da mulher como agente de mudanças já que esta é um elemento integrador na sociedade - mulheres frequentemente são as responsáveis diretas por crianças, idosos e deficientes, além de estarem cada vez mais ocupando a posição de chefes de famílias – e, como a própria ONU preconiza, a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres funcionam como importantes canais para a redução da pobreza e para o alcance de diversos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Neste sentido, Sen (2010) destaca que o protagonismo das mulheres representa também a oportunidade para que ocorram mudanças sociais com efeitos positivos na vida tanto de mulheres como de homens e crianças.

3. Iniciativas internacionais

Para termos dimensão da importância do papel da mulher na redução do risco, cabe ressaltar que existem diversas experiências que, buscando reduzir a vulnerabilidade da população em relação a eventos extremos, focaram na questão de gênero. No documento intitulado "*Gender Perspectives: Integrating Disaster Risk Reduction into Climate Change Adaptation*" (United Nations; International Strategy for Disaster Reduction, 2008), são destacadas iniciativas bem-sucedidas na busca por adaptação às mudanças climáticas e redução da vulnerabilidade da população, as quais se desenrolaram em diversos países como Brasil, Índia, Nepal e África do Sul. O documento enfatiza o conhecimento das mulheres e sua capacidade de gestoras de recursos naturais, bem como ressalta a importância da participação feminina em processos decisórios locais, características centrais na busca por comunidades mais resilientes. Das muitas experiências apresentadas pelas Nações Unidas, selecionamos

algumas iniciativas que possuem potencial para ajudar na reflexão e proposição de caminhos possíveis para a prevenção de desastres no país.

3.1 Ilhas Andaman e Nicobar - Índia

A primeira experiência selecionada foi desenvolvida nas ilhas Andaman e Nicobar, na Índia, entre 2005 e 2007, e teve como objetivo aumentar a participação feminina nos processos decisórios comunitários locais. Com isto, buscou-se reduzir tanto a vulnerabilidade feminina quanto os riscos locais de desastres relacionados a enchentes. Tal meta foi atingida através de uma parceria da ONG *ActionAid* com o DEC – *Disasters Emergency Committee*. O projeto abordou a marginalização das mulheres ao conceber estratégias que viabilizassem o aprendizado feminino, bem como propiciassem a participação das mulheres, de modo a engajá-las na vida política comunitária. Para tanto, as principais iniciativas desenvolvidas no local se deram no sentido de realizar uma análise participativa de vulnerabilidade dos riscos locais e de organizar grupos de mulheres que tiveram como objetivo reduzir suas próprias vulnerabilidades.

A análise participativa de vulnerabilidade local indicou as mulheres como as mais vulneráveis em situações de eventos extremos, o que foi relacionado a variáveis como habitação, educação e saúde. Tal levantamento também identificou conhecimentos e práticas comunitárias locais, até então ignoradas, que ajudaram a construir um plano de resposta a desastres, o que incluiu a identificação de lugares seguros durante emergências e a formação de grupos de força tarefa. Foram criados grupos femininos nos quais se propuseram a discussão de problemas enfrentados e potenciais soluções para tais. Através destes encontros, as mulheres observaram que o treinamento de atividades tradicionalmente exercidas por homens poderia lhes proporcionar melhor preparo para lidar com situações de desastres. Um exemplo disto foi a percepção, por parte das integrantes, de que, diferente dos homens, boa parte das mulheres locais não sabiam nadar, o que lhes deixavam especialmente vulneráveis em situações de enchentes e tsunamis – desastres que atingiam regularmente a área. A organização das mulheres em coletivos alterou isto, já que as participantes se mobilizaram em diversos aspectos a fim de promover oficinas de natação, o que as tornou membros ativos em suas comunidades. Além de aprenderem a nadar, estes coletivos organizaram diversas iniciativas com o intuito de reduzir a vulnerabilidade feminina. Foi promovida a restauração de antigos poços, tornando suas culturas menos dependentes das chuvas; a construção de diques para proteger suas plantações de inundações; a organização de oficinas que ensinaram mulheres a pescar – visto que a agricultura é uma atividade ameaçada pelas mudanças climáticas, a pesca é um meio de vida alternativo que permite a adaptação da comunidade.

Apesar desta experiência ter sido desenvolvida em um contexto rural, ela muito tem a contribuir para o caso brasileiro, cuja problemática tem maior foco na área urbana, à medida que mostra a importância da criação de espaços para a participação feminina na esfera da tomada de decisões públicas. A realização da análise participativa de vulnerabilidade também aparece como uma importante ferramenta para integrar a perspectiva de gênero em programas de redução de desastres, uma vez que permite o desenvolvimento da capacidade feminina de liderar comunidades e tornar a população sensível às suas vulnerabilidades. As mulheres que se envolveram nesta análise aumentaram seus conhecimentos através do

diálogo com outras participantes, o que lhes permitiu conhecer mais a fundo suas próprias vulnerabilidades e capacidades. O incentivo à participação feminina na vida comunitária foi capaz de incluir mulheres em iniciativas de redução de desastres, além de estimulá-las a assumir papéis de liderança na implantação de tais ações. Com as consequências das mudanças climáticas se tornando mais evidentes, é extremamente relevante que as mulheres tenham uma base que lhes permita desempenhar um papel ativo na mobilização de comunidades para reduzir o impacto do clima e dos riscos a ele relacionados. Daí o potencial da aplicabilidade de elementos deste estudo de caso em assentamentos informais urbanos no Brasil.

3.2 Sonderwater - África do Sul

A iniciativa intitulada GIRRL Project – "*Girls in Risk Reduction Leadership*" teve início em 2008 e foi implementada em Sonderwater, o bairro mais pobre de Ikageng, município periférico designado como um assentamento para negros durante a era do apartheid. A precariedade das condições locais marca a vida da população, que não tem acesso a serviços de infraestrutura básica como água, esgoto e eletricidade, além de terem de lidar com a crescente criminalidade, doenças, abusos e falta de acesso à educação básica. O projeto, implementado pela African Centre for Disaster Studies, teve como objetivo reduzir a vulnerabilidade social de meninas adolescentes marginalizadas através de iniciativas de capacitação para aumentar a resiliência individual e comunitária aos desastres.

Como foi citado previamente, crianças e mulheres são mais vulneráveis em situações de eventos extremos, o que se relaciona a diferença de acesso a informações e recursos, limitação de mobilidade, normas culturais repressivas etc. Tendo isto em vista, a iniciativa procurou incorporar meninas - cujas perspectivas frequentemente são provocantes, novas e muito valiosas - em processos comunitários de tomada de decisões e gerenciamento de desastres.

Para tanto, vinte e cinco garotas entre 13 e 18 anos participaram do projeto, as quais foram selecionadas através da indicação de escolas e de líderes comunitários locais. Depois de terem sido apresentadas à iniciativa, estas meninas participaram de um programa de treinamento de dois meses, durante os quais tiveram aulas com especialistas em áreas de saúde pública, segurança contra incêndio, aconselhamento e planejamento de desastres. Apesar da atuação direta com este grupo específico, o programa não foi projetado para beneficiar meninas exclusivamente, mas partiu da premissa de utilizá-las como facilitadoras para promover informações e fornecer serviços sociais para a comunidade como um todo. Ao final do treinamento, o grupo foi convidado a ajudar a projetar e organizar um evento comunitário para mostrar as habilidades adquiridas e a construir relações mais fortes dentro da comunidade.

Com tal iniciativa, as garotas foram capacitadas e encorajadas a expressar suas opiniões e demandas, o que lhes propiciou maior confiança. Considerando que meninas negras e pobres – não apenas na África do Sul, mas em diversos países – são sistematicamente desafiadas por ideologias socioculturais dominantes que, muitas vezes, as classificam como inferiores, tal projeto lhes proporcionou bases para pensarem e agirem diferente disto. A metodologia empregada no projeto fez o grupo refletir e analisar sobre diversos fatores, como: o porquê mulheres e crianças são mais vulneráveis a desastres; a

complexidade de fatores que contribuem para a vulnerabilidade; informações práticas, e adequadas à idade, sobre como alterar tal quadro. Ao final do projeto, concluiu-se que garotas podem ganhar respeito e poder social em suas comunidades através da capacidade de ajudar os outros. Logo, o projeto estimulou a promover as vozes destas garotas, as quais se tornaram aptas a participarem de processos decisivos no tocante à redução de desastres.

Considerando que é ainda no período da infância que os papéis de gênero se estabelecem, o empoderamento infantil permite que meninas vençam barreiras impostas por padrões socioculturais que justamente as tornam mais vulneráveis. Isto posto, ações voltadas ao empoderamento de meninas são uma questão de justiça social e de reconhecimento de seus direitos, o que é reforçado por tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção sobre os Direitos das Crianças (CRC), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), etc. Apesar disto, questões culturais ainda impedem que muitas garotas sejam expostas a diversos riscos e privadas de seus direitos. Em resposta a tal quadro, é fundamental que diferentes setores do governo e da sociedade civil se articulem, priorizando o investimento em meninas líderes bem formadas e informadas, conhecedoras de seus direitos e dos valores importantes para o desenvolvimento de uma sociedade democrática, igualitária e que respeite a diversidade (Funda das Nações Unidas para a Infância, 2015).

Isto posto, as iniciativas aqui apresentadas possuem grande potencial de reprodução no Brasil e em diversos outros países, já que aumentar a conscientização sobre a situação específica de mulheres e meninas em suas respectivas comunidades é um passo fundamental para empoderá-las e torná-las agentes ativas de mudanças na luta pela redução de riscos.

3.3 Europa

A iniciativa “Climate for Change”, desenvolvida na Europa, apoia as autoridades locais em políticas pró-mulheres em todos os ramos de trabalho relativos à proteção do clima. Com isto, busca-se aumentar a proporção de mulheres em posições executivas com responsabilidade relacionadas a políticas e programas de mudanças climáticas. Ou seja, visa aumentar a participação feminina em processos decisórios relativos às políticas do clima, com ênfase no nível local.

Em um primeiro momento, a iniciativa analisou instrumentos e políticas que estavam sendo aplicados por diversas autoridades europeias e, com base em uma revisão regional das melhores práticas, trabalhou com especialistas para produzir o “kit de ferramentas Climate for Change”, o qual contém dados, fatos e argumentos para justificar a promoção de mulheres em posições gerenciais e executivas. Este projeto foi concluído em 2005 e fornecido a 200 autoridades públicas, sendo implementado em dez cidades europeias – como Berlin, Gênova, Munique, Nápoles, Veneza etc. Pode-se afirmar que este projeto foi o primeiro esforço de grande escala no sentido de iniciar a discussão em departamentos ambientais de autoridades públicas sobre o problema de se ter políticas e programas de mudanças climáticas elaborados apenas por homens, bem como enfatizou a necessidade da perspectiva de gênero nestas esferas. O documento destaca:

> The Climate for Change project was the first wide-scale effort in Europe to start a discussion in the environment departments of public authorities on the problem of

> having climate change policies and programmes that were only designed by one gender. The preliminary focus was on raising awareness, and on the promotion of women to more senior positions in climate change decision making. All partners were willing to continue the initiative with a project dedicated to the actual design of local climate change policies with a gender perspective, but unfortunately the project was not successful in finding funding. (United Nations; International Strategy for Disaster Reduction, 2008, p. 73)

Tal iniciativa possui grande potencial de aplicabilidade a diversos contextos uma vez que se resume a conscientizar para aumentar a participação de mulheres em esferas políticas, prática que, além de estar muito bem embasada pelo projeto, se revelou fortemente positiva. Sua real aplicação em contexto nacional, contudo, seria um desafio. Cabe destacar que ao longo das últimas décadas importantes conquistas foram obtidas no que diz respeito à questão de gênero no Brasil: a Constituição de 1988 representou um marco na luta pela equidade entre homens e mulheres à medida que assegurou a igualdade de gênero em geral e no âmbito da família; proibiu a discriminação no mercado de trabalho por motivo de sexo ou estado civil; reconheceu o dever do Estado de coibir a violência no âmbito das relações familiares etc. Já em 2003, durante o governo Lula, houve a criação da Secretaria de Políticas para Mulheres, por parte do governo federal. Diversos programas de desenvolvimento, distribuição e geração de renda, ao apostarem nas mulheres como destinatárias dos recursos, asseguraram autonomia econômica e emancipação social de um enorme contingente de brasileiras. A aprovação da Lei Maria da Penha (Lei Federal nº 11.340/06) representou um marco no combate da violência contra a mulher e a própria eleição de uma mulher à Presidência da República, em 2010, deu materialidade à ideia de que lugar das mulheres é na política (ILÍADA, 2013).

O caminho pela redução da disparidade entre gêneros na política brasileira, contudo, é longo. De acordo com levantamento realizado pela União Interparlamentar Internacional (UIP) em 2018, o Brasil ocupa 152ª posição no ranking de representatividade feminina no Congresso, correspondente a um congresso com apenas 11,2% de mulheres. Vale salientar que a maior representatividade da mulher, bem como a inclusão desta como elemento na formulação de novas estratégias para redução de desastres – tornando-as agentes ativas na efetivação de políticas públicas - tem potencial para acarretar redução da vulnerabilidade e diversos benefícios sociais. Além de tornar as mulheres menos vulneráveis e sujeitas a práticas que reiteram desigualdades, discriminações e violências contidas em diversas ações, programas e políticas, tais alterações teriam grandes chances de beneficiar toda a população.

Isto posto, chama-se atenção para o potencial e efetividade comprovado desta iniciativa, que já deu resultados em diversos países. Por outro lado, considerando nosso histórico nacional, a maior participação de mulheres em altos cargos ainda se mostra um desafio. Não deixamos de ressaltar, contudo, que a democracia paritária - um regime democrático justo e inclusivo que permita às mulheres liderar e participar de forma substantiva e igualitária da tomada de decisão, junto com os homens, para contribuir com a agenda pública com perspectiva de gênero – é o caminho a ser seguido. Neste sentido, a ONU Mulheres ressalta a possibilidade de ampliar a participação feminina em função dos compromissos fixados pelos Estados-membros das Nações Unidas que ratificaram, como é o caso do Brasil, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Um dos eixos de ação definidos

pelos ODS trata da igualdade de gênero e tem como meta garantir “a participação plena e efetiva das mulheres e da igualdade de oportunidades para liderança em todos os níveis de tomada de decisões na vida política, econômica e pública”.

3.4 Moçambique

Considerando a importância comprovada da promoção de uma política pública de prevenção de desastres que tenha como um de seus objetivos a integração do gênero em seus planos e programas de atividades, o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades - agência de assistência em desastres moçambicana, em parceria com a ONU Mulheres, elaborou um plano estratégico que tem como objetivo reforçar a capacidade do INGC no processo de integração de gênero na gestão de risco de desastres e na adaptação às mudanças do clima. Neste documento, são colocadas ações estratégicas a fim de promover uma orientação na abordagem multisetorial e participativa sobre a necessidade de assegurar a participação equitativa dos homens e mulheres nas ações de redução de risco e na melhoraria da atenção às necessidades específicas de mulheres e meninas.

Entre as ações estratégicas citadas no documento, destacam-se: garantir a participação e o acesso equitativo de mulheres e homens em todo o processo de redução de risco e adaptação às mudanças climáticas; capacitar, prestar apoio e assessoria técnica aos envolvidos na implementação de programas de equidade de gênero em áreas de risco; produzir documentos orientadores sobre a participação e o acesso equitativo na tomada de decisões; sensibilizar homens sobre a discussão a respeito da vulnerabilidade feminina e da necessidade de participação das mulheres em espaços decisórios, envolvendo-as nos momentos de prevenção e redução do risco, mas também na mitigação e recuperação de desastres; incluir mulheres como informantes de sistemas de aviso prévio de desastres - mulheres são um elemento integrador na sociedade, visto que frequentemente são elas as responsáveis diretas por crianças, idosos e deficientes, além de estarem cada vez mais ocupando a posição de chefes de famílias – entre outras (Instituto Nacional de Gestão de Calamidades; ONU Mulheres, 2016).

Esta iniciativa possui grande potencial para incorporação na realidade brasileira à medida que introduz medidas passíveis de serem replicadas em diversos contextos. Através de determinadas modificações, a legislação brasileira reconheceria a especial vulnerabilidade de mulheres e meninas, bem como possibilitaria a atuação destas como agentes ativas de suas comunidades, tornando-se, portanto, uma normativa mais eficiente.

4. A PNPDC e seu necessário aperfeiçoamento

Explicitadas algumas iniciativas que foram adotadas em diversos países do mundo na busca por reduzir a vulnerabilidade de mulheres a eventos extremos, cabe, agora, tecermos críticas à normativa brasileira que trata da prevenção de risco no Brasil. Aprovada em 2012, a Lei Federal nº 12.608, importante marco regulatório para prevenção de desastres ambientais no país, institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDC, dispondo sobre as competências dos entes federados, organizados no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, e sobre as medidas necessárias à redução dos riscos de desastres (BRUNO, 2016). A PNPDC abrange ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas

à proteção e defesa civil através da integração entre diversas políticas. A Lei nº 12.608/12 determina, ainda, instrumentos para a PNPDC que, ao menos formalmente, direcionam os esforços de gerenciamento de risco de desastres para o âmbito preventivo, com intuito de criar uma cultura nacional de prevenção de desastres.

Importante ressaltar que a política pública para a área de proteção e defesa civil vai além do que a Lei Federal nº 12.608/12 descreve, uma vez que inclui também as decisões do governo para o setor, como a definição de um programa específico no Plano Plurianual – PPA 2012-2015, que trata da Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, apresentando objetivos e dotações importantes para a evolução e consolidação desta política (NOGUEIRA et al., 2014). O governo Dilma Rousseff se dispôs a investir R$ 22 bilhões em obras de prevenção até 2014. A meta, no entanto, não foi cumprida até hoje. De 2012 a 2017, R$ 11,2 bilhões foram gastos. Ou seja, aproximadamente metade do valor previsto (ESTARQUE, 2017). Considerando ainda que em 2016, durante o governo Michel Temer, foi aprovada Emenda Constitucional nº 95, a qual prevê um limite para os gastos do governo federal durante os próximos 20 anos, a perspectiva de investimentos em medidas que visem a redução da vulnerabilidade da população frente desastres é bastante preocupante.

No que tange a Lei Federal nº 12.608/12, esta apresenta avanços significativos para a prevenção de desastres no Brasil, à medida que frisa a necessidade de integração das esferas Federal, Estadual e Municipal para a prevenção efetiva de riscos, bem como ressalta que a incerteza quanto à ocorrência de desastres não pode ser um empecilho para a adoção de políticas preventivas e integra as diversas políticas setoriais. Por outro lado, a política falha ao não trazer instrumentos que concretizem a implementação da normativa, ao alterar o papel do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, o qual perdeu força, e ao não prever a participação popular nos processos decisórios (SILVA; SAMORA, no prelo).

Vale apontar que, ao não citar a questão de gênero em seu texto e ao não reconhecer as vulnerabilidades de determinados extratos da população, a PNPDC mantém-se omissa diante de tal aspecto de suma importância. Destaca-se, portanto, a necessidade de aperfeiçoamento desta normativa, de modo a incorporar a questão de gênero como elemento. Considerando as iniciativas internacionais previamente citadas, evidenciamos a importância de tornar a comunidade, ou seja, os sujeitos que sentem e experimentam a realidade local cotidianamente, em protagonistas, de modo a redefinir prioridades e a trazer necessidades sociais para o primeiro plano. É através da participação popular que o governo se torna mais transparente, evita a corrupção e introduz grandes mudanças na estrutura e na função administrativa (RATTNER, 2009). Com a implementação e o fortalecimento da democracia participativa nos governos locais, o Estado estimula e promove a justiça social e a solidariedade, além de beneficiar a maioria da população que normalmente é explorada e excluída. Ou seja, a gestão participativa garante oportunidades equitativas de acesso às informações e à tomada de decisões.

Mais do que isso, é de suma importância promover uma política pública de prevenção de desastres que tenha como um de seus objetivos centrais a integração do gênero nos seus planos e programas de atividades. Para tanto, é necessário que o texto da lei defina ações estratégicas que concretizem tal objetivo. Ao adotar tais alterações, a PNPDC teria critérios que levam em conta as especiais necessidades e potenciais femininos, tornando-se uma

normativa sensível à questão de gênero e, portanto, mais inclusiva e eficiente. Ou seja, um programa de prevenção de desastres que conhece a fundo as vulnerabilidades e capacidades das mulheres e pensa as particularidades locais tem grande potencial para ser bem-sucedido – como as experiências internacionais aqui descritas confirmam.

CONCLUSÕES

A PNPDC não prevê a participação efetiva de mulheres na gestão e prevenção de riscos no Brasil, mesmo que estas sejam comprovadamente mais vulneráveis a eventos extremos, o que destoa das diversas iniciativas encontradas hoje no cenário mundial. Considerando os acordos internacionais do qual o Brasil é signatário – Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, Marco de Sendai para Redução de Risco de Desastres etc. – a PNPDC aparece como anacrônica e limitada, tornando necessária sua revisão e aperfeiçoamento.

Conclui-se que mulheres e meninas são especialmente vulneráveis em situações de desastres ambientais, o que está relacionado ao acesso reduzido a redes de infraestruturas básicas, menor poder aquisitivo e maior número de dependentes, além da partilha injusta de direitos, recursos e poder e de regras e normas culturais repressivas que constrangem sua capacidade e potencial. Tem-se que os interesses e necessidades das mulheres não têm sido significativamente incluídos na agenda governamental e de diferentes instituições, aumentando a vulnerabilidade destas frente a desastres, o que evidencia a necessidade de proposição de iniciativas que alterem tal lógica.

Apesar deste quadro, mulheres são as que mais possuem potencial para reverter tal cenário. As diferentes iniciativas internacionais aqui expostas reforçam a capacidade e potencial feminino na luta pela redução da vulnerabilidade da população como um todo, bem como apresentam potencial de aplicabilidade ao contexto brasileiro. A criação de espaços para a participação feminina na esfera da tomada de decisões públicas, o estimulo a assumir papéis de liderança em ações de redução da vulnerabilidade, o empoderamento desde a infância, o aumento da participação de mulheres na esfera política, entre outras ações, são caminhos possíveis a serem seguidos pelo Brasil, cuja Política Nacional de Proteção e Defesa Civil se mostra indiferente às diferentes vulnerabilidades da população e, portanto, mantem-se omissa diante de tal aspecto de suma importância. Destaca-se, por fim, a necessidade de aperfeiçoamento desta normativa, o que pode ser feito através da adoção de ações estratégicas que permitam que a PNPDC tenha critérios que levam em conta as especiais necessidades e potenciais femininos, tornando-se uma política sensível à questão de gênero e, portanto, mais inclusiva e eficiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri et al. *O que é justiça ambiental?* Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

ALISSON, Elton**.** *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-climaticas-globais/16146/>, acesso em ago. de 2018.

AVELAR, Lucia*.* *Mulheres na Elite Política Brasileira.* São Paulo: Fundação Konrad Adenauer: Editora da UNESP, 2001.

BRASIL. *Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC e dá outras providências.* Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm>, acesso em ago. de 2018.

BRUNO, Ana Paula. *Desdobramentos do Estatuto da Cidade no nível federal: a atuação do Ministério das Cidades em política urbana.* In: A velha e a nova agenda urbana: Uma análise de 15 anos da lei. 1ª Edição. São Paulo, 2016.

CARVALHO, Celso.; GALVÃO, T. *Gestão de riscos e resposta a desastres naturais: A atuação do Ministério das Cidades.* In: VI Congresso CONSAD da Gestão Pública. Brasília - DF, 2013.

ESTARQUE, Marina. *Natureza do desastre: Governos falham, e brasileiros são forçados a deixar suas casas e conviver com desastres naturais recorrentes.* Folha de São Paulo, disponível em <http://temas.folha.uol.com.br/natureza-do-desastre/introducao/politica-de-prevencao-de-desastres-naturais-definha-no-pais.shtml>, acesso em mai. 2018.

FIALA, Oliver. *Natural Disasters in Developing Countries*. In: Natural Disasters and Individual Behaviour in Developing Countries. In: Contributions to Economics. Springer, Cham, 2017.

FREITAS, Rosana. *A construção de uma agenda para a questão de gênero, desastres socioambientais e desenvolvimento.* In: Estudos Feministas, Florianopólis, 16(3), p. 889 – 899, 2010.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *Empoderamento de meninas*. Abril de 2015.

GOIS, Ancelmo. UFF: PIB per capita feminino dá salto de 20 pontos percentuais em 20 anos. *Jornal O Globo*. Disponível em < https://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/uff-pib-capita-feminino-da-salto-de-20-pontos-percentuais-em-15-anos.html>, acesso em outubro de 2018.

GONÇALVES, Juliano; SOUSA, R. D. *Desafios de um planejamento integrado para prevenção de desastres*. In: CARMO, R. e VALENCIO, N. Segurança Humana no contexto dos desastres. São Carlos: editora Rima, 2014, p. 127-139.

ILÍADA, Iole. *Conhecer as mulheres brasileiras para lutar pela igualdade*. In: VENTURI, G.; GODINHO, T. (Org.) Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado: uma década de mudanças na opinião pública. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Censo demográfico: Aglomerados subnormais, informações territoriais.* Rio de Janeiro, 251 p., 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE GESTÃO DE CALAMIDADES; ONU MULHERES. *Plano Estratégico de Género do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (2016 – 2020): INGC a caminho das Mudanças nas Relações de Género*. Moçambique, 2016, 28 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA et al. *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*. 4ª Edição. Brasília: Ipea, 2011, 39 p.

NAME, Laura; BUENO, L.M.M. *Contradição nas cidades brasileiras: "ambientalização" do discurso do planejamento com permanência dos riscos.* In: LOURENÇO, L.F.; MATEUS, M.A. (Orgs.). Riscos naturais, antrópicos e mistos. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2013, p. 727-739.

NOGUEIRA, Francisco Rocha et al. *Políticas públicas regionais para gestão de riscos: o processo de implementação no ABC, SP.* In: Revista Ambiente & Sociedade. São Paulo, v. XVII, n. 4, p. 177-194, out.-dez. 2014.

PIVETTA, Marcos. *Um Brasil mais vulnerável no Século XXI.* Revista Pesquisa Fapesp. Edição nº 249, nov. 2016. Disponível em <http://revistapesquisa.fapesp.br/2016/11/17/um-brasil-mais-vulneravel-no-seculo-xxi/>, acesso em jul. de 2018.

RATTNER, Henrique. *Prefácio*. In: ACSELRAD, H. (Org.) A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas públicas. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Julia; SAMORA, Patricia. A prevenção de desastres no contexto da crise habitacional: Considerações sobre a Lei Federal nº 12.608/12. *Anais...* III URBFAVELAS, Salvador, no prelo.

THE WORLD BANK. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial de igualdade de gênero e desenvolvimento.* Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936231894/Overview-Portuguese.pdf> Acesso em agosto de 2018.

UNIÃO INTERPARLAMENTAR INTERNACIONAL. *Women in national parliaments*. Disponível em <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em setembro de 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA; CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES. *Atlas brasileiro de desastres naturais: 1991 a 2012.* 2ª edição. Florianópolis, 2013.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Reducing disaster risk: a challenge for development*. New York, USA: UNDP, 2004.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030.* Sendai, 2015. Disponívem em < http://www.defesacivil.pr.gov.br/arquivos/File/Marco/MarcoSendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_20152030.pdf >, acesso em setembro de 2018.

UNITED NATIONS; INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION. *Gender Perspectives: Integrating Disaster Risk Reduction into Climate Change Adaptation. Good Practices and Lessons Learned***.** Genebra, 2008.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *Estratégia Internacional para Redução de Desastres, 2012. O desastre sob o enfoque de novas lentes: para cada efeito, uma causa.* São Paulo, CARE Brasil. Disponível em <http://www.bombeiros.go.gov.br/wp-content/uploads/2012/06/o-desastre-sob-o-enfoque-de-novas-lentes1.pdf>, acesso em set. de 2018.

VALENCIO, Norma. *Sociologia dos Desastres Volume II: Construção, interfaces e perspectivas no Brasil.* São Paulo, 2009.