



## O programa APELL: desafios e perspectivas da participação de comunidades em emergências locais

Adriana Soares Dutra<sup>1</sup>  
Kellen Cristina Dalcin<sup>2</sup>  
Ligia Mara Fernandes<sup>3</sup>

**Resumo:** Na década de 1980, após uma série de impactos industriais, que desencadearam verdadeiros desastres, a Organização das Nações Unidas – ONU desenvolveu o Programa APELL (Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level). O APELL constitui-se de uma metodologia desenvolvida com o objetivo de preparar as comunidades para situações de emergência. A proposta foi aplicada em algumas cidades do mundo, apresentando aspectos positivos e outros ainda desafiadores. O presente artigo tem como proposta uma reflexão sobre o Programa, suas características, contradições, avanços e limites, com ênfase na experiência recente de Caraguatatuba, município localizado no estado de São Paulo, Brasil, tendo a categoria participação como eixo de análise.

**Palavras-chave:** emergências. Participação Comunitária. APELL.

### The apell programme: challenges and perspectives of communities participation for emergencies at local level

**Abstract:** In the late 1980's, following the occurrence of industrial impacts that culminated on real disasters the United Nations – UN developed the APELL process (Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level). The process consists on a methodology developed with the objective of preparing the communities for emergency situations. The proposal was applied in some cities around the world bringing positive aspects, but some challenges although. This article aims to present briefly the process' trajectory and its characteristics, contradictions, advances and challenges with emphasis on the recent experience of Caraguatatuba city located in São Paulo, Brazil.

**Keywords:** Emergencies. Community participation. APELL.

---

1 Graduada e mestre em Serviço Social (UFRJ), doutora em Serviço Social (PUC--Rio). Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da UFF-Campos e membro do Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais (NESA/UFF)

2 Graduada em Serviço Social (PUC-PR), especialista em Sociologia Política (UFPR). Trabalha na área de Responsabilidade Social e Relacionamento Comunitário da Petrobras.

3 Graduada em Psicologia (FMU). Trabalha na área de Responsabilidade Social e Relacionamento Comunitário da Petrobras.



## Introdução

A indústria de óleo e gás e demais empresas do ramo de geração de energia realizam atividades que evidenciam riscos potenciais que podem resultar em danos às pessoas, ao patrimônio ou impacto ao meio ambiente.

Especialmente a partir da segunda metade do século XX, a necessidade de expansão dos mercados, estimulada pelo cenário do II pós-guerra, levou as indústrias a investirem em novas tecnologias. Este processo envolveu a manipulação de diferentes produtos químicos e culminou não apenas no surgimento de outras mercadorias, mas também inaugurou um período no qual o ritmo e a intensidade no ato de produzir alcançaram níveis jamais vistos anteriormente. O breve Século XX, conforme denomina o historiador Eric Hobsbawm no livro “A era dos extremos” (1995), acumula também um considerável aumento de impactos com grandes proporções, relacionados à aceleração e complexidade nos processos de produção.

Em Flixborough<sup>4</sup>, no norte da Inglaterra, um grande vazamento de ciclohexano quente, ocorrido em 1974, se transformou em uma nuvem de vapor não confinada, explodindo momentos depois e levando 28 pessoas à morte e deixando 36 trabalhadores internos e 53 pessoas da comunidade com lesões graves<sup>5</sup>.

Uma década depois, em novembro de 1984, a ocorrência de uma explosão de nuvem de vapor, seguida de uma série de bleves (*Boiling Liquid Expanding Vapor Explosion*) na base de armazenamento e distribuição de GLP, da empresa PEMEX na Cidade do México atingiu cerca de 10 residências da vizinhança e iniciou o incêndio nas instalações da base. As conseqüências foram trágicas: morte de mais de 500 pessoas e cerca de 7.000 feridos<sup>6</sup>.

No mesmo ano, Bhopal, na Índia, tornou-se palco de um dos maiores impactos industriais no mundo. 40 toneladas de gases tóxicos fatais vazaram na fábrica de pesticida da Union Carbide. Mais de 500 mil pessoas – na sua maioria trabalhadores – foram expostas aos gases e pelo menos 27 mil morreram por conta disso. No Brasil, o ano foi marcado pela tragédia da Vila Socó com a explosão de dutos com derivados de petróleo em Cubatão, no estado de São Paulo. O número oficial de óbitos foi de 86, mas as investigações na época chegavam a uma estimativa de 500 e até 700 pessoas mortas, conforme registram as

---

4 Disponível em: <<http://www.hse.gov.uk/comah/sragtech/caseflixboroug74.htm>> Acesso em: 03 jun. 2019.

5 Disponível em: <[http://www.processos.eng.br/wp-content/uploads/2017/07/flixborough\\_25\\_anos.pdf](http://www.processos.eng.br/wp-content/uploads/2017/07/flixborough_25_anos.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2019.

6 Disponível em: <[http://www.unizar.es/guiar/1/Accident/San\\_Juan.htm](http://www.unizar.es/guiar/1/Accident/San_Juan.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2019.



coberturas da mídia na época<sup>7</sup>.

Os casos não pararam por aí. A explosão na usina nuclear de Chernobil, em 1986 e o vazamento radiológico de césio-137 no Brasil, em 1987, decorreram em consequências graves de saúde para as pessoas que entraram em contato com os produtos, levando à morte de muitas delas em curto e médio prazo.

Considerando o contexto geral destes acontecimentos, é possível afirmar que os mesmos se constituíram em verdadeiros desastres. Independentemente do fator físico desencadeante, ou seja, do impacto, emergiram afetando significativamente a vida das pessoas e gerando perdas sociais, culturais e econômicas em grande escala. Em contraposição à ideia que equipara desastres a eventos, para a Sociologia dos Desastres, o desastre é compreendido como um processo fortemente enraizado na sociedade na qual ele emerge (DUTRA, 2017). Nesta perspectiva, ele não começa e nem termina no "dia do desastre" (VALENCIO, 2012), ainda que se manifeste de maneiras distintas.

Apesar do entendimento aqui adotado do desastre como um processo, é preciso reconhecer que as mudanças realizadas neste campo ainda se encontram estreitamente vinculadas às consequências dos impactos.

Nesse sentido, o contexto brevemente descrito, aliado aos desafios apresentados para a continuidade do crescimento econômico nos moldes capitalistas, assim como o fortalecimento de movimentos ambientalistas e de direitos humanos contribuíram para a criação de leis, normas e outras iniciativas que tiveram por objetivo regulamentar a manipulação e produção de produtos químicos perigosos e oferecer algum tipo de resposta à sociedade no que concerne às demandas de preparação para emergências, tanto por parte do poder público como das empresas.

Além do aporte legal, grandes empresas iniciaram a estruturação das áreas de Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS), buscando a melhoria do processo operacional e a sua adequação a orientações mais rígidas de segurança. Neste contexto, ganha destaque o Programa Atuação Responsável da Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM). Desenvolvido no ano de 1992, a adesão ao Programa é requisito para filiação à instituição.

No cenário internacional, documentos como a Carta da Terra e a Agenda 21 reverberaram no período, sinalizando uma preocupação de amplos setores da sociedade com a então chamada "sustentabilidade" do Planeta. Compreendendo o período entre 1990 e 1999, a Organização das Nações Unidas (ONU) instituiu a Década Internacional de Redução de

---

7 Disponível em: <[http://almanaque.folha.uol.com.br/cotidiano\\_25mar1984.htm](http://almanaque.folha.uol.com.br/cotidiano_25mar1984.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2019.



Desastres Naturais (*International Decade for Natural Disaster Reduction*). A iniciativa teve como principal objetivo minimizar perdas de vidas, danos e transtornos sociais e econômicos decorrentes dos desastres.

Alguns anos antes, a Organização das Nações Unidas – ONU, por meio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA, juntamente com as indústrias, em especial, o Conselho Internacional das Associações das Indústrias Químicas – ICCA, desenvolveu o Programa APELL (*Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level*).

*APELL es un proceso coordinado de planificación que tiene dos objetivos paralelos y complementarios: (i) incrementar la concientización, comunicando y educando a la comunidad, y (ii) mejorar el proceso de planificación para la preparación ante emergencias, incluyendo el desarrollo de planes de preparación para emergencias coordinados e integrados. El proceso de planificación es, en muchas maneras, tan importante como los planes de preparación que resulten del proceso. Un proceso de planificación efectivo ayudará a las comunidades a prevenir la pérdida de vidas humanas, daños a la salud, al bienestar social y el sustento; a minimizar los daños materiales y a proteger al medio ambiente. Esas mismas metas aplican sin importar la naturaleza de la emergencia medioambiental, ya sea ésta por un accidente industrial, un desastre natural o una combinación de eventos<sup>5</sup>, lo cual podría ocurrir después de un desastre por terremoto o tsunami, o en menor escala por eventos como tormentas eléctricas. Las herramientas y recursos disponibles para una comunidad tanto para la preparación como para la respuesta típicamente no difieren para estos diferentes tipos de eventos, aunque el escenario de algunos accidentes industriales podría requerir conocimientos adicionales y equipos específicos para la respuesta ante los peligros químicos. Similarmente, las medidas de evaluación y reducción de riesgos podrían requerir diferentes tipos de herramientas. (PNUMA, 1988).*

O presente artigo visa apresentar o Programa, suas características, contradições, avanços e limites, com ênfase na experiência recente de Caraguatatuba, município localizado no estado de São Paulo. A reflexão aqui exposta constitui-se em uma versão revisada do trabalho apresentado no 56º Congresso Internacional de Americanistas, realizado em Salamanca entre 15 a 20 de julho de 2018 no Simpósio 12/55, denominado: “Socioeconomia e meio ambiente: problemas, perspectivas e vivências latino-americanas”.

### **O APELL: origem, características e derivações**

O Programa APELL prevê a composição de um Grupo Coordenador, composto por representantes de indústrias, do poder público e das comunidades. Sua principal ferramenta consiste na criação de um plano de ação denominado “Programa em 10 etapas”. As etapas



previstas são: identificação de participantes e estabelecimento de comunicação; avaliação de riscos; revisão dos planos existentes e identificação dos pontos falhos; identificação de funções; negociação de tarefas e recursos; incorporação de planos individuais ao plano integrado; preparação e aprovação do plano; treinamento/teste /revisão e atualização; orientação e comunicação ao público (PNUMA,1988).

Esta proposta de trabalho tem como objetivo fortalecer mecanismos para preparação e intensificação a conscientização de comunidades, minimizando os impactos ambientais, econômicos e de saúde que podem ser decorrentes de acidentes<sup>8</sup> industriais, conforme citado no manual do Programa (PNUMA, 1988).

Um dos seus pilares é a definição de atribuições e de responsabilidades dos atores envolvidos, como por exemplo, reafirmando o papel das indústrias na comunicação dos riscos associados às suas atividades para as comunidades, bem como as medidas de proteção existentes.

Ao longo dos anos o PNUMA desenvolve, em parceria com diferentes instituições ao redor do mundo, conteúdos e manuais sobre o APELL a serem aplicados em novos contextos, além do original de 1988. O primeiro manual que derivou deste trabalho ainda em 1996, decorrente de articulação entre o PNUMA e a Organização Marítima Internacional (IMO) foi o Manual APELL para zonas portuárias. Seu conteúdo é baseado no documento de 1988, porém traz referências importantes para cenários específicos que envolvem a gestão de produtos perigosos em portos, bem como orientações para elaboração de planos de emergência para estas zonas.

Outra derivação está direcionada ao transporte e distribuição de produtos perigosos. Denominado TRANSAPPELL, o documento tem por objetivo agrupar experiências na gestão de riscos no transporte e orientar por meio de critérios operacionais esta atividade, de acordo com o manual lançado também pelo PNUMA “*TransAPPELL: Guidance for Dangerous Goods Transport Emergency Planning in a Local Community*” (2000). É uma iniciativa que ultrapassa a abordagem para instalações industriais fixas, tendo em vista o grande volume e a complexidade logística do transporte de substâncias perigosas que podem ocasionar o derrame em áreas de captação de água, plantio, ocupação humana gerando danos importantes à saúde e ao ambiente.

O APELL para Mineração, lançado em 2001, é um guia de apoio direcionado à

---

8 Em um contexto mais geral, a utilização do termo “acidente” para nomear ocorrências desta natureza tem sido questionada, em função da associação com a ideia de eventualidade e do componente inesperado que o envolve. Movimentos populares, como o Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB, têm insistido no uso do termo crime ambiental.



empresas de mineração, comunidades e entidades públicas no sentido de abordar as particularidades de áreas de mineração, especialmente no que se refere ao armazenamento de grandes quantidades de resíduos e material perigoso. No contexto brasileiro este manual ganha ainda mais notabilidade decorrente dos desastres ocorridos nos anos de 2015 e 2019 no estado de Minas Gerais, envolvendo a empresa Vale<sup>9</sup>.

### **O APELL na América Latina**

O APELL já foi introduzido em mais de trinta países com diferentes interfaces de apoio de organismos da sociedade civil, entidades, organizações de empresas, dentre outras. Na América latina foi possível identificar experiências na Argentina, na Colômbia, no Peru e no Brasil.

No ano de 1991 foi registrado o início do APELL na cidade de Barranquilla na Colômbia. Alguns anos antes, um grupo de empresas daquela localidade reunia-se com o objetivo de organizar estratégias de resposta para possíveis cenários emergenciais. Estes encontros periódicos deram origem a um estudo das comunidades vizinhas à área industrial, ações do Corpo de Bombeiro local dentro das indústrias e em conjunto com as brigadas de emergência, e ainda, um acordo para contratação de serviços de transporte dos produtos perigosos que por ali circulavam.

A partir de dados coletados no site do programa em Barranquilla, há registros de que no decorrer deste trabalho uma das empresas trouxe para conhecimento do grupo o manual do processo APELL e este foi o fator que alavancou o trabalho e os objetivos pensados inicialmente, mas agora por meio de um planejamento já testado e recomendado por organismos internacionais. Em seguida houve um movimento de apoio importante da Associação Nacional de Empresários da Colômbia (ANDI) que culminou no fortalecimento e formalização do trabalho desenvolvido pelas indústrias em Barranquilla, em sua maioria do ramo químico.

Desde então, o processo tem acumulado práticas de exercícios simulados de emergência com diferentes cenários, construção de conteúdo informativo para a comunidade, guias e manuais direcionados às indústrias e a incorporação gradual de outros conteúdos propostos pelo próprio PNUMA, como o TRANSAPPELL.

---

<sup>9</sup> O rompimento da barragem de Fundão, ocorrido no dia 05 de novembro de 2015, deixou 19 mortos, mais de 600 pessoas desabrigadas e desalojadas, além de ter provocado danos socioeconômicos e ambientais em toda a Bacia do Rio Doce. Menos de quatro anos depois, em 25 de janeiro de 2019, outro desastre irrompe, desta vez atingindo a cidade de Brumadinho. De acordo com dados da Secretaria Estadual de Defesa Civil de Minas Gerais, até o momento o desastre contabiliza 246 mortos e 24 desaparecidos. Disponível em: <<http://www.defesacivil.mg.gov.br/>> Acesso em: 15 jun. 2019.



O trabalho do município colombiano se organiza por meio de comitês: divulgação, transporte, capacitação e emergências. Cada um deles desenvolve ações específicas que contribuem para o processo de gestão como um todo, mantendo a interface entre os pilares de representação previstos no Programa. Atualmente o programa tem uma página eletrônica (<http://apellbarranquilla.org/>) com o registro de todo o histórico de trabalho e também das iniciativas recentes de treinamentos.

Uma das experiências exitosas do APELL encontra-se na Província de Baía Blanca, na Argentina. O Programa teve início em 1995, e conta com a participação de empresas da zona industrial, instituições da sociedade civil, autoridades e órgãos de resposta a emergências. Assim como na Colômbia, a iniciativa se organiza em comissões, porém com diferentes temáticas: avaliação e análise de riscos; resposta a emergências; conscientização e divulgação à comunidade.

Em visita à região, no ano de 2010, identificamos a existência de um trabalho desenvolvido inclusive com crianças, com o objetivo de disseminar uma cultura de prevenção de risco, além de uma série de exercícios simulados voltados para a capacitação de profissionais e voluntários, entre eles moradores da região, e testagem de procedimentos a serem adotados em situações de emergência. Chamou a atenção o fato do grupo realizar parte dos exercícios no período noturno, o que demonstra uma tentativa de maior aproximação com cenários reais, haja vista que os acidentes nem sempre acontecem em condições favoráveis e, por esta razão, especialistas recomendam que a preparação ocorra considerando uma ampla diversidade de variáveis<sup>10</sup>.

À época, um dos mais importantes debates realizados pelos membros do APELL na região girava em torno do direito de saber. Alguns grupos defendiam o fortalecimento e a ampliação do APELL como um instrumento a partir do qual a população vizinha aos complexos industriais poderia ter acesso às informações sobre os riscos aos quais está submetida, assim como tomar conhecimento e exercitar medidas protetivas.

No Peru foi fundada uma organização social composta por equipes de respostas às emergências juntamente com grandes companhias de mineração do país. Informações de Esta organização denominada RAPID LA (*Risk Awareness and Preparedness in Disasters Latin America*) tem como visão de trabalho promover a redução de riscos para garantir o desenvolvimento econômico e social das comunidades ao longo do tempo, conforme consta

---

10 Para mais informações sobre o APELL em Baía Blanca, consultar <<http://www.bahia.gob.ar/medioambiente/proceso-apell/>>. Acesso em: 15 jun. 2019.



no site da iniciativa<sup>11</sup>.

## O APELL no Brasil

No Brasil, a Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM) foi a entidade que desempenhou a tarefa de disseminar o APELL a partir de 1988. Desde então, algumas experiências foram desenvolvidas em municípios como Cubatão, Suzano, Guaratinguetá, São Sebastião e Caraguatatuba (São Paulo) Duque de Caxias (Rio de Janeiro) Camaçari (Bahia) e Maceió (Alagoas), onde foi incorporado à legislação estadual. O presente artigo destacará, dentre estas experiências, um breve registro da atuação em Campos Elíseos e uma análise mais ampliada sobre Caraguatatuba.

Em Campos Elíseos, município de Duque de Caxias – RJ, a experiência teve início nos primeiros anos da década de 1990. Trata-se de uma das iniciativas mais antigas de APELL no país e, apesar das dificuldades encontradas para sua manutenção nesses quase 30 anos, permanece como uma experiência exitosa.

Anualmente, os membros do APELL elegem um cenário accidental, que pode ser de qualquer uma das empresas que fazem parte do pólo e, por meio do programa, chegam a mobilizar aproximadamente 1500 pessoas, entre moradores, instituições e profissionais. Ressalta-se também a atuação de membros do APELL em situações reais na região. Em casos de desastres como os que foram desencadeados pelo impacto das chuvas nos municípios de Petrópolis e Nova Friburgo, em 2011, e Xerém, em 2015, grupos de voluntários se deslocaram para estes locais com o objetivo de prestar apoio na resposta às emergências.

No entanto, o que mais chama a atenção no APELL de Campos Elíseos é a implementação de um relacionamento comunitário entorno da temática de riscos/emergências, baseada na execução de uma programação anual na qual, todas as semanas são realizados cursos, oficinas, palestras, treinamentos voltados para temática. Esta prática aponta para a ultrapassagem da lógica da mobilização dominante, restrita aos períodos posteriores à ocorrência do impacto, conforme veremos mais adiante.

## A experiência de Caraguatatuba

Em 2011, o programa foi iniciado no município de Caraguatatuba, localizado no litoral norte do estado de São Paulo. As primeiras reuniões contaram com a presença de representantes do órgão de Proteção e Defesa Civil local que, além de ter interesse na

---

11 Mais informações sobre o RAPID LA consultar : <http://rapidla.org/rapidla/english/index.php?idioma=1&m=20&mu=Apell%20Programme> . Acesso em 08 jun. 2019.



instalação do programa, apoiava a iniciativa, uma vez que a cidade já guardava em sua memória a história do desastre de hecatombe, ocorrido em 1967 e considerado um dos maiores do país.

As dificuldades iniciais esbarraram na precariedade dos recursos da Defesa Civil, tanto materiais como humanos, retardando a aproximação com as comunidades que poderiam ser afetadas por um acidente tecnológico, novamente por enchentes e deslizamentos ou, mais gravemente, por ambos os impactos; na falta de sistematização de uma agenda pública com a participação dos principais atores no processo de estruturação; de disponibilização de informações mínimas a respeito das comunidades; e ainda, na iminente mudança da gestão municipal, por força de eleições, que ocorreriam no final do ano de 2012.

Os esforços investidos para superar tais obstáculos só começaram a surtir efeito no ano seguinte, com o lançamento do APELL na cidade, o cadastramento de voluntários no programa e respectivos treinamentos voltados para o tema e a divulgação das instruções de segurança para a comunidade. Ainda assim, essa evolução demonstrou pouco envolvimento dos gestores públicos, sob alegação da falta de recursos para atender as demandas oriundas da cidade e ainda do programa. Apesar disto, a Defesa Civil manteve-se presente, mesmo reticente para assumir seu posto de coordenação do APELL, especialmente na transição de mudança de gestão em 2013, quando houve troca no governo municipal.

Neste “novo” momento, a confirmação do modelo de comunicação de riscos às comunidades foi avalizada pelos órgãos de proteção e defesa civil e dos serviços de resposta a emergência em meados de 2013, quando a agenda foi retomada, com a inclusão de treinamentos do grupo de voluntários e de simulados envolvendo comunidades.

A partir de então, o posto de coordenação finalmente passou a ser da Defesa Civil, com a cooperação do Corpo de Bombeiros, Polícia Militar do Estado de São Paulo, SAMU, representantes de comunidades e de empresas. Realizaram-se novos treinamentos e foram identificados e instalados os pontos de encontro nas comunidades, numa eventual situação de emergência.

Com o movimento crescente da consolidação do processo, fez-se necessária a criação de uma sala de crise do APELL, que ocorreu em 2015, localizada nas instalações prediais do Corpo de Bombeiros de Caraguatatuba e onde passaram a acontecer as reuniões mensais do grupo coordenador do programa. Observou-se ainda que era necessário amplificar o conhecimento deste modelo ao público infantil nas escolas municipais, o que foi feito ainda naquele ano, além das ações comumente realizadas em anos anteriores.

O ano de 2016 marcou a publicação do Decreto Municipal 484, de 31 de maio de 2016



(Prefeitura municipal de estância de Caraguatatuba) que instituiu o Processo APELL na cidade de Caraguatatuba. Uma das finalidades descritas no documento refere-se à integração do planejamento, coordenação de ações conjuntas e a execução de providências voltadas para a segurança das pessoas, dos bens e dos serviços públicos e privados. Esta premissa foi incorporada no plano de ação para ser desenvolvido em 2017, com a identificação dos cenários acidentais e da integração dos recursos e respostas para assegurar uma melhor preparação do atendimento a emergências.

Dos temas vinculados ao programa – plano integrado de emergência, contendo todos os riscos, a coordenação de respostas aos cenários e a capacitação de voluntários das comunidades, a integração dos planos de resposta a emergência começou, em 2017, a ser tratado por um grupo menor com participação dos profissionais formalmente responsáveis por essa questão, como por exemplo, Corpo de Bombeiros, SAMU, Defesa Civil e representantes de empresas. O objetivo foi otimizar os trabalhos e alcançar resultados mais eficazes. O documento finalizado será apresentado ao Grupo Coordenador para validação. Com relação à capacitação de voluntários, os diálogos com a comunidade e à realização de simulados, há o calendário anual que prevê essas iniciativas, bem como os conteúdos a serem tratados em cada momento.

Análise desse processo na cidade de Caraguatatuba:

1. Embora haja a perspectiva de que o APELL seja coordenado pela esfera pública, pode-se argumentar que sua efetiva instalação deva ser garantida/coordenada pelo órgão/instituição que queira e que tenha recursos para realizá-la.
2. Permanece a necessidade de desenvolvimento de uma estratégia para mobilizar uma participação mais efetiva dos representantes das comunidades no grupo coordenador.
3. Apesar do Decreto publicado em 2016, a participação de representantes de algumas empresas não é efetiva.
4. O Grupo Coordenador tem a difícil missão em concretizar um plano em função da falta de recursos, diante das dificuldades financeiras enfrentadas pela esfera pública, uma vez que esse processo não tem um fundo para mantê-lo.
5. O modelo demonstrou importante para a cidade e conta com um número expressivo de voluntários quando comparado a região geográfica envolvida. São cerca de 40 pessoas mobilizadas para atuar caso seja necessário.
6. Os serviços de atendimento a emergências encaram esse processo como relevante para a cidade e para a resposta, quando for necessária, no que diz respeito ao



compartilhamento dos equipamentos e no apoio ao atendimento.

### **O conceito de participação comunitária no programa APELL**

A participação na gestão de emergências e de desastres se apresenta como um aspecto ainda inconcluso. Se, por um lado, torna-se cada vez mais comum o reconhecimento da sua importância por parte de gestores, técnicos e estudiosos da área, por outro, o sentido desta participação ainda requer a realização de amplos debates.

No caso do Brasil, esta questão torna-se ainda mais preocupante, visto que se associa a uma cultura na qual clientelismo, paternalismo e autoritarismo orientam as políticas e a relação com as comunidades (VALENCIO, 2009;2012; VARGAS, 2013)

Acselrad e Pinto (2009, p. 61) ao se debruçarem sobre a “gestão do risco social”, afirmam que “A organização da sociedade parece desempenhar um papel chave nas atuais estratégias empresariais acionadas para lidar com o chamado “risco social”. As empresas procuram, assim, em certos casos, fomentar a organização das comunidades, mas sob suas perspectivas e segundo seus critérios”

Nesse sentido, é importante considerar que, limitada aos moldes hegemônicos, a participação contribui para legitimar o *status quo*, contribuindo para a garantia do consentimento do que se convencionou chamar, no campo da Responsabilidade Social, de Licença Social para Operar. Este tipo de licença pode ser explicado como uma forma de permissão oferecida pela população para a instalação e/ou permanência da empresa em determinados locais, implicando na diminuição da resistência de seus membros em relação às suas atividades, seus riscos e seus impactos. Apesar de não ser um mecanismo formal, cada vez mais as empresas têm reconhecido a sua importância para sua sobrevivência.

No caso do APELL, como mencionado anteriormente, a participação das comunidades se apresenta como um dos pilares de estruturação do trabalho. Trata-se de uma iniciativa que deve ser valorizada, em especial, em um contexto de autoritarismo e ausência de democracia efetiva no qual vivemos. No entanto, torna-se essencial refletir sobre o tipo de participação que tem sido proposto. A cultura militarista presente na gestão dos desastres não está restrita ao corpo de bombeiros, mas também se apresenta de maneira intensa em órgãos como os de proteção e defesa civil e áreas corporativas das empresas voltadas para a atuação neste campo (VALENCIO, 2010; DUTRA, 2017). Desta forma, hierarquia, autoridade, disciplina, obediência e outros valores e comportamentos desta natureza, sustentados por "argumentos de origem técnica", acabam por fortalecer a lógica hegemônica, se sobrepondo à perspectiva dos grupos sociais afetados (VARGAS, 2013) Falta espaço para que a percepção de riscos dos



membros das comunidades seja vocalizada, assim como as suas soluções para os problemas. Esta realidade muitas vezes é a causa do esvaziamento dos espaços "de participação", movimento frequentemente identificado, mas não necessariamente compreendido pelos seus propositores.

A participação de molde restrito é comum em simulados realizados tanto por empresas como pelo poder público. Como o próprio nome indica, simulados são exercícios que buscam reproduzir cenários acidentais e procedimentos de resposta aos impactos com vistas à capacitação de profissionais e outros grupos envolvidos e à avaliação para melhoria dos processos. Devem contar com uma etapa de planejamento, na qual a articulação entre os sujeitos envolvidos deve ser cuidadosamente realizada, preservando os objetivos do exercício. Contudo, o que ocorre, muitas vezes, é que adquirem uma conotação de espetáculo, distanciando-se do seu propósito.

Outra questão a ser observada relaciona-se ao momento para o qual a mobilização está voltada. Todo o processo gira em torno de uma preparação para a resposta ao impacto. Análises de acidentes demonstram que procedimentos de resposta bem estruturados e executados de forma correta são fundamentais para minimizar os impactos dos desastres, contribuindo inclusive para a preservação de muitas vidas. No Brasil, esta questão ganha especial relevância tendo em vista a ausência de uma cultura preventiva, voltada para a preparação, percepção de riscos, etc. No entanto, não podemos perder de vista que o mesmo não é suficiente. Muitos estudos têm denunciado como a ênfase nos impactos pode levar a um desvio em relação ao que deveria ser o alvo das atenções. Ela não contribui para uma leitura crítica do processo em sua totalidade, que passa pela estruturação profundamente desigual e injusta das cidades. A partir desta estruturação, segmentos das classes subalternas têm sido obrigados a conviver com os mais diversos tipos de riscos.

Este entendimento reflete-se também na própria legislação brasileira que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC (Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012), em que a população é compreendida muitas vezes como público alvo de ações, e não parte desta construção coletiva. Ainda que considerado um ganho em termos de legislação pois traz melhor definição de responsabilidades das esferas de governo e qualificação de recursos de resposta (situações de calamidade), mantém o predomínio da visão do Estado enquanto executor da política e da população no lugar de beneficiária. Esta lógica fica evidente em ações como: “orientar as comunidades” e “manter a população informada sobre áreas de risco” (BRASIL, 2012).

Porém, se é verdade que o APELL, enquanto experiência proposta pela ONU pode



contribuir para o esvaziamento da crítica em relação às atividades das empresas, uma participação restrita dos grupos sociais afetados e a manutenção da ênfase no impacto e não no processo do desastre em sua totalidade, podemos concordar também que, apesar da quantidade cada vez mais considerável de desastres desencadeados por questões industriais e a existência de inúmeros riscos relacionados a estes processos, muito pouco é feito pelas indústrias no sentido de minimizá-los. Sob esta perspectiva, o APELL ainda pode ser considerado uma iniciativa a ser aprofundada e aprimorada. É importante que a apreensão da crítica e das contradições inerentes ao processo não tenham como consequência a desconsideração da relevância do trabalho. Partimos do suposto de que na arena democrática, interesses antagônicos se confrontam, conformando espaços de disputa (DAGNINO, 2014). O fortalecimento dos interesses dos grupos sociais oriundos das classes subalternas requer a ocupação destes espaços e o exercício cotidiano de seu alargamento, apesar da fragilidade da democracia existente no país, conforme já sinalizado neste artigo.

## Bibliografia

ACSELRAD, H. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. In : **III Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Economicas e Territoriais**, 2006. Rio de Janeiro: FIBGE, 2006. Disponível em:<<http://www.justicaambiental.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/17/File/VulnerabilidadeAmbProcRelAcselrad.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2014.

ACSELRAD, H.; PINTO, R. G.. A gestão empresarial do “risco social” e a neutralização da crítica. **Revista Praia Vermelha**, v. 19 n.2 p. 51-64, 2009.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nos 12.340, de 1o de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm) Acesso em: 11 jul. 2016.

CHAUI, M. Democracia e sociedade autoritária. **Comunicação & Informação**, v. 15, n. 2, p. 149-161, 2012.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, D. (Org.). **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización**. Caracas: FaCes/Universidad de Venezuela, 2004, v. p. 95-111.

DUTRA, A. S. **Gestão de desastres e Serviço Social**: o trabalho de assistentes sociais junto aos órgãos municipais de proteção e defesa civil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. **Relatório:** Avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG. Belo Horizonte, 2016.

HOBSBAWM, ERIC J. **Era dos Extremos:** o breve século XX: 1914-199. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

PNUMA, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **APELL:** A Process for Responding to Technological Accidents. 1988. Disponível em:  
<[http://apell.eecentre.org/Modules/GroupDetails/UploadFile/APELL\\_Handbook\\_2016\\_-\\_Publication.pdf](http://apell.eecentre.org/Modules/GroupDetails/UploadFile/APELL_Handbook_2016_-_Publication.pdf)> Acesso em: 09 out. 2017

\_\_\_\_\_. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **TransAPELL:** Guidance for Dangerous Goods Transport Emergency Planning in a Local Community. Disponível em:  
<[http://apell.eecentre.org/Modules/GroupDetails/UploadFile/TransAPELL -  
Guidance for Dangerous Goods Transport Emergency Planning in a Local Community .pdf](http://apell.eecentre.org/Modules/GroupDetails/UploadFile/TransAPELL_-_Guidance_for_Dangerous_Goods_Transport_Emergency_Planning_in_a_Local_Community.pdf). 2000>. Acesso em: 09 out. 2017

\_\_\_\_\_. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **APELL for Mining:** Guidance for the Mining Industry. Disponível em:  
<[http://apell.eecentre.org/Modules/GroupDetails/UploadFile/APELL\\_for\\_Mining\\_-  
\\_Guidance\\_for\\_the\\_Mining\\_Industry.pdf](http://apell.eecentre.org/Modules/GroupDetails/UploadFile/APELL_for_Mining_-_Guidance_for_the_Mining_Industry.pdf). 2001>. Acesso em: 09 out. 2017

\_\_\_\_\_. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **Manual for the Implementation of the TransAPELL Programme for the Transportation of Hazardous Materials in the Mining Sector.** Disponível em:  
<[http://apell.eecentre.org/Modules/GroupDetails/UploadFile/Manual for the Implementation of the TransAPELL Programme for the Transportation of Hazardous Materials in the Mining Sector.pdf](http://apell.eecentre.org/Modules/GroupDetails/UploadFile/Manual_for_the_Implementation_of_the_TransAPELL_Programme_for_the_Transportation_of_Hazardous_Materials_in_the_Mining_Sector.pdf). 2014>. Acesso em: 09 out. 2017

VALENCIO et al. (Org.). **Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil.** São Carlos: Rima, 2009.

VALENCIO, N. **Para além do “dia do desastre”:** o caso brasileiro. Curitiba: Appris, 2012.

VARGAS, M. A. R. **Da "chuva atípica" à "falta de todo mundo":** a luta pela classificação de um desastre no município de Teresópolis/RJ. (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal de São Carlos. São Paulo, 2013.

ZHOURI, A.; OLIVEIRA, R. Quando o lugar resiste ao espaço: colonialidade, modernidade e processos de territorialização. **Desenvolvimento e conflitos ambientais**, Belo Horizonte, p. 439-462, 2010.