

Nas margens. Periferalidades nas áreas de risco¹

SARA BONATI.

Università degli Studi di Firenze, Centro de Investigação em Estudos Regionais e Locais da Universidade da Madeira

A minha intervenção de hoje tem como objetivo discutir o que pode ser chamado *periferalidade* na gestão de riscos de desastres. Deliberadamente não vou usar o conceito geográfico de "periferias", já que este outro conceito se refere a áreas à margem ou longe do centro geográfico de um território, e que, portanto, são definidas por sua dimensão física e espacial. *Periferalidade*, conceito emprestado da palavra inglesa "peripherality", indica sim a qualidade do ser periférico, mas em termos não apenas físicos, ou seja, refere-se ao *status* possuído por um sujeito, colocando este último no centro. O que quero fazer, então, é trazer o sujeito de volta ao centro dos processos de transformação espacial que afetam áreas do risco.

Assim, com *periferalidade*, refiro-me à condição de marginalização no debate sobre a redução do risco em que alguns indivíduos e suas necessidades são colocados. No entanto, esses indivíduos são centrais na análise da vulnerabilidade de um território, uma vez que geralmente representam as franjas mais expostas e com reduzida capacidade de defesa e resposta.

O objetivo dessa reflexão decorre da observação, feita em diversos estudos e em diferentes contextos geográficos, de que a dimensão social do risco continua a ser inadequadamente considerada, não sendo, por isso, relevada a contribuição que as disciplinas sociais podem dar às políticas de gestão e redução de riscos de desastres.

O que quero argumentar é que, na realidade, a ausência dessa variável na fase de definição de medidas de redução de risco pode ter consequências bastante importantes. Pode, em alguns casos, afetar a validade das medidas tomadas, reduzindo a sua eficácia.

¹ O texto aqui publicado constitui a versão escrita e atualizada da Conferência TRANSLOCAL proferida por Sara Bonati, na Universidade da Madeira, a 19 de fevereiro de 2020, por ocasião do evento "(DES)MEMÓRIA DE DESASTRE |10 anos após o "20 de fevereiro de 2010", com que o UMa-CIERL e o projeto TRANSLOCAL quiseram assinalar os 10 anos da aluvião de 2010.

Sara Bonati | **Nas margens. Periferalidades nas áreas de risco**

Além disso, as políticas de redução de risco são muitas vezes uma oportunidade de promover formas de desenvolvimento urbano que podem aumentar a vulnerabilidade de certas franjas sociais, muitas vezes sendo a causa da dispersão social.

Essa reflexão leva em conta, portanto, a dimensão da justiça social nas políticas de redução de risco de desastres e de desenvolvimento urbano, sendo tantas vezes as primeiras subordinadas ao segundo, e, como isso, muitas vezes, a questão da justiça não é considerada em sua emanção. Isso está ligado à ausência de uma reflexão sobre o direito à cidade, como entende Lefebvre (1968), que deve ser garantido a todos os cidadãos. O problema da justiça, por outro lado, é um tema central nos estudos de vulnerabilidade, devido às limitações que as políticas têm no atendimento às demandas de todos, sendo inevitável estabelecer uma escala de ação que, forçosamente, terá de desconsiderar algumas necessidades, devido à falta de fundos, meios, etc.

A questão básica, então, é: como pode a justiça processual ser conciliada com a crescente consciência de que as sociedades não podem intervir em todos os lugares, mas devem fazer escolhas que inevitavelmente serão responsáveis pela criação de novas geografias da vulnerabilidade? E como devem essas escolhas relacionar-se com o direito à cidade dos grupos menos representados? (JOHNSON *et al.*, 2007).

Em seguida, discutirei alguns estudos de caso para dar algumas informações sobre a necessidade de introduzir a dimensão social como uma das prioridades no planeamento de políticas de redução de riscos.

Génova: um estudo de caso

Situada no norte da Itália, Génova foi objeto de um trabalho de pesquisa por mim desenvolvido entre 2017 e 2018, com o objetivo de mapear e analisar os conflitos que surgiram em relação às medidas para a redução do risco de inundações registadas na cidade a partir de 2014 (BONATI, 2018). Génova tem características geomorfológicas semelhantes às do Funchal, além de estar exposta a um alto risco de inundações. Em 2011 e 2014 houve duas grandes inundações. A tensão social após esses episódios foi muito alta, daí a necessidade de entender o que estava acontecendo, qual era a origem desta tensão e que consequências poderiam ocorrer em termos de redução de risco.

Os conflitos nas cidades estão amplamente presentes e representam um importante mecanismo de enfrentamento social. Embora esteja claro que o conflito é um aspecto intrínseco e inevitável na mudança social e uma expressão do processo

democrático, também é verdade que é um exemplo claro de "rutura de comunicação", que emerge principalmente de uma fraqueza no processo de planeamento dentro do qual estratégias adequadas de implicação do cidadão não foram ativadas (FREGOLENT, 2015).

Os conflitos emergem principalmente de questões relacionadas com "segurança, qualidade de vida, proteção ambiental, preservação da identidade e património cultural, perda significativa de confiança nas formas consolidadas do poder local" (MIANI, 2015: 184, trad. pt.).

No caso de Génova, a análise revelou vários tipos de conflito social, principalmente devido a três dinâmicas:

1. efeitos das medidas tomadas sobre os territórios para redução do risco;
2. autorização de obras de construção civil como resultado das medidas para redução do nível de risco;
3. ausência de medidas adequadas.

1. Efeitos das medidas tomadas sobre os territórios para redução do risco:

Embora alguns territórios não tenham sido particularmente afetados por eventos de inundação, na verdade acabaram por ser afetados pelo trabalho de redução de risco. Esses trabalhos aumentaram a sensação de precariedade das áreas, especialmente quando já existiam situações de conflito relacionadas com problemas ainda não resolvidos. A precarização da vida social das pessoas deve ser considerada no planeamento político em relação aos problemas existentes. No entanto, no caso de Génova, somou-se o risco à falta de confiança na adequação das medidas que estavam sendo implementadas.

2. Autorização de obras de construção civil como resultado de medidas para redução do nível de risco: Esta segunda situação geradora de conflitos surge quando as obras para a redução de risco de inundação determinaram a redução do nível do risco da área. O resultado é a redução também das limitações do desenvolvimento urbano na área, com consequente possibilidade de construir novos edifícios. Várias situações enquadráveis no que se designa como "capitalismo de desastre" (KLEIN, 2007) foram identificadas em Génova. Estes projetos eram frequentemente apresentados antes da conclusão das obras de redução do risco e, portanto, antes da redução do nível de risco na área. Em resposta a estas situações, alguns movimentos de cidadãos têm reclamado, acusando as instituições responsáveis pela concessão de autorizações para a realização dessas obras de terem comportamentos ética e deontologicamente questionáveis. Embora não existam provas

Sara Bonati | **Nas margens. Periferalidades nas áreas de risco**

de ilegalidade efetiva e em alguns casos as denúncias dos cidadãos tenham sido arquivadas, estas situações alimentaram ainda mais o sentimento de desconfiança da população em relação às instituições com responsabilidade na gestão do risco urbano.

3. Ausência de medidas adequadas: Para além do que acima se referiu (e talvez também por causa disso), parte considerável da comunidade local de Génova manifestou um sentimento de abandono de território por parte das instituições responsáveis. Esse sentimento, que persiste na maioria dos territórios afetados, é frequentemente o resultado de diferentes níveis de atenção dados pelas instituições ao território, tendo também em consideração a extensão e a intensidade dos danos aí sofridos. A ausência de contato direto e atualizado das instituições com os cidadãos alimentou a sensação de insegurança, agravada com a demora da conclusão dos trabalhos para reduzir o risco.

O caso de Génova leva-nos, por isso, a inferir que o enfraquecimento da comunicação entre instituições e cidadãos e uma má gestão de dissidências e conflitos não só colocam em causa os eventuais bons resultados das medidas tomadas pelas instituições para a redução do risco, como também interferem na estabilidade e na segurança social. Esta situação resulta da "decepção" produzida pela permanência da dimensão do risco e da insegurança, percebida como "abandono de território pelas instituições".

Isso foi parcialmente observável, mesmo após o colapso da Ponte Morandi (viaduto), a 14 de agosto de 2018, outra tragédia que atingiu a cidade de Gênova, e que causou a morte de 43 pessoas num dia de chuva muito forte. Depois deste desastre, a atenção política concentrou-se exclusivamente na reativação da atividade do porto, que depende dessa ponte para o transporte de mercadorias entre Itália e outras regiões do mundo. Na verdade, o porto pouco fazia pela cidade, então em grave regressão económica. Na verdade, a decisão política de centrar a sua ação no porto revelou a falta de uma reflexão mais profunda e cuidadosa sobre a cidade de Génova, e sobre as suas verdadeiras perspectivas de crescimento, bem como sobre quais eram as reais necessidades dos seus cidadãos. O colapso da Ponte Morandi não só causou vítimas diretas, mas também deixou muitas pessoas desabrigadas, resultando num grande número de deslocados. A dispersão da população residente nas imediações da ponte teve importantes consequências sociais. Basta pensar nos idosos e no trauma de se verem forçados a afastarem-se do seu bairro. Acresce a isto, o facto de o novo projeto da ponte não ter em consideração o impacto social e psicológico do desastre, apresentando-se

como resposta para o problema que, no entanto, é incapaz de o analisar para além da ponte em si mesmas (BONATI e FORINO, 2018).

Cinque Terre: outro estudo de caso

Um caso diferente de conflito por trás da produção de novas vulnerabilidades encontra-se em outro território italiano: Cinque Terre. É um trecho de costa no mar da Ligúria, em que estão empoleirados cinco pequenos municípios, que atraem milhares de turistas de todo o mundo todos os anos. A área é, no entanto, muito instável, devido ao processo de abandono das encostas e à conformação do território, o que leva a frequentes episódios de deslizamentos de terra e inundações. A última grande inundação ocorreu em 2011, com a morte de 13 pessoas. Na análise de campo realizada neste território, concluiu-se da prioridade que aí é dada ao turismo sobre as necessidades de conservação do território. A maioria das casas são destinadas a alugueres de curta duração para turistas, bem como as lojas foram convertidas em negócios para uso turístico (BONATI, 2014).

Assim, as questões de insegurança em Cinque Terre permanecem porque não há um claro interesse político e social em preservar o património local, ou seja, o território e sua cultura. Numa das entrevistas que realizei em 2013, o inquirido afirmou que a exploração turística naquela região italiana não acabaria enquanto o território não afundasse no mar (BONATI, 2014). Cinque Terre é, na verdade, um caso de super exploração turística do património local, sem o objetivo de conservação, apesar de, em 1997, esse território ter sido declarado Património Mundial pela UNESCO. É certo que existem algumas tentativas de salvaguarda, tanto por parte de instituições quanto da população. No entanto, o que se tornou mais evidente é a existência de um conflito entre aqueles que lucram com o turismo na área costeira, e aqueles que buscam salvar as montanhas do seu colapso, risco para o qual, atualmente, parece não haver uma solução. É, portanto, nessa incapacidade de resolver o conflito que a vulnerabilidade do território permanece, ou até tem vindo a aumentar.

O caso Ilha da Madeira

Desde 2017 que acompanho um outro caso de estudo - o da ilha da Madeira -, tendo procurado analisar a eventual conexão entre reconstrução pós-desastre,

regeneração e gentrificação turística de um território local muito específico: a zona velha do Funchal e em particular a rua de Santa Maria.

A partir de 2010, esta área urbana da cidade do Funchal ficou marcada por dois eventos de teor e impacto aparentemente distintos, mas cuja correlação entretanto se evidenciou: por um lado, a grande inundação de fevereiro de 2010 que afetou consideravelmente a cidade insular; por outro, a implementação nessa área urbana de um projeto de intervenção artística em espaço público - o projeto artE de pORtas abERTas. Como resultado da aluvião de 20 de fevereiro de 2020, tornou-se necessário intervir na recuperação do bairro, tendo sido tomadas várias medidas nesse sentido, a nível municipal.

O projeto de pesquisa na rua de Santa Maria por mim inaugurado em 2017 teve, portanto, como objetivo avaliar a sustentabilidade do processo de regeneração do Bairro, dando especial atenção a processos de *foodification* dessa zona urbana (LODA *et al.*, 2020) (em especial a rua Santa Maria), ou seja, o hiperdesenvolvimento da indústria de restaurantes, e a redescoberta do valor, por parte do setor económico do turismo, do património histórico e cultural da área (BONATI e PORTINARO, 2019).

O projeto de pesquisa teve como objetivo não apenas reunir documentação sobre o bairro, mas também interagir ativamente com os residentes e utentes dessa zona urbana, promovendo reflexão e confronto entre as diferentes subjetividades e sensibilidades que a habitam. Foi produzida uma biografia de uma das principais ruas do bairro (a rua de Santa Maria), através da reunião de várias histórias/memórias de quem lá reside: 47 entrevistas com diversos atores locais, a que se juntou uma coleção de imagens que, em 2018, veio a integrar uma exposição fotográfica chamada '*Os Rostos da Regeneração*', com curadoria da Laura Portinaro. Durante a exposição, foi projetado um vídeo sob minha curadoria,² criado a partir da edição de algumas das entrevistas por mim realizadas na primeira fase do projeto. Também foi realizado um mapeamento da transformação do uso de prédios na rua. Isso nos permitiu entender o impacto que o processo turístico está tendo na área e como a aluvião foi um momento deste processo.

Comparativamente a outras áreas da cidade, podemos concluir que o impacto da aluvião não foi muito significativo na rua de Santa Maria, embora se tenha tornado central

² Vídeo disponível aqui: https://www.youtube.com/watch?v=y9nmO4EDABw&feature=share&fbclid=IwAR2YR7kt9B90jYBLq1x0xcBTVETCCdqRgApUFb8H-xflvtSRy87dqr_FpI.

Sara Bonati | **Nas margens. Periferalidades nas áreas de risco**

no seu processo de regeneração, sendo a área urbana do Funchal que passou pela transformação mais radical.

Na verdade, a regeneração foi fortemente impulsionada por forças externas ao bairro, que aí intervieram, orientando a sua ação, sobretudo, para o investimento turístico, sem, contudo, terem conseguido realmente entender as dinâmicas sociais e culturais da comunidade desta área que, então, era uma das mais socialmente marginalizadas da cidade do Funchal (SALGUEIRO RODRIGUES, 2013). Portanto, se a inundação não foi o desencadeador direto do investimento económico especulativo que aí tem vindo a ocorrer, não restam dúvidas de que terá sido uma fundamental força motriz por trás desse processo.

Em conclusão

Do confronto dos resultados destes três casos de estudo se pode, então, concluir que as fases pós-desastre são, de fato, ideais para a proliferação de situações de especulação comercial e reconstrução com consequências na redistribuição da população local e da sustentabilidade das comunidades urbanas, importando não esquecer que *reconstrução* e *regeneração* são dinâmicas que implicam a ideia de revitalizar e fazer reviver um bairro, realidade urbana que não se limita apenas à dimensão físico-arquitetónica (SMITH, 1982). Os dois processos encontram-se, portanto, frequentemente associados.

No que à reconstrução pós-desastre diz respeito, verifica-se que, geralmente, ela também traz consigo um processo de renovação e *repensamento* do espaço urbano, que, quase sempre, adopta uma abordagem *top-down* e *command-control*. Essa abordagem também pode ser encontrada em processos de regeneração urbana, embora muitas vezes seja acompanhada por mecanismos considerados *bottom-up* ou de base comunitária, nos quais há espaço para ações promovidas pela comunidade, atentas a questões sociais e económicas específicas com relevância para os cidadãos. No entanto, mesmo nestes casos, um dos principais riscos é a imposição de um ponto de vista dominante, geralmente externo, que pode diferir da visão da população residente.

Referências

- BONATI, S. (2014), *Paesaggi vulnerabili tra percezione e resilienza: l'isola di Madeira e le Cinque terre come casi di studio*, Tesi di dottorato (Università degli studi di Padova). <http://paduaresearch.cab.unipd.it/7213/>
- BONATI, S. (2018), "La riduzione del rischio idrogeologico nella città metropolitana di Genova: barriere ad un approccio sociale", Fuschi M. (ed.), *Barriere/Barriers*, Società Studi Geografici Memorie Geografiche, n. 16 (pp. 349-354).
- BONATI, S. e FORINO, G. (2018) "La ricostruzione del Ponte Morandi è la ricostruzione dell'Italia", *Gli stati generali*, https://www.glistatigenerali.com/genova_infrastrutture/la-ricostruzione-del-ponte-morandi-una-discussione-lacunosa-e-poco-lungimirante-italia/.
- BONATI S. e PORTINARO, L. (2019), "Storie di una rua tra alluvione, riqualificazione e gentrificazione. Il caso della zona velha di Funchal", *Rivista Geografica Italiana*, 126: 33-55.
- FREGOLENT L. (2015), *Conflitti e territorio*, Milano: FrancoAngeli.
- KLEIN N. (2007). *The shock doctrine: The rise of disaster capitalism*. Macmillan.
- JOHNSON, C.L., PENNING-ROUSELL, E., PARKER, D. (2007), "Natural and imposed injustices: the challenges in implementing 'fair' flood risk management policy in England", *Geo J* 173 (4): 374-390.
- LEFEBVRE, H. (1968), *Le Droit à la ville*, Anthropos: Paris.
- LODA, M., BONATI, S., PUTTILLI, M. (2020), "History to eat. The foodification of the historic centre of Florence", *Cities*, 103: 1-11.
- MIANI, F. (2015), "La difficile transizione dalla città dei conflitti alla città giusta: qualche nota sul ruolo di piani e politiche urbane", *Rivista geografica italiana*, 122(2): 181-198.
- SALGUEIRO RODRIGUES, A. (2013), "O que pode a arte quando o desastre acontece? arte de portas abertas: biopolítica e transgressão nas margens do Funchal", *Revista Comunicação & Cultura*, 15: 37-56.
- SMITH, N. (1982), "Gentrification and uneven development", *Economic geography*, 58(2): 139-155.

Sara Bonati

Doutora em Geografia, trabalha na Universidade de Florença como investigadora, no âmbito do projeto H2020 [LINKS](#) sobre a redução do risco em contextos de *multi-hazard*. Como investigadora associada ao UMa-CIERL, trabalha na ilha da Madeira desde 2013, desenvolvendo projetos sobre a vulnerabilidade social e a resiliência das comunidades. Desde 2017 é investigadora responsável pelo projeto ['Os rostos da regeneração'](#).