



Fundação  
Joaquim Nabuco  
Editora Massangana

Volume 40  
Número 1  
2016

# CIÊNCIA TROPICO



Volume 40  
Número 1  
2016

# CIÊNCIA TRÓPICO

Dilma Rousseff  
Presidente da República  
Aloizio Mercadante  
Ministro da Educação

Paulo Rubem Santiago  
Presidente da Fundação Joaquim Nabuco  
Rosângela Mesquita  
Coordenadora da Editora Massangana

Editora  
Alexandrina Sobreira de Moura  
Diretoria de Pesquisas Sociais

Conselho Editorial  
Esther Caldas Bertoletti  
Fundação Biblioteca Nacional e Projeto Resgate –  
Secretaria de Articulação Institucional/Ministério da Cultura  
Cátia Lubambo  
Fundação Joaquim Nabuco  
João Arriscado Nunes  
Faculdade de Economia  
e Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra  
José Paulo Chahad  
Faculdade de Economia e Administração da USP  
Maria Cecília MacDowel Santos  
Universidade de São Francisco, Califórnia  
e Centro de Pesquisas Sociais da Universidade de Coimbra  
Marion Aubrée  
Centre de Recherche sur le Brésil Contemporain (CRBC)  
et no Centre d'Etudes Interdisciplinaires des Falts Religieux (CEIFR)  
da Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS - Paris)  
Maria do Carmo de Lima Bezerra  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília  
Sillvina Carrizo  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)



© 2016, Fundação Joaquim Nabuco

Todos os direitos reservados, proibida a reprodução por meios eletrônicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros, sem permissão por escrito da Fundação Joaquim Nabuco.

E-mail: [pesquisa@fundaj.gov.br](mailto:pesquisa@fundaj.gov.br)

<http://www.fundaj.gov.br>

*Pede-se permuta  
On demande l' échange  
We ask for exchange  
Pidese permuta  
Si richiede lo scambio  
Man bittet um Austausch  
Intershangho dezirata*

Revisão linguística e tradução: *Luis Henrique Lopes da Silva e Luanda Calado de Santana*

Diagramação: *Bruna Orkki/Tikinet*

Projeto da capa: *Rosângela Mesquita/Editora Massangana*

Ilustração da capa: Trabalho gráfico executado sobre cartaz de Luiz Cláudio Cavert, para o *Seminário Internacional Desnaturalização dos desastres e mobilização comunitária: novo regime de produção do saber*, realizado pela Fiocruz

*Ciência & Trópico* - Recife: Fundação Joaquim Nabuco

1973 - Semestral

Continuação do Boletim do Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais (v. 40-1), 1952-1971. A partir do volume 8 que corresponde ao ano de 1980, o Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais passou a se denominar Fundação Joaquim Nabuco.

ISSN 0304-2685

CDU 3: 061.6(05)

## SUMÁRIO

	7-10	Nota dos Editores
Simone Santos OLIVEIRA Sergio PORTELLA Antenora SIQUEIRA Mario FREITAS	13-36	Desnaturalização dos desastres e mobilização comunitária: Redes e Rodas
José Esteban CASTRO	37-60	Intercâmbio ecológico desigual e integração na América Latina e no Caribe
Héctor ALIMONDA	61-76	Noticia historiográfica sobre terremotos en América: siglo XVIII (Lima/El Callao y Guatemala) – siglo XIX (Mendoza)
Sergio Luiz Dias PORTELLA Simone Santos OLIVEIRA Norma VALENCIO João Arriscado NUNES	77-98	Da “ponte sobre águas turbulentas” à reinvenção do “homem lento”: reflexões sobre assimetrias de saber e desastres
Claudia E. NATENZON	99-108	Reflexiones sobre riesgo, vulnerabilidad social y prevención de catástrofes
Juan Cláudio Salazar FERNANDEZ	109-132	Experiencia chilena en gestión de riesgo de desastres (GRD) 2010 – 2015
Cristina Paragó MUSMANNO Daniela Buosi ROHLFS Eliane Lima e SILVA Valdimar de Araújo SANTANA	133-144	A vigilância em saúde ambiental dos riscos associados aos desastres (Vigidesastres) no Ministério da Saúde
Rita Corrêa BRANDÃO Manuela de Almeida Castor do AMARAL	145-164	Indicadores de cidadania do Ibase: instrumentos à participação cidadã

ISSN 0304-2685

Ciência & Trópico	Recife	v. 40	n. 1	p. 1-208	jan./jun.	2016
-------------------	--------	-------	------	----------	-----------	------

Leonardo Esteves de FREITAS Ana Luiza Coelho NETTO	165-190	Reger Córrego Dantas: uma ação coletiva para enfrentamento de ameaças naturais e redução de desastres socioambientais
Sergio Luiz Dias PORTELLA Wecisley Ribeiro do Espírito SANTO	191-208	Eventos extremos silenciosos: megaeventos esportivos e saúde pública

## NOTA DOS EDITORES

É uma honra para o Comitê Editorial da Revista Ciência & Trópico dedicar este número à discussão sobre desnaturalização dos desastres em parceria com os profissionais da Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.

Os editores convidados salientam que constitui uma “honraria desatinada de bondade, ou uma poética prática de realidade”, como diria Manoel de Barros, primeiramente, frequentar o mesmo ambiente editorial criado por Gilberto Freyre e que resiste até hoje por determinação de pessoas dedicadas. E, em segunda instância, possibilitar que a publicação do dossier do Seminário *Desnaturalização dos desastres e mobilização comunitária: novo regime de produção de saber*, ocorrido em 15 e 16 outubro de 2015, no Museu da Vida, campus Manguinhos, Fiocruz, Rio de Janeiro, se desdobrasse para além de um compêndio de registro das atividades realizadas, fazendo surgir um novo elemento na continuidade das reflexões que o gerou. “Nós, da Fundação Oswaldo Cruz, protegidos pela força da origem de Oswaldo Cruz e Carlos Chagas, agradecemos e reverenciamos”.

Apresentamos aqui um conjunto surpreendente de nove artigos ligados à temática de Redução de Riscos e Desastres (RRD) mas que, certamente, a ultrapassa e a leva, no Brasil e na América Latina, a outro patamar de discussão. Inicialmente, para que o leitor pudesse entender e seguir o que aconteceu nesses dois dias foi necessário escrever um primeiro artigo sobre o próprio seminário, *Desnaturalização dos desastres e mobilização comunitária: redes e rodas*, para que toda a complexidade da ação pudesse ser registrada e compreendida. Nele pode-se

observar, por exemplo, a opção pelos palestrantes de origem latino-americana ou com pesquisas pautadas neste território como uma decisão. E, porque os artigos de autores brasileiros se detiveram em experiências de pesquisas resultantes de criação de redes entre pesquisadores e comunidades afetadas. Numa permanente tensão criativa entre o geral e o singular, entre a identidade e a diferença, entre a determinação do desastre e a liberdade da vida, seguimos.

Assim, no segundo artigo, *Intercâmbio ecológico desigual e integração em América Latina e Caribe*, José Esteban Castro, coordenador da Rede Waterlat-Gobacit, a partir dos pressupostos da ecologia política, trata da relação entre processos de integração e democratização das sociedades da América Latina, com ênfase nos conflitos decorrentes de desigualdades ou injustiças socioambientais que emergem na maioria dos países. O argumento central é que um dos obstáculos mais complexos que enfrentam a integração democrática da região, e certamente o futuro da democracia em nossos países, é a destruição da base material de nossas sociedades com o conseqüente aprofundamento dos conflitos ligados às injustiças e desigualdades socioambientais. Nesses conflitos, estão ancorados os desastres socioambientais.

Dentro do mesmo referencial da ecologia política, temos o terceiro artigo, *Notícia historiográfica sobre terremotos en América*, do professor Héctor Alimonda, um dos interlocutores do Programa Modernidade/Colonialidade, que nos oferece um conjunto de estudos históricos sobre desastres na região latino-americana, desde a época da conquista europeia. Nesses estudos, podemos perceber como os desastres podem ser utilizados como núcleos de análises. Neles, se atualizam de forma intensa oposições e conflitos que até um momento anterior poderiam residir na opacidade cotidiana das relações e dos imaginários sociais, invisíveis.

O quarto artigo, *Da “ponte sobre águas turbulentas” à reinvenção do “homem lento”*, assinado pelos pesquisadores Sergio Portella, Simone Oliveira, João Arriscado Nunes e Norma Valencio é o resultado de reflexões que se desenvolveram durante seus encontros e conversas ao longo do ano de 2015 e que favoreceram a compreensão da importância do ato de desnaturalizar o conceito de desastres. O desastre é um agrupamento social em disputa, permeado por debates de lógicas que se refletem no espaço social, e que, por isso, nunca pode se constituir

em uma questão de fato, exógena ao sujeito – um objeto desastroso em separado. Sujeito e circunstâncias se interpenetram e se explicam mutuamente, naquilo que se manifesta nas suas mútuas possibilidades de existência, como de destruição.

Nessa multivariabilidade de causas e consequências de um desastre se inscreve o quinto artigo, *Reflexiones sobre riesgo, vulnerabilidad social y prevención de catástrofes*, da professora Claudia Natenzon, experiente pesquisadora argentina, que associa a teoria social do risco com o reconhecimento das incertezas e a necessidade de se construir uma nova ciência. Sua perspectiva permite ver uma inundação nas imediações de Buenos Aires não como a emergência de um evento circunstancial e externo, mas como consequência de nossas atividades, de nossas decisões e de nossas próprias histórias.

Forjado nessas histórias próprias e singulares, temos o sexto artigo, *Experiencia chilena en gestión de riesgo de desastres 2010 – 2015*, de Juan Salazar Fernandez, pesquisador atuante nos principais desastres dos últimos anos, no Chile. A experiência chilena é importante, pois destaca a importância da formação de redes coordenadas para o desenvolvimento da Redução de Risco e Desastres (RRD). O trabalho de resposta e coordenação de redes são a base desta perspectiva e com ela pretende-se gerar diálogo entre todos: governos locais, comunidades, organizações especializadas da sociedade civil, voluntários, empresas, organismos internacionais e academia.

A experiência do vigidesastres do ministério da saúde brasileiro é um esforço que merece ser acompanhada por estar dentro de um sistema de saúde que se quer único, integral e universal. O sétimo artigo, *A vigilância em saúde ambiental dos riscos associados aos desastres no ministério da saúde*, elaborado por Cristina Paragó Musmanno; Daniela Buosi Rohlfs; Eliane Lima e Silva e Valdimar de Araújo Santana trata desse tema sempre complexo de alinhar as estruturas de gestão em um país de características continentais, diverso culturalmente e muito povoado com o tema de RRD. Nele, o Vigidesastres também tem o desafio de atuar de maneira transversal e intersetorial, isto é, em rede.

O oitavo artigo, *Indicadores de cidadania do Ibase: instrumentos à participação cidadã*, de Rita Corrêa Brandão e Manuela Amaral, registra o esforço do Ibase no desenvolvimento de saberes capazes de dar conta da diversidade da cidadania das comunidades e subsidiá-las

no dia-a-dia de suas necessidades. Conformado em rede, o programa INCID desenvolveu metodologia para a produção de indicadores de cidadania, para além das métricas socioeconômicas tradicionais, que é capaz de dar visibilidade às diferenças comunitárias. Resultado que permite a construção, por exemplo, de planos de RRD mais aderentes às populações.

Finalizando, na aposta de que nossa saída mais rápida é a criação de redes comunitárias que envolvam gestão, pesquisa e comunidades para a “emergência” de novos saberes, temos o nono artigo, *REGER-Córrego Dantas: uma ação coletiva para enfrentamento de ameaças naturais e redução de desastres socioambientais*, de Ana Luiza Coelho Netto e Leonardo Esteves de Freitas. O artigo nos descreve o trabalho de constituição da Rede REGER na bacia de Córrego Dantas, em Nova Friburgo, um dos bairros mais afetados no desastre de 2011, mas que hoje tem uma reorganização territorial de sucesso com relação ao restante da cidade. Essa comunidade conseguiu praticar o último princípio do Marco de Sendai, instituído para o período 2015-2030: não perder a oportunidade de, no desastre, reconstruir melhor. Que esse seja nosso começo.

Cabe ainda uma última explicação. Existe o décimo artigo, *Eventos extremos silenciosos: megaeventos esportivos e saúde pública*, que, a partir do ponto de vista da RRD, realiza um conjunto de reflexões em torno dos Jogos Olímpicos de 2016, no Rio de Janeiro. Apesar de não fazer parte do dossier, a pertinência nos pareceu evidente, e a originalidade merecia ser levada a público para julgamento.

***Alexandrina Sobreira de Moura***  
*Editora Chefe*

***Sergio Portella***  
***Simone Oliveira***  
*Editores especiais(Fiocruz)*

---

**ARTIGOS**



# DESNATURALIZAÇÃO DOS DESASTRES E MOBILIZAÇÃO COMUNITÁRIA: redes e rodas

*Denaturalization of disasters and community mobilization: networks and experiences*

Simone Santos Oliveira (FIOCRUZ)\*  
Sergio Portella (FIOCRUZ)\*\*  
Antenora Siqueira (UFF)\*\*\*  
Mario Freitas (UDESC)\*\*\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

O Seminário *Desnaturalização dos desastres e mobilização comunitária: novo regime de produção de saber* foi resultado de um conjunto de reflexões e ações que vêm sendo realizadas compartilhadamente entre academia, organizações e movimentos comunitários que identificam a necessidade de aprofundar, com a sociedade, a discussão em torno de um entendimento mais geral do que é desastre.

O desastre, na maioria das vezes, é visto como uma fatalidade natural, consequência de um evento extremo. Desnaturalizar o desastre passou, assim, a ser uma necessidade para reconstrução e recuperação das cidades afetadas (LAVELL, 2015), a partir de janeiro de 2011,

---

\* PhD em Psicologia do Trabalho pela Faculdade de Psicologia e das Ciências da Educação da Universidade do Porto (PT). Pesquisadora da Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz. [simone@ensp.fiocruz.br](mailto:simone@ensp.fiocruz.br)

\*\* Doutorando do Programa “Território, Riscos e Políticas Públicas”, oferecido pelas Universidades de Coimbra/Lisboa/Aveiro (PT). Assessor da Presidência da Fundação Oswaldo Cruz e Integrante do Grupo de Pesquisa do Cepedes/Fiocruz. [spportella@gmail.com](mailto:spportella@gmail.com)

\*\*\* Doutora em Engenharia Agrícola/Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável pela UNICAMP. Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordena o NESA-Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais da UFF. [antenoras@id.uff.br](mailto:antenoras@id.uff.br)

\*\*\*\* PhD em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC; Professor do Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). [pmariofreitas@gmail.com](mailto:pmariofreitas@gmail.com)

compreendendo-o como um processo de nexos sócio-histórico que foi exposto a partir dos acontecimentos ambientais de chuvas, alagamentos e deslizamentos (PORTELLA; NUNES, 2014).

Do seminário participaram especialistas e pesquisadores, que trabalham nessa direção e que demonstram que a vulnerabilidade socioambiental se ancora desde a dita descoberta das Américas em processos de assimetria e desqualificação de saberes. Os saberes dominantes não são comuns à populações (Santos, 2008). A combinação entre poder e saber facilita o não-reconhecimento das necessidades dos cidadãos e portanto, a não resolução dessas necessidades de existência e vida.

Desnaturalizar a concepção dos desastres e fortalecer os movimentos comunitários passam a ser condição essencial para que novos regimes de produção do saber possam emergir. Dessa forma, o protagonismo dos cidadãos se coloca numa necessária relação dialógica com conhecimentos técnico-científicos, submetendo a gestão das cidades às necessidades de seus moradores, principalmente durante os desastres.

As temáticas do seminário foram trabalhadas para que, assim, essas perspectivas pudessem ser compartilhadas com a sociedade em geral e para que houvesse o reconhecimento de que os desastres não terminam imediatamente ao final da situação extrema mas, por seus nexos sócio-históricos, continuam por muitos anos, como é o caso das cidades serranas fluminenses e como é o caso recente do rompimento da barragem da Samarco na cidade de Mariana-MG (no dia 5 de novembro de 2015, provocou a liberação de 62 milhões de metros cúbicos de rejeitos e a formação de uma onda de lama de aproximadamente 10 metros de altura) (MATHIAS; JÚNIA, 2016).

As discussões iniciais do seminário focaram as formações sócio-históricas e ambientais. Em seguida, a partir desta ótica, o próprio tema dos desastres foi tratado considerando suas implicações globais e territoriais. Posteriormente, as discussões chegaram às instituições que lidam diretamente com a população e como a população está organizada neste exato momento.

Dois encontros especiais aconteceram durante o Seminário: o dos representantes da Rede Monades (Movimento Nacional dos Afetados por Desastres) e da Rede Nacional de Pesquisadores em Desastres. Esses dois encontros apontam para um dos objetivos do seminário que

é promover o fortalecimento da relação dialógica entre profissionais, pesquisadores, comunidades e instituições, na busca da criação de novos regimes de produção de saberes que consolidem a cidadania ativa. No final do evento, aconteceu um “ato público” em frente ao Castelo da Fiocruz, em homenagem aos mortos do desastre de 11 de janeiro de 2011, nas cidades serranas e em desagravo à população que sofre cinco anos depois com as consequências do evento<sup>1</sup>.

O documentário que foi lançado durante o seminário é resultado de pesquisa quem vem sendo realizada desde novembro de 2014, que traça uma panorâmica do que foi o desastre em 2011 e a atual situação das cidades serranas, a partir da voz dos afetados e de profissionais das emergências<sup>2</sup>.

## 2 SOBRE O LIVRO QUE FOI LANÇADO<sup>3</sup>

Resultado de um trabalho conjunto de profissionais do meio científico, abarcando olhares disciplinares como o da Sociologia, Serviço Social, Geografia, Antropologia, Psicologia, História, Direito, Economia e outros, assim como provindos do meio técnico e de lideranças comunitárias e de movimentos sociais, a partir das reflexões originais dos autores no “Seminário Internacional Riscos de Desastres relacionados à água: aplicabilidade de bases conceituais das Ciências Humanas e Sociais para a análise de casos concretos”, ocorrido em novembro de 2014 e coordenado pelo Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais (NESA), da Universidade Federal Fluminense, em parceria com o Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres (NEPED), da Universidade Federal de São Carlos. Os autores são provenientes de três países (Brasil, México e Portugal) e vinculados a distintas instituições, como universidades, institutos de pesquisa, secretarias, prefeituras, associações, dentre outras.

---

<sup>1</sup> Link: <https://youtu.be/ApqvAE4vBbE>

<sup>2</sup> Título do documentário: 11.01.11 Experiência-limite. Link: <https://youtu.be/7S-fH7VBitE>

<sup>3</sup> *Risco de desastres relacionados à água: aplicabilidade de bases conceituais das Ciências Humanas e Sociais para a análise de dados concretos* / organizado por Antenora Siqueira, Norma Valencio, Mariana Siena e Marco Antonio Malagoli – São Carlos, RiMa Editora, 2015.

A partir de conceitos/termos como desastre, riscos, prevenção, conflito, natureza, liberdade, morada, impasses, enfrentamento, distribuição espacial da população, norma e anomalia, conhecimento local e outros, a obra coloca em relevo os processos históricos, políticos e econômicos nos quais os desastres são maturados. Ao destacar tais processos, indo aquém e além do momento da crise aguda e de protocolos de resposta, o livro reforça a importância da dimensão social acerca do problema dos desastres relacionados com a água e oferece uma alternativa interpretativa para subsídio ao fortalecimento das políticas de redução de desastres, num contraponto à dimensão geobiofísica dominante no tema (SIQUEIRA ET AL, 2015).

### **3 RODAS DE EXPERIÊNCIAS**

Durante o seminário, foram realizadas apresentações de experiências com objetivo de ampliar o debate e oferecer um espaço de troca. A geração de novos valores e cultura política é um desafio complexo de cidadania no processo de tornar-se protagonista de sua história.

Nas Rodas de Experiências, ficou evidenciado que inúmeras estratégias podem estar presentes na gestão e nas práticas sociais, que devem ter como pressuposto a presença da população nas decisões e no controle social. As iniciativas podem ser tomadas pelos moradores e movimentos sociais, como também pode ser sugerida e proposta pelo poder público.

A democracia cidadã implica o envolvimento da população nas decisões, nas ações e no controle social das políticas públicas que incidem nos desastres. Os trabalhos apresentados nas Rodas de Experiências reforçaram a importância da presença da sociedade civil nas ações de prevenção como forma de reduzir as situações desiguais de enfrentamento, assim como de não se restringir a atitudes emergenciais e mitigatórias nos momentos de crise em desastres.

A ampliação do número de pessoas e grupos empenhados politicamente na defesa dos seus interesses específicos relacionados a desastres, pautou os trabalhos apresentados. O círculo que se formou foi composto pelos autores dos trabalhos inscritos, pelos coordenadores dos três grupos e pelos demais interessados no tema. A dinâmica contou com troca de experiências a partir da apresentação de trabalhos técnicos

e acadêmicos. As temáticas apresentadas foram variadas, mas a maioria incidiu sobre experiências e projetos de intervenções educativas e dinâmicas de promoção da redução de risco de desastre, metodologias participativas para a prevenção e a importância da atenção psicossocial direcionada para comunidade e para os trabalhadores da emergência. No total foram 26 trabalhos apresentados destacados a seguir.

### 3.1 RODA DE EXPERIÊNCIA: participação social<sup>4</sup>

- *Metodologia Participativa para Redução de Vulnerabilidades a riscos socioambiental*. Alexandra Passuello, Eloisa Giazzon; Joicelei Bresolin; Andréia Foresti; Luiz Carlos Pinto da Silva Filho (Universidade Federal do Rio Grande do Sul/CEPED-RS). O objetivo dessa experiência foi reduzir a vulnerabilidade relacionada a riscos, ilustrando-a com um projeto realizado no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul. Procedeu-se a realização de um diagnóstico participativo, com vistas à “construção de um conhecimento voltado à participação comunitária e à identificação de riscos, suas causas, consequências, agentes responsáveis, atitudes individuais e ações coletivas”. O diagnóstico pautou-se na qualificação da percepção de risco, no empoderamento da comunidade e na valorização do saber popular, o que levou a elaboração dos “projetos regenerativos” com ações individuais e coletivas.
- *A participação comunitária como fator diferencial: relato de experiência da comunidade Coronel Leôncio*. Estevão Escudeiro; Diogo Vargas; Elmer Baldez; Felipe Sampaio; Jair Ribeiro, Nathália Moura; Wallace Medeiros (Defesa Civil Niterói). Apresenta as ações dos NUDEC – Núcleos de Defesa Civil em localidades de Niterói/RJ – que vivenciaram incêndios florestais e inundações/deslizamentos. A metodologia consiste em capacitar grupos voluntários de moradores para maior envolvimento nas ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e reconstrução. O conteúdo é programado de acordo com os eventos físicos mais frequentes que acometem o bairro/localidade, sendo composto por informações sobre o município, em especial sua geografia, bem como por temas específicos relacio-

---

<sup>4</sup> Coordenação: Antenora Siqueira – UFF (Campos, RJ)

nados a incêndios, inundações e deslizamentos. Os grupos fazem exercícios simulados, com a participação dos moradores. Também faz parte desse processo o projeto piloto de comunicação “Observatório de Balões”, um espaço criado para aproximação da população com o poder público objetivando “aumentar a eficácia da prevenção, proteção e combate as queimadas”.

- *Capacitação para auxílio na prevenção, preparo e resposta a eventos a eventos de incêndio em vegetação.* Estevão Escudeiro (Defesa Civil- Niterói). Relata que o foco das atividades de Defesa Civil tem-se centrado em 4 dos 5 tipos de desastres mais frequentes no município: deslizamentos, corrida de massa, enxurradas e alagamentos. O projeto visa, exatamente, aproximar a população do poder público e aumentar a eficácia da prevenção, proteção e combate aso incêndios e às queimadas que lhe estão na base. O trabalho descreve a criação do NUDEC – Queimadas, integrando um grupo de voluntários capacitados exclusivamente para auxiliar no Monitoramento e Combate a Incêndios no Município (a primeira turma formou 36 voluntários).
- *Os extremos nas favelas e os desafios para a promoção emancipatória da saúde.* Marize Bastos da Cunha; Marcelo Firpo; Fátima Pivetta; Lenira Zancam; Alan Brum Pinheiro; Mônica Santos Francisco; Fabiana Melo Sousa; Gleide Guimarães; Raphael Calazans (ENSP/FIOCRUZ). Os autores dessa experiência de pesquisa partem da concepção de que os desastres nos contextos estudados (Manguinhos, Rocinha e Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro) “são produzidos e reproduzidos no âmbito das desigualdades socioambientais, e sob uma dinâmica política que configura situações extremas, que se constituem grandes desafios para a promoção da saúde”. A equipe do Laboratório Territorial de Manguinhos/FIOCRUZ utilizou, como metodologia participativa, a constituição de Comunidades Ampliadas de Pesquisa Ação (CAP), que envolvem moradores, pesquisadores e profissionais de saúde. As CAP “operam a partir da construção compartilhada de conhecimento, colocando em diálogo os diferentes espaços de ponto de vista, e de uma perspectiva emancipatória da promoção da saúde”. Os eventos também se configuraram como dispositivos de análise dos processos de vulnerabilização e impactos sobre a saúde.

- *A importância da rede socioassistencial no fomento à participação social em contexto de desastre socioambiental.* Luana Fernandes dos Santos Azeredo; Thaís Lopes Côrtes; Alessandra Nascimento Bernardo (Universidade Federal Fluminense). As autoras desta pesquisa de cunho bibliográfico, questionam a potencialidade do exercício da participação social no âmbito dos desastres, no bojo de uma política de assistência social. No campo da Assistência Social, o debate sobre a participação demonstra uma “alteração no padrão de relacionamento do Estado com a sociedade civil no tocante ao processo de intermediação dos interesses organizados e da luta pela efetivação dos direitos sociais”. Entretanto, a depender do modo como os espaços colegiados são efetivados, o exercício político se faz restrito. A relação entre desastre socioambiental e rede socioassistencial requer ser analisada criticamente, uma vez que muitas violações de direitos são apontadas nas pesquisas da área. A articulação dos atores sociais em rede foi considerada pelas autoras como uma estrutura importantíssima para o enfrentamento das injustiças sociais vivenciadas pelos envolvidos em desastres. A sua efetivação requer o fomento da participação cidadã, a possibilidade de maior estruturação do trabalho preventivo e a intensificação do debate acerca dos desastres socioambientais na agenda pública com presença dos movimentos sociais, associações e diferentes grupos sociais.
- *Participação social e políticas públicas de gestão de risco na prática dos gestores municipais de Santa Catarina.* Sarah Marcela Chinchilla Cartagena (Universidade do Estado de Santa Catarina). O trabalho de pesquisa teve o objetivo de confrontar pressupostos legais com a visão dos gestores municipais de proteção e defesa civil de Santa Catarina no que se refere à participação social na gestão de risco para, ao final, refletir sobre contribuições para ampliação e fortalecimento do processo. Para tanto, trabalhou-se o referencial teórico sobre a gestão de risco, com ênfase no conceito de produção social do risco, e sobre políticas públicas e suas diretrizes de participação social. As principais sugestões referem-se à desconstrução da participação somente como espaço institucionalizado, ampliando a consideração de instrumentos informais e cotidianos, para que possam tornar-se parte da rotina do cidadão e diminuir a sobrecarga dos técnicos da administração pública local, reconhecendo na Secretaria de Estado de Defesa Civil de Santa Catarina o potencial de incentivar a promoção da participação social.

- *A experiência do uso de audiências públicas como instrumento de participação da sociedade local na reconstrução de São Luiz do Paraitinga/SP.* Maria Galleno de S. Oliveira; Maria Teresa Micelli Kerbauy (FCLAR – UNESP/Campus de Araraquara-SP); José Carlos de Oliveira (FCHS–Curso de Direito–UNESP/Campus de Francas-SP). O Município de São Luiz do Paraitinga/SP teve seu centro histórico completamente destruído pela inundação que ocorreu na virada do ano de 2009 para 2010, devido a fortes chuvas que caíram sobre a região e causaram o transbordamento do rio Paraitinga. Durante a reconstrução, houve a participação da sociedade local por meio de audiências públicas, instrumento que incorporou os atores locais para a gestão e fomento de ações decisórias para a recuperação da cidade. Neste trabalho, apresenta-se a experiência das audiências públicas, como instrumento de participação social para melhorar a governança dos riscos de desastres naturais em São Luiz do Paraitinga/SP, no qual a metodologia adotada baseou-se na pesquisa bibliográfica, documental e empírica.
- *Inventário dos movimentos de massa em São Gonçalo/RJ: uma análise temporal de 2006 a 2014.* Ana Carolina Barbosa De Oliveira; Enzo Merlim Delazeri (Defesa Civil de São Gonçalo); Ana Valéria Freire Allemão Bertolino; Luiz Carlos Bertolino (DEGEO/UERJ). O objetivo deste trabalho foi inventariar deslizamentos no município de São Gonçalo a fim de gerar subsídios ao planejamento urbano adequado a realidade do município atrelado as ações preventivas e de resposta em áreas de risco de deslizamentos. De acordo com o AVADAN (Avaliação de Danos) realizado pela Defesa Civil Municipal em resposta ao Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, em 2010, as consequências decorrentes dos deslizamentos e inundações registradas foram: 10 óbitos e 900.000 pessoas foram afetadas direta ou indiretamente. Segundo os laudos emitidos pelo DRM, 1752 pessoas e 417 moradias se encontravam em risco á época das chuvas de abril de 2010. O ano de 2010 teve um número excepcional de deslizamentos, chegando a serem reportadas 164 ocorrências. A maioria dos escorregamentos no município de São Gonçalo, conforme já era esperado, concentrou-se nos meses de verão. Em relação à tipologia dos movimentos contabilizou-se, 09 deslizamentos de lixo, 44 deslizamentos de rocha, 14 deslizamentos do tipo solo/rocha, 249 deslizamentos de solo, 63 deslizamentos de talude, 02

quedas de bloco e 05 que não apresentaram informações pertinentes a conclusão sobre sua tipologia. O resultado deste estudo contribuiu não apenas para a prevenção e identificação as áreas associados aos deslizamentos, mas principalmente para servir de modelo para outros estudos e análises georreferenciadas, como suporte para um melhor planejamento urbano e ambiental.

- *“Água mole em pedra dura...”: uma aproximação à barragem de Botuverá/Sc.* Simone Aparecida Marcelino de Jesus; Vera Lucia Nehls Dias (Universidade do Estado de Santa Catarina). O trabalho tem como propósito descrever as diversas visões do poder público, empresários, associações, NUPDEC e comunidade impactada buscando conhecer como estes agentes sociais compreendem a implantação da obra, seus benefícios e desafios. Destaca-se a importância da criação de canais de escuta e diálogo como audiências públicas, reuniões comunitárias de esclarecimentos à população, entre outras atividades, que permitam a reflexão acerca da nova realidade do município e, também, sugere indicativos de ampliação dos espaços de atuação e colaboração direta do NUPDEC quanto à obra, seja com as famílias impactadas e/ou na promoção de eventos que busquem o diálogo com a comunidade.
- *Promoção da Participação Juvenil e construção de capacidades locais em educação para a Redução do Risco de Desastres.* Ana Schwarz, Ana Maria Escurra (Bagulhadores do Mió). O projeto tem como objetivo contribuir para reduzir condições de vulnerabilidade socioambiental em comunidades afetadas nos desastres das enchentes em Pernambuco em 2010 e 2011. Os resultados alcançados foram: 25 adolescentes de Água Preta capacitados como agentes de cidadania socioambiental e participando ativamente em prol da efetivação dos seus direitos ao desenvolvimento e bem-estar; criação da peça de teatro de bonecos «Histórias do Rio Una» por parte do grupo de adolescentes beneficiários, como instrumento escolhido para a atuação do grupo na educação socioambiental de seus pares nas escolas públicas da cidade; apresentação da peça de teatro de bonecos «Histórias do Rio Una» pelo Grupo Plantadores do Futuro para 350 crianças e adolescentes estudantes das escolas municipais em Água Preta com produção do DVD da peça; produção da cartilha «Promovendo a Redução de Riscos de Desastres na escola. Ferra-

mentas para a abordagem com crianças e adolescentes»; capacitados 250 professores, gestores de escolas estaduais e municipais e das secretarias de educação municipais dos quinze municípios da Zona da Mata Sul para a abordagem da educação ambiental com foco na prevenção de riscos de desastres na Região.

### 3.2 RODA DE EXPERIÊNCIA: gestão de redução de desastres<sup>5</sup>

- *Reflexões teóricas e práticas sobre a formação de jovens educadores ambientais populares e a Redução de Riscos de Desastres em Duque de Caxias - Rio de Janeiro.* Marcelo Aranda Stortti (UNIRIO). O trabalho enfatiza alguns dos aspectos mais relevantes do processo de formação de jovens de 14 a 21 anos, moradores de áreas de risco do bairro de Xerém, Duque de Caxias. O processo incluiu oficinas de educação ambiental crítica, de redução de riscos de desastres, técnicas de pesquisa participante e de construção de diagnóstico socioambiental e tópicos de informática e ferramentas de comunicação. O projeto incluiu, ainda, a elaboração de um diagnóstico socioambiental simplificado e elaboração de materiais pedagógicos (jogos e dinâmicas de grupo) testados no âmbito de sua aplicação nas escolas públicas da localidade, onde foram implementadas oficinas de Educação Ambiental e Redução de Riscos de Desastres.
- *Desnaturalizando os desastres: o agravamento da estiagem no oeste catarinense e as opções de desenvolvimento que lhe subjazem.* Mário Freitas, Lisangela Albino, Maurici Monteiro, Pamêla Silva (Universidade do Estado de Santa Catarina). Para os autores, a naturalização dos desastres deriva de uma pesada tradição científica de estabelecimento de cadeias causais curtas e reducionistas. Uma adequada política de Redução de Risco de Desastres (RRD) e promoção de resiliência comunitária exige a adoção de análises sistêmicas complexas, que foi a abordagem usada em uma pesquisa subsidiada pela Secretaria de Defesa Civil de Santa Catarina e executada pela UDESC (06/2014 a 07/2015), no oeste catarinense, sobre a estiagem. Com base em uma análise de dados de uma série histórica de 30 anos, con-

---

<sup>5</sup> Coordenação: Mário Freitas - Laboratório de Estudos de Riscos e Desastres da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

cluiu-se pela existência de um certo distanciamento entre estiagem como fenômeno climático (atraso da temporada chuvosa em mais de 15 dias e/ou redução da precipitação mensal em ao menos 60% em relação às normais climatológicas) e estiagem como desastre (cujos impactos permitiram a decretação de desastre). O constatado aumento de declarações de estiagem em diferentes meses do ano parece estar relacionado com a grande intensificação da atividade agropecuária, o que evidencia a influência das opções de desenvolvimento na ocorrência de desastres, segundo um modelo sistêmico complexo.

- *Programa Escola Resiliente*. Rodrigo D’Almeida (Fundação Abrinq/Save The Children). Esse trabalho tem como objetivo desenvolver, estimular e multiplicar a cultura de RRD através de conhecimento, capacitação e comunicação de estudantes e professores. Mais especificamente, parte-se da regulamentação do decreto municipal 622 de 17 de dezembro de 2014, que inclui a educação para emergências no currículo formal e procura-se: i) criar uma metodologia baseada na reflexão teórica aliada à experiência prática, incluindo aulas expositivas, dinâmicas, grupos para estudos de caso, saídas de campo entre outros; ii) incentivar os participantes (estudantes e professores) a desenharem sua atuação na escola de modo a criar ambientes propícios para o ensino da Redução de Risco de Desastres.
- *Percepção de riscos e adaptação à mudança climática, baseada nos ecossistemas na Mata Atlântica, Brasil*. Wolfram Lange, Leandro Cavalcante, Lea Dünow, Rodrigo Medeiros, Christian Pirzer, Anja Schelchen, Yara Valverde. Foram apresentados os resultados de pesquisa cujo objetivo foi fomentar a melhor participação da população local na adaptação à mudança climática e redução de riscos de desastres no Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense, promovendo a valorização dos serviços ecossistêmicos. Para chegar ao objetivo, procedeu-se à: i) elaboração de um pacote metodológico para o levantamento de dados sobre a percepção social (toolkit), replicável em outros contextos; ii) realização de uma análise da percepção social da população local em Teresópolis; iii) elaboração de um conceito, uma estratégia e medidas concretas de sensibilização e capacitação visando a aumentar a participação da população local na redução de riscos para diminuir a sua vulnerabilidade frente a eventos extremos em tempos de mudança climática.

- *Educação ambiental e cultura da resiliência: um estudo de caso em Niterói, Brasil.* Marcos Barreto de Mendonça (Escola Politécnica da UFRJ), Teresa da-Silva-Rosa, Tulio Gava Monteiro, Ricardo de Souza Matos (Programa de Pós Graduação em Sociologia Política da Universidade de Vila Velha). O trabalho analisa um projeto de educação ambiental não formal, desenvolvido em área de risco de deslizamentos envolvendo uma população vulnerável por condições socioambientais historicamente estabelecidas: a comunidade de Maciód, situada em Niterói, região metropolitana do Rio de Janeiro. O projeto envolveu a academia, uma ONG local e moradores. As atividades educativas consistiram em oficinas de teatro, desenho, fotografia e maquete, tendo como tema central os desastres associados a deslizamentos. Procurou-se construir novos olhares incentivando a formação de uma cultura de RRD e criação de canais de comunicação entre os instrutores das oficinas e jovens de forma que os produtos finais de cada oficina fossem construídos de forma integrada e interativa com os próprios moradores.
- *Programa Mapeamento de Risco e Ordenamento da Paisagem na Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro.* Maria Naíse de Oliveira Peixoto, Flávia Teixeira Braga, Vânia Nunes Morgado, Nelson Ferreira Fernandes, Andréa Carmo Sampaio, Josilda Rodrigues da Silva de Moura, Cleber Marques Castro, Sarah Almeida de Oliveira, Pedro Henrique de Magalhães Casimiro, Wellington Santos Cinelli, João Guilherme de Magalhães Casimiro (Universidade Federal do Rio de Janeiro). O grupo tem como propósito desenvolver estudos voltados ao planejamento urbano e ambiental na Região Serrana do estado do Rio de Janeiro, de modo a contribuir para a definição de diretrizes voltadas às políticas públicas voltadas à redução dos problemas socioeconômicos e ambientais relacionados à ocorrência de eventos climáticos extremos, como os de janeiro de 2011. O Programa Mapeamento de Risco e Ordenamento da Paisagem na Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, desenvolvido no período de 2012 a 2015, abarcou diferentes projetos voltados ao planejamento urbano na Região Serrana do estado do Rio de Janeiro. Foram elaborados mapeamentos e análises geomorfológicas em bacias hidrográficas, estudos de zoneamento e ordenamento coadunados com os instrumentos jurídicos existentes nas instâncias municipais, estadual

e federal, e oficinas com gestores públicos, moradores e comunidades escolares. As ações propostas deverão auxiliar na implementação de ferramentas, políticas públicas e capacitação de gestores, técnicos e sociedade civil, incentivando a integração entre o ensino e a pesquisa acadêmica com as demandas da sociedade, estimulando a participação local no direcionamento das políticas públicas voltadas ao uso adequado dos recursos hídricos e florestais e à melhoria da qualidade de vida.

- *Projeto Escolas Resilientes, Alunos Resilientes*. Marcello Silva da Costa (Coordenadoria de Defesa Civil da Prefeitura de Duque de Caxias. Prefeitura Municipal de Duque de Caxias) Implementado no ano de 2013 na rede municipal de educação, este projeto desenvolve ações que visam a Redução de Risco de Desastre nos ambientes escolares, assim como nas comunidades nas quais essas escolas estão inseridas. Entre os objetivos centrais do projeto está a promoção do conceito de Cidade Resiliente, possibilitando à comunidade envolvida um espaço de reflexão e discussão das causas dos principais desastres aos quais está exposta. O desenvolvimento do projeto objetiva, especificamente, a realização de ações de capacitação e treinamento que visam atingir o corpo docente e discente para situações de emergência nas escolas da rede municipal de Educação do Município de Duque de Caxias. A metodologia consiste no desenvolvimento de um ciclo de palestras e atividades lúdicas realizadas por equipes de agentes de Defesa Civil e educadores, devidamente capacitados, de maneira a abordar temas relacionados à gestão de riscos de desastres no cotidiano dos alunos e professores.
- *Estruturação da Rede de Educação para Redução de Desastres (RED) – Angra dos Reis/RJ*. Anderson Mululo Sato; Paulo Jorge Vaitsman Leal; Tatiana Eucário de Araújo; Simone Fontella Cardoso (Universidade Federal Fluminense-Angra dos Reis GDEN-IEAR-UFF); Wellington Pereira da Silva; Fabíola da Silva Braga Feitoza; Isis Ribeiro Nogueira (Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia de Angra dos Reis/RJ); Júlio César Almeida; Roberto Batista de Oliveira (Secretaria Municipal Especial de Defesa Civil e Trânsito de Angra dos Reis/RJ); Arislany de Queiroz Sather; Débora Muniz Castro Monteiro (Escola Municipal Maria Hercília–Angra dos Reis/RJ); Vitor Santos Lisboa; Aline de Costa Queirós (Centro

de Estudos Ambientais - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano). Angra dos Reis é considerado um município multi-riscos, por apresentar ameaças hidro-geomorfológicas e nucleares combinadas com um processo de ocupação acelerada e desordenada do solo. Neste contexto, objetiva-se envolver e capacitar os professores da rede pública para assumirem, conjuntamente, este papel de abordagem da temática “Educação para Redução de Desastres” com seus alunos visando aprimorar a percepção de risco e a atuação preventiva da população angrense frente às ameaças. Com este objetivo, o GDEN/UFF articulou-se com as secretarias municipais de educação, de defesa civil e de meio ambiente para co-liderarem este processo, tendo os professores da rede pública como principais parceiros. Atualmente os integrantes de quatro escolas são consultados, de um universo de 63 escolas, 5 creches e 4 centros municipais de educação, sobre quais ações que os integrantes da RED podem desenvolver e/ou contribuir para que o processo ensino-aprendizagem da temática seja exitoso. Na sequência, planeja-se uma ação aberta, gratuita e voluntária com todos os professores das escolas municipais que se interessem pelo tema na sua capacitação.

- *Transmissão de alertas e avisos em situações de emergência.* Alexandre Takio Kitagawa (Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Duque de Caxias - FFCLDC/FEUDUC). O objetivo deste estudo piloto foi avaliar a possibilidade do uso de equipamento transmissor de fonia que opera entre 88 a 108 MHz para transmissões de alertas e avisos em situações de emergências (local do sinistro, abrigos, etc). O estudo foi realizado no campus da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Duque de Caxias, utilizado foi um transmissor de FM portátil, comercializado para transmissões de pequena distância, um computador portátil (*laptop*) e dois equipamentos transceptores de UHF com 2 watts de potência. A mensagem a ser transmitida foi inserida no computador e foi utilizado o recurso de leitura para divulgação do texto. Não obstante, foram realizados testes com um dos transceptores acoplados ao transmissor de FM, com o intuito de retransmitir mensagens de áudio de locais remotos, afastados do computador. A frequência de recepção foi sintonizada nos receptores portáteis (rádio FM de diversos modelos) que foram posicionados em diversos pontos do campus. O áudio oriundo do

computador e do transeptor foi captado em diversos locais e por todos os equipamentos que estavam em sua área de cobertura (aproximadamente 50 metros).

### 3.3 A RODA DE EXPERIÊNCIA: saúde e atenção psicossocial<sup>6</sup>

- *Por uma clínica do social na prevenção e intervenção em desastres. Estratégias psico-sócio-culturais.* Jamil Zugueib Neto (Universidade Federal do Paraná/CENACID). Apresenta a experiência de um projeto multidisciplinar, caracterizado como uma clínica do social. Trata-se de um olhar singularizador, que leva em consideração as relações entre os sujeitos com seu meio e das suas disposições interacionais, tais como elas se desvelam nas estruturas e unidades sociais (atores, grupos, organizações). Este modelo, focando as dinâmicas coletivas, sua expressão cultural e o momento histórico que a unidade social atravessa, permite uma representação não estável de cada situação. Seu propósito visa a oferecer às cidades de pequeno porte do estado orientações técnicas no manejo ambiental, e a participação efetiva em seus programas de prevenção de acidentes naturais e de intervenção em situações de catástrofes. Nessas situações, o atendimento em saúde mental deve oferecer o suporte à equipe nos trabalhos de remanejamento da população que habitam zonas de risco, como no atendimento às famílias fragilizadas e aos indivíduos acometidos de Distúrbios e Stress Pós-Traumático (PSPT).
- *Práticas psi e suas sutis capturas: a construção de pedidos de proteção.* Filipe de Conti Asth. Este trabalho problematiza a intervenção do Estado realizada em algumas bacias hidrográficas da região serrana do Rio de Janeiro, em especial a de Nova Friburgo, proposta a partir da noção de “risco de inundação”, no contexto da execução do projeto chamado “Rios da Serra”. O projeto se propõe a realizar uma análise dos efeitos e das formas de poder que exercem alguns saberes, cujo valor de verdade, não é dado a priori apenas pela condição de ser científico, mas principalmente por sua habilidade em produzir subjetividades. Profissionais responsáveis pela execução e planejamento das

---

<sup>6</sup> Coordenação: Ney Bruck – Universidade Federal de Pelotas (UFPeL).

chamadas políticas públicas que reproduzem e potencializam lógicas estabelecidas, por mais bem intencionados que dizem estar, utilizam de seu poder para enfraquecer e proibir o discurso do sujeito sobre si mesmo, respaldando-se em sua atuação enquanto especialistas de uma ciência dita neutra por meio de técnicas, mecanismos e aparelhos institucionais de controle e dominação.

- *Atuação do profissional de saúde/socorrista do CBMERJ em meio ao desastre de janeiro de 2011 na cidade de Nova Friburgo.* Alexandre Diniz Breder; Amanda Almeida Fernandes Lobosco; Gilberto Rodrigues Chermant (Universidade Federal Fluminense). O trabalho teve o objetivo de discutir a atuação do profissional de saúde/socorrista do Corpo de Bombeiro Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ) em meio ao desastre que atingiu a região serrana do Rio de Janeiro, ocorrido no mês de Janeiro de 2011. Este trabalho foi realizado como uma pesquisa qualitativa, do tipo descritivo e exploratório, com análise de conteúdo por meio de análise de relatórios dos profissionais de saúde/socorristas envolvidos na confecção deste artigo. Ficou clara a adversidade encontrada pelas diversas equipes envolvidas neste evento, e também o mútuo entendimento e o trabalho em equipe, que, muitas das vezes, envolvia, além de profissionais treinados, populares de diversas formações, que muito ajudaram nos atendimentos. As dificuldades encontradas que evidenciamos neste trabalho foram: Dificuldade de deslocamento, falta de comunicação por telefone, falta de pessoal de saúde no atendimento pré hospitalar (APH), falta de pessoal de reconhecimento da área de nova Friburgo, falta de estrutura para atendimento em caso de desastre.
- *De socorrista a socorrido – análise dos impactos sobre a saúde dos bombeiros militares que atuaram no desastre da região serrana do estado do Rio de Janeiro em 2011.* Katia Maria Oliveira de Souza; Luiz Antonio de Almeida Pires; Simone Santos Oliveira (FIOCRUZ). Discute o impacto do trabalho na saúde dos bombeiros militar. O estudo busca resgatar a atuação dos bombeiros militares no evento extremo ocorrido na região serrana em Janeiro de 2011 a partir do relato de suas vivências. As repercussões das atividades exercidas pelos bombeiros militares no evento da região serrana causaram impactos não somente sobre a saúde, mas também sobre

a qualidade de vida. A vivência de sofrimento, angústia e depressão foram fortemente relatadas. Identificou-se que não houve suporte psicossocial aos profissionais no contexto pós-desastre, e aponta para a necessidade desse desenvolvimento no âmbito da corporação. Sem esta perspectiva pode-se inverter o caminho na direção de que os socorristas passem a ser os socorridos, uma vez que, para cumprir a missão da preservação da vida alheia, estes profissionais necessitam também terem suas próprias vidas preservadas.

- *Idoso, família e desastres: uma discussão a partir da análise do caso de Teresópolis/RJ.* Aline Silveira Viana(ENSP/FIOCRUZ). Os desastres relacionados às chuvas afetam cerca de 30% dos municípios brasileiros anualmente. O Estado do Rio de Janeiro recorrentemente é afetado por desastres, estando Teresópolis/RJ em segundo lugar entre os municípios com maior número de vítimas fatais, no período de 1991 a 2012. Com o intuito de compreender o desastre sob a ótica da pessoa idosa em Teresópolis/RJ, este estudo se propôs a descrever e analisar, numa perspectiva de interface da sociologia e da gerontologia, dimensões objetivas e simbólicas de afetação das pessoas idosas e seus familiares, em contexto de desastre, bem como as estratégias de enfrentamento adotadas. Foram utilizadas três técnicas integradas, a de pesquisa bibliográfica, análise documental e a de relatos orais, por meio de entrevistas semiestruturadas. Entrevistas com 19 idosos, seis familiares e cinco membros da comunidade são apresentadas. Em relação à Teresópolis/RJ, este se constitui um campo emblemático, onde a afetação dos idosos e familiares caracteriza-se como contínua, complexa e multidimensional, marcada pelo descomprometimento do ente público para com os direitos da pessoa idosa. A presente pesquisa busca, portanto, estabelecer novos diálogos para o atendimento, de forma humanizada e multidimensional, das demandas emergentes da população em processo de envelhecimento no contexto de desastres.

#### **4 REDE DE REDES**

Como conclusão, devemos considerar que o seminário fundamentalmente foi um encontro de redes, motivado pela compreensão de que a mobilização comunitária e um novo regime de saber devem emergir dessa ação em redes, desses encontros de encontros, dessa rede de redes.

#### 4.1 REDE DE DESNATURALIZAÇÃO DE DESASTRES DAS CIDADES SERRANAS

Rede formada na urgência das necessidades dos afetados do desastre de 2011 das cidades serranas (RJ), busca o reforço da mobilização para trazer o tema das cidades serranas novamente para o debate público. Essa rede é composta por diversas instituições, lideranças comunitárias e outras redes, a partir de seus vários atores. Com o somatório de disposições em torno disso, agregaram-se: Fórum Nacional de Mudanças Climáticas, CDDH (Centro de Defesa dos Direitos Humanos – Petrópolis), AVIT (Associação de Vítimas de Teresópolis), Presença Samaritana de Teresópolis, Associação de Moradores de Córrego Dantas (Nova Friburgo), Neped (Núcleo de estudos e pesquisas em desastres da Universidade Federal de São Carlos), Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), Fiocruz (Fundação Oswaldo Cruz), e lideranças comunitárias das cidades serranas. Essa rede gerou um conjunto de encontros e atividades que culminaram no seminário de outubro na Fiocruz e que conectou as outras redes a seguir.

#### 4.2 INCID/IBASE

Rede que visa a fortalecer a atuação cidadã através da produção de indicadores, reunindo um conjunto de dados, ferramentas, informações e análises para monitoramento do estado da cidadania em 14 municípios da área de influência do COMPERJ/Petrobrás. Os indicadores produzidos pelo INCID (Indicadores de Cidadania) são pautados pelos Direitos Humanos, entendidos como Direitos de Cidadania e criados em diálogo com cidadãos ativos do território trabalhado. O Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) é uma organização de cidadania ativa, sem fins lucrativos, fundada após anistia política por Hebert de Souza, o Betinho. Seu compromisso intelectual e prático sempre renovado pela radicalização da democracia como modo de vida em sociedade. Define sua missão como de uma organização de cidadania ativa, que produz e formula conhecimentos, análises, questões e propostas como argumentos para a ação democrática transformadora. O Ibase continua engajado em movimentos de cidadania de dimensões planetárias, funcionando como

nodo numa extensa rede de referência e ressonância de questões de democracia e cidadania, tanto do Rio de Janeiro para o Brasil e o mundo, como do mundo para o Brasil e, especialmente, para o Rio de Janeiro.

#### 4.3 REGER

Rede de Gestão de Riscos da Bacia de Córrego Dantas (REGER Córrego Dantas) é uma iniciativa de diversas instituições (universidades, escolas, ONG, poder público e comunidades) que está promovendo discussões e ações sobre a gestão de riscos na bacia do Córrego Dantas, em Nova Friburgo, que inclui as comunidades de Córrego Dantas, Cardinot, São Geraldo, Floresta dos Mendes, Granja Spinelli, Solares e Jardim Califórnia. O objetivo dessa Rede é possibilitar uma integração de ações que permita a convivência da população local com as chuvas extremas que ocorrem na região, reduzindo os riscos para moradores, comerciantes e instituições.

#### 4.4 REDE WATERLAT-GOBACIT

Rede de docência, pesquisa e intervenção inter e transdisciplinar alinhada ao tema da política e da gestão da água e dos serviços baseados no uso da água. A rede tem uma forte presença na América Latina e Caribe, porém seu enfoque é de caráter global. Articula as dimensões cultural, ecológica, econômico-financeira, de saúde, de gestão e de políticas públicas nas questões relacionadas à água. Tem como objetivos e prioridades de pesquisa aquelas claramente correlacionadas à luta contra a injustiça e a desigualdade, conectadas à questão da água. Sua origem remonta ao início da década de 90 e é autofinanciada.

#### 4.5 REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM REDUÇÃO DE RISCO DE DESASTRE

Desenvolveu-se no contexto da ação da UNISDR-Brasil em 2014 e 2015, através da criação de uma lista de e-mails e da organização de dois *workshops*, envolvendo mais de 200 pesquisadores. Nesses *workshops* foram aprovados a missão, os princípios e os objetivos da rede e foi criado um Grupo Implementador. Após a realização de algu-

mas reuniões desse grupo Implementador (muitas abertas à participação de outros pesquisadores) foi-se avançando com algumas dinâmicas de implementação da rede e apontado, para outubro de 2016, o evento para seu lançamento formal. Espera-se o apoio por parte da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Entretanto, decorrem outros contatos no sentido de materializar uma desejável parceria entre a Rede e o poder público.

#### 4.6 MONADES

O Movimento Nacional dos Afetados por Desastres com o apoio do Fórum de Mudanças Climáticas coordenou o ato público em memória das vítimas do desastre das cidades serranas, durante o Seminário. Criado após as catástrofes de 2011 no Brasil, possui entre os seus objetivos “animar a organização dos afetados para que sejam protagonistas na luta por seus direitos em todas as instâncias públicas, inclusive o Ministério Público e o Judiciário”. A perspectiva é a de que “os afetados participem como sujeitos principais na definição das iniciativas que reconstruirão as condições de vida destruídas pelos diferentes tipos de desastres socioambientais” e de que o setor público tem o dever de favorecer essa atividade em favor da cidadania dos afetados (Poletto, 2015).

#### 4.7 AVIT

A Associação de Vítimas de Teresópolis (AVIT), constituída em 10 de março de 2011, tem como finalidade a defesa do interesse público das pessoas físicas ou jurídicas que foram atingidas pela catástrofe ocorrida no município. Esta Associação reúne cidadãos – as próprias vítimas ou colaboradores – na busca de ações pontuais e efetivas que auxiliem as comunidades das áreas atingidas a solucionar seus problemas, advindos da catástrofe. Assim, as finalidades da AVIT abrangem: i) contribuir para assegurar o uso ético e transparente dos recursos públicos, sejam os transferidos pela União, pelo Governo estadual ou outros organismos, seja governamental ou não governamental; ii) preservar e difundir os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; iii) demandar ações efetivas e enérgicas do poder público, a fim de restabelecer a normalidade

da vida da população atingida. iv) amparar as vítimas no exercício de suas cidadanias.

#### 4.8 FÓRUM DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS E JUSTIÇA SOCIAL

O Fórum articula as pastorais sociais da *Conferência Nacional dos Bispos do Brasil* (CNBB), Movimentos Sociais e Entidades da sociedade civil parceiras da Misereor – organismo de apoio ao desenvolvimento da Igreja Católica da Alemanha. Tem como objetivo disseminar informações, gerar consciência crítica e mobilizações da cidadania visando a contribuir no enfrentamento das causas estruturais do Aquecimento Global que provoca Mudanças Climáticas em todo o planeta Terra.

Todas essas redes, reunidas, e conectadas, seguem o ato político de desnaturalizar os desastres, que pode ser compreendido em sua simplicidade, através do depoimento exclusivo para o Seminário do pesquisador da FLACSO (Costa Rica), Allan Lavell<sup>7</sup>:

Transições no pensamento, e em consequência, transições na ação, dependem muito da forma com que se concebem e se racionalizam os assuntos examinados. Com o assunto dos desastres, nós estamos acostumados – esse mau costume – de relacionar a palavra natural, com a palavra desastre. De alguma forma indicando que não há participação humana na confecção das condições de desastres. Monta-se um elemento mental (sic) na população, para se tomar decisões, em companhias de seguro que usam o termo ‘ato de Deus ou ato da natureza’, que dissocializa e naturaliza o assunto. Então, o problema passa a ser da natureza, não é da sociedade. E parece uma declaração muito simples, porém, depois de trinta anos batalhando, ainda se usa o tempo todo o termo desastre natural. Mas não há nada de natural no desastre. Tem algo natural no efeito atrás do desastre, mas isso é outra coisa totalmente diferente. E nessa transição, então, entra a questão de participação comunitária, do diálogo de saberes. Utilizar o conhecimento acumulado através de entidades humanas é fundamental também, porque estamos demasiadamente tecnocratizados em nossa visão do risco, onde o tecnocrata do governo ou da ONG, eu digo carinhosamen-

---

<sup>7</sup> (Link: <https://www.youtube.com/watch?v=YL7oGW7coD4>)

te, às vezes encontra soluções que não são soluções. E por que não são soluções? Porque não se encaixam na realidade histórico-cultural das populações afetadas. Então a outra parte, pode se compreender a sua intenção, é a de resgatar esses saberes, alternativos, o saber de outros indivíduos na sociedade: a combinação de desnaturalizar junto com os saberes populares e a participação (LAVELL, 2015).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As redes, e tudo o que seus encontros possibilitam, contribuem assim para: compensar a falta de formação tradicional de seus integrantes; superar a falta de equipamentos e recursos; reduzir a dispersão dos esforços e a falta de estímulo. As redes cumprem, agora, muitas funções que antes fazíamos pessoalmente e a partir de longa cooperação. As redes, por fim, permitem ousar o enfrentamento de problemáticas de maior complexidade, unindo vontades distantes, conhecimentos invisíveis, e capacidades desconhecidas. E é por isso que afirmamos que estão nelas depositadas nossas esperanças de criação de novas formas de mobilização social e novos regimes de produção de saberes cada vez mais democráticos e solidários.<sup>8</sup>

## REFERÊNCIAS

LAVELL, A. Entrevista Allan Lavell em *Seminario Internacional Ciencias Sociales y Riesgo de Desastres en America Latina: un encuentro inconcluso*, setembro, 15 a 17. Buenos Aires, 2015.

MATHIAS, M.; JÚNIA, R. Cenário de fim de mundo no rastro de lama. *Rev. POLI: Saúde, Educação e Trabalho*, n.43, jan/fev, p. 04-12, 2016.

PORTELLA, S; NUNES, J. A. Populações serranas excluídas, cidades insustentáveis: o enigma da participação pública. *Rev. Ciência & Saúde Coletiva*, v. 19, n. 1, p. 4223-4228, 2014.

POLETO, I. (org.). *Reconstrução da vida com os afetados por desastres socioambientais*. Cartilha de Formação do MONADES. Brasília: Forum Mudanças Climáticas e Justiça ambiental, 2015.

SANTOS, B. S. *Um Discurso sobre as Ciências*. 5º ed. São Paulo: Cortez, 2008.

---

<sup>8</sup> Agradecemos ao Programa PAEP/CAPES pelo apoio.

SIQUEIRA, A.; VALENCIO, N.; SIENA, M.; MALAGOLI, M.A. *Riscos de desastres relacionados à água*: aplicabilidade de bases conceituais das Ciências Humanas e Sociais para análise de casos concretos. São Carlos: RiMa, 2015.

## RESUMO

O Seminário *Desnaturalização dos desastres e mobilização comunitária: novo regime de produção de saber* foi resultado de um conjunto de reflexões e ações que vêm sendo realizadas compartilhadamente entre academia, organizações e movimentos comunitários que identificam a necessidade de aprofundar, com a sociedade, a discussão em torno de um entendimento mais geral do que é desastre. Do seminário participaram especialistas e pesquisadores, que trabalham nessa direção e que demonstram que a vulnerabilidade socioambiental se ancora desde a dita descoberta das Américas em processos de assimetria e desqualificação de saberes. Os saberes dominantes não são comuns à população. A combinação entre poder e saber facilita o não-reconhecimento das necessidades dos cidadãos e portanto, a não resolução dessas necessidades de existência e vida. Durante o seminário, foram realizadas apresentações de experiências com objetivo de ampliar o debate e oferecer um espaço de troca. A geração de novos valores e cultura política é um desafio complexo do processo de tornar-se protagonista de sua história. O seminário fundamentalmente foi um encontro de redes, motivado pela compreensão de que a mobilização comunitária e um novo regime de saber devem emergir dessa ação em redes, desses encontros de encontros, dessa rede de redes.

**PALAVRAS-CHAVE:** Seminário. Desnaturalização dos desastres. Rede. Região serrana.

## ABSTRACT

The Denaturing of the Seminary community mobilization and disaster: new production regime to know was the result of a set of reflections and actions that are being carried out between academia, community organisations and movements which identify the need to deepen, with the society, the discussion around a more general understanding of what is disaster. The seminar was attended by experts and researchers, work-

ing in that direction and that demonstrate that social and environmental vulnerability if anchors since the discovery of the Americas in cases of asymmetry and disqualification of knowledge. The dominant knowledge are not common to the population. The combination between power and knowledge facilitates the non-recognition of the needs of citizens and therefore, no resolution of these needs of existence and life. During the seminar, presentations of experiences were carried out in order to broaden the debate and offer a swap space. The generation of new values and political culture is a complex challenge in the process of becoming the protagonist of his story. The seminar was primarily a meeting of networks, motivated by the understanding that community mobilization and a new regime of know-mergir of this action should and in networks, these meetings, meetings of this network of networks.

**KEYWORDS:** Seminar. Disaster's Denaturalization. Network. Mountainous region.

# INTERCÂMBIO ECOLÓGICO DESIGUAL E INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

*Unequal ecological exchange and integration in Latin America and the Caribbean*

José Esteban Castro\*

## 1 INTRODUÇÃO

América Latina e Caribe<sup>1</sup> passam por um momento excepcional em sua história em relação às perspectivas de maior integração através do aprofundamento das relações económicas, comerciais, culturais, de defesa, da construção de infraestruturas de comunicação e, crucialmente, das relações políticas. É importante reconhecer a natureza excitante da experiência atual dos países da região, especialmente, mas não só na América do Sul. Não se precisa exagerar o romantismo, nem se ignorar as contradições, erros, obstáculos e perigos, para deixar aflorar um fato difícil de se negar objetivamente: a região adentra o século XXI em condições muito favoráveis à consolidação dos processos de integração com graus de autonomia potencialmente importantes. Em nível institucional, não posso deixar de mencionar, como exemplos, os processos de integração na América do Sul, com a consolidação da operação de algumas áreas de ação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a criação da União Sul-americana das Nações (Unasul), e o lançamento da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC). Certamente até a pessoa mais cética ou crítica desses processos deve admitir que eles representam progressos indiscutíveis em várias dimensões do processo de integração, nomeadamente na coordenação de ações entre os países.

---

\* Catedrático em Sociologia, Escola de Geografia, Ciência Política e Sociologia, Newcastle University, Reino Unido. Coordenador da Rede WATERLAT-GOBACIT (Rede internacional de pesquisa, ensino e intervenção sobre Política e Gestão da Água – [www.waterlat.org](http://www.waterlat.org)). [Esteban.Castro@newcastle.ac.uk](mailto:Esteban.Castro@newcastle.ac.uk)

<sup>1</sup> Neste artigo “América Latina e o Caribe” refere-se ao conjunto de países soberanos que conformam a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC).

Neste artigo, a preocupação é discutir, principalmente, algumas questões relativas à relação entre processos de integração e democratização substantiva das sociedades da região, com ênfase nos conflitos decorrentes de desigualdades ou injustiças socioambientais que emergem na maioria dos países, no âmbito destes processos. O argumento central é que um dos obstáculos mais complexos que a integração democrática da região e certamente o futuro da democracia em nossos países enfrentam é a destruição da base material de nossas sociedades com o conseqüente aprofundamento dos conflitos ligados a injustiças e desigualdades socioambientais. Vale ressaltar que a primazia autoral não parte da perspectiva ambientalista, mas, como sugerido pelo título do artigo, é ancorado nos pressupostos da ecologia política. Desse ponto de vista, a incorporação da dimensão ambiental na análise e na ação é um elemento fundamental na luta pela emancipação humana, em especial a luta contra a desigualdade e injustiça em relação ao acesso a bens e serviços e à proteção contra ameaças e perigos relacionada aos processos sócio-naturais. A América Latina e o Caribe, no processo de integração, entendido como um processo democrático em sentido material e não meramente formal, confrontam-se com questões socioambientais que são obstáculos importantes e difíceis de se superar. Para facilitar a análise, o artigo está estruturado a partir de quatro proposições.

## **2 A INTEGRAÇÃO CAPITALISTA**

*Proposição 1:* Independentemente da heterogeneidade de tradição intelectual e política e das condições específicas que caracterizam diferentes países e regiões, a dinâmica central do processo de integração encontra-se em avanço e aprofundamento das relações capitalistas de produção, distribuição e consumo e suas correspondentes expressões socioculturais e políticas. Tal evidência sugere que o processo de integração é realizado principalmente pelo aprofundamento das relações capitalistas, quer através da criação de alguma autonomia emergente, quer pela consolidação e expansão de heteronomias pré-existentes.

A análise do processo de integração nos convida a fazer uma série de perguntas básicas: Que integração? Integração do quê e de quem? Integração para quê e para quem? Integração a qual custo e para quem? Não se pretende responder plenamente a essas perguntas,

mas elas estão apontando uma série de questões centrais que não podem ser contornadas, mesmo quando se defende uma visão positiva, ou mesmo otimista do processo de integração. É importante considerar estas e outras questões semelhantes no contexto do necessário debate racional que deve acompanhar o processo. Neste sentido, por exemplo, apesar da retórica expressa pelo grupo de países que compõem a aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), a dinâmica da integração regional é motorizada pelo processo de acumulação capitalista global, que impõe determinações aos países desta aliança, que defendem a construção de um “socialismo do século XXI”. Isso não nega, obviamente, o fato das conquistas históricas de Cuba em um grande número de áreas-chave para a democratização substantiva da sociedade e que avança a democracia direta na Venezuela como nas áreas de educação e saúde. Além disso, não se pode ignorar os progressos significativos realizados por vários outros países da região em reversão rápida das condições de extrema pobreza, com a melhoria do rendimento em amplos setores da população, bastante documentados (CEPAL, 2009; OCDE, 2010; CORNIA, 2010; LÓPEZ-CALVA; LUSTIG, 2010). No entanto, é muito importante esclarecer mal-entendidos e desmistificar os discursos: os processos de integração na América Latina e Caribe são incorporados e são determinados pela dinâmica do processo de acumulação capitalista em escala global, ocorrendo em um momento de rápida expansão e aprofundamento na região. Ao mesmo tempo que devemos reconhecer avanços democráticos específicos, alcançados em um contexto de heterogeneidade considerável das formas culturais, institucionais, políticas e socioeconômicas que caracterizam o processo de integração em cada território nacional e regional, deve ser também observadas a natureza capitalista e as implicações do processo em vários níveis, certamente em nível ambiental, que não pode ser ignorado. Vale a pena recordar aqui uma conclusão de Norbert Elias (1978) sobre a tensão permanente entre prática e estratégia, a curto e a longo prazo, e especialmente sobre a relação entre conhecimento e ação em processos políticos:

Os governos contemporâneos tendem a afirmar – talvez de boa-fé – que podem superar os problemas sociais agudos dos seus países ‘racionalmente ou ‘realisticamente’. No entanto, na prática o que

eles costumam fazer é preencher as lacunas de nosso conhecimento empírico rudimentar sobre a dinâmica das inter-relações sociais com doutrinas dogmáticas, ditadas como panaceias, ou interesses partidários de curto prazo. Tomam decisões, a maioria das vezes aleatórias, permanecendo à mercê dos acontecimentos, cuja consequência é que os governos entendem tão pouco quanto seus governados (ELIAS, 1978, p. 31).

Sintonizando a reflexão de Elias com o processo de integração que analisamos, não se trata de questionar o compromisso político ou ideológico, nem as intenções dos líderes políticos, governos ou alianças de países, para mencionar apenas alguns atores relevantes, mas a necessidade de uma análise objetiva dos processos estruturais que enquadram o processo de integração para além das vontades e desejos humanos. No contexto deste artigo, isso implica muito particularmente a necessidade de mais conhecimento sobre as inter-relações do processo de integração democrática e da dimensão socioambiental.

Em relação a isso, a segunda pergunta, “integração de quê e de quem?”, aponta precisamente o destaque da alta heterogeneidade de regiões e atores, tradições culturais e políticas, escalas, condições físico-naturais, processos de formação do Estado e institucional, e configurações de poder intra, inter, e trans-estatal, entre outras questões. Mais particularmente, envolve a consideração das diferentes tradições e práticas históricas, incluindo valores e expressões culturais das relações que se estabeleceram com a base material de suas sociedades nas regiões da América Latina e Caribe. Por exemplo, no processo de integração existem países e regiões andinas, em algum dos quais se deu um processo radical de democratização que, ao menos no plano do discurso, dá centralidade a tradições e valores culturais - como os do “bem viver” na Bolívia e no Equador, expressos em Farah e Vasapollo (2011) e Gudynas (2011), que não possuem correlato forte em tradições prevaletentes em seus vizinhos do Cone Sul. Ao mesmo tempo, as ditas tradições andinas também contrastam fortemente com as dominantes, só para citar alguns casos, em vários territórios do Brasil ou de áreas do México, América Central e Caribe. Não se trata aqui de celebrar determinadas tradições em detrimento de outras ou estabelecer hierarquias entre elas, mas simplesmente reconhecer a complexa diversidade do que se tenta integrar mesmo que se reduzirmos a análise à dimensão socioambiental do processo.

De outro ângulo, em relação à configuração do poder relativo dos diferentes países nas relações inter e transnacionais, a integração realiza-se no âmbito da constituição de autonomias capitalistas emergentes e na consolidação simultânea de heteronomias pré-existentes, processos que estão interligados. O surgimento do Brasil como um poder econômico global e a sua consolidação como uma “locomotiva” do crescimento na América do Sul é, sem dúvida, o exemplo mais proeminente de uma autonomia capitalista emergente no processo de constituição. Por outro lado, a consolidação de heteronomias pré-existentes que ocorre nomeadamente no caso do México e da região centro-americana. Por exemplo, desde a década de 1990 México viu crescer a sua dependência dos Estados Unidos, notadamente através do acordo de livre comércio entre México, Estados Unidos e Canadá, iniciado em 1994. Também, México e os países centro-americanos tem experimentado nas últimas décadas uma série de processos que incluem a dependência de países inteiros de remessas enviadas por emigrantes e a militarização regional sob controle dos Estados Unidos no âmbito da “guerra em drogas”. Tendo em conta esta última, também abrange países da América do Sul e, particularmente, a Colômbia (GAMMAGE, 2006; SUAREZ; ORTEGA BRENA, 2007).

Por último, para além da retórica da “integração dos povos” que partilhamos como ideal e como projeto político, a análise desapassionada sugere que, nas dimensões centrais do processo de integração em marcha, prevalece a integração dos interesses particulares, nem sempre representantes das maiorias populares, e não menos importante, os interesses dos agentes sociais externos. Estes são interesses fundamentalmente capitalistas, ou seja, interesses que privilegiam a acumulação privada do lucro e não a distribuição social dos benefícios do desenvolvimento. Retomaremos esse ponto com alguns exemplos mais tarde. Se aceitarmos a primeira proposição sobre a natureza essencialmente capitalista do processo de integração, podemos examinar mais detalhadamente os obstáculos e as ameaças que enfrentam o processo de integração, entendido como um processo democrático no sentido substantivo, não meramente formal.

### **3 AS CONDIÇÕES HISTÓRICAS**

*Proposição 2:* A consolidação e o avanço das relações capitalistas têm sido historicamente vinculadas à destruição e à exploração, com efeitos

muitas vezes irreversíveis, da base material das sociedades humanas. O passado de América Latina e o Caribe têm sido marcado pelo intercâmbio ecológico desigual com as grandes potências imperialistas. Esse intercâmbio ecológico desigual está na base da dívida ecológica acumulada desde o século XVI pelos países imperialistas, e inclui formas de depredação menos difundidas como o imperialismo tóxico e biopirataria.

Embora saibamos que os seres humanos sempre têm transformado o ambiente natural, muitas vezes com resultados negativos para o ambiente e para as próprias sociedades humanas (DE VRIES; GOUDSBLOM, 2002), a relação entre a expansão global do sistema capitalista e o aumento quantitativo e qualitativo do processo de destruição da base material da vida, quando não da própria vida, está suficientemente documentado. Particularmente o século XX se constituiu em uma fase de mudanças climáticas antropogênicas com consequências para a vida em geral e para a espécie humana em particular, que nem sequer chegamos a compreender ou explicar totalmente (MCNEILL, 2000; FISCHER-KOWALSKI; HABERL, 2007). Desde cedo, a relação entre o capitalismo e a destruição ambiental, particularmente em relação às suas consequências para a vida e possíveis maneiras de resolver problemas (por exemplo, a redução da biodiversidade, poluição, aquecimento global, esgotamento de recursos não renováveis, etc.), têm sido objeto de intenso debate. Apesar de não podermos desenvolver este ponto ao detalhe, cabe mencionar, pela sua relevância para nosso tema, que há uma grande variedade de posições e argumentos, apoiado em tradições intelectuais e políticas de longa data, sobre estas questões.

Para simplificar, temos, por uma parte, os representantes do determinismo tecnológico que argumentam que a destruição da base material pelo sistema capitalista de produção tem solução no âmbito do próprio sistema: a solução é mais desenvolvimento tecnológico capitalista. Nessa posição coincidem tanto os defensores do sistema de produção capitalista, bem como alguns dos seus críticos mais acirrados, fato sofisticadamente analisado pelo sociólogo Português Hermínio Martins (1996; 1998). As versões mais extremas dessa posição têm argumentado que não importa se as árvores desaparecem ou se a água doce se torna inutilizável para a vida, pois a tecnologia nos permitirá criar soluções artificiais, em última instância inclusive árvores e água sintéticas

para resolver tais incômodos. Na realidade o corpo humano em si já é objeto de transformação tecnológica, com a capacidade crescente para substituir tecidos e órgãos humanos por substitutos artificiais. Na perspectiva dessa tradição de pensamento é questão de tempo e de políticas adequadas que deixem em liberdade os atores capitalistas para que possam desenvolver sua inventividade e recriar o universo. Como disse o Diretor de Estudos dos Recursos Naturais do ultra liberal Instituto CATO nos Estados Unidos: “Não só o mundo hoje é sustentável, mas é mais sustentável do que nunca foi, no sentido de que as gerações futuras serão herdeiros (sic) de um maior volume de capital natural e artificial, que lhes permitirá atender às suas necessidades, muito melhor do que as gerações anteriores” (TAYLOR, 1994, p. 49). Para Taylor, o debate sobre sustentabilidade é uma solução em busca de um problema. No outro extremo, várias tradições intelectuais e políticas têm insistido, desde pelo menos o século XIX, no processo inerentemente destrutivo da base material que caracteriza o capitalismo, concebido por James O’Connor como a “segunda contradição do capitalismo” (SCHNAIBERG, 1980; SCHNAIBERG; GOULD, 1994; O’CONNOR, 1998). Se na primeira contradição o capital enfrenta o proletariado, na segunda contradição o capital se enfrenta com a destruição da sua própria base material da qual sua existência depende.

Cabe destacar que a tomada de consciência sobre esse processo de destruição da base material que caracteriza o sistema capitalista não tem sido, como alguns podem pensar, um tema de socialistas ou de ambientalistas românticos que não entendem ou não querem entender a realidade econômica da vida social. Desde o aprofundamento do debate internacional sobre a existência de limites “ecológicos” para a produção capitalista, que ocorreu a partir do final dos anos 1960, empresários e intelectuais comprometidos com a democracia capitalista também têm participado ativamente da tarefa de investigar e demonstrar não só a existência de tais limites, mas até mesmo que tais limites já foram ultrapassados e que a espécie humana estaria vivendo “a crédito”, em termos ambientais. Certamente um dos casos mais notáveis e mais conhecidos é o do Club de Roma, que publicou o clássico relatório de pesquisa sobre “Limites ao crescimento”, um relatório que possui mais de 40 anos e está dando origem a um debate renovado (MEADOWS *et al.*, 1972; CLUB DE ROMA, 2012).

Agora, historicamente os países de América Latina e Caribe fizeram parte dos territórios da acumulação primitiva e ampliada de países capitalistas centrais e estiveram sujeitos a relações de intercâmbio desiguais em vários níveis, incluindo o ecológico. Esse fato passou do plano da mera retórica anti-imperialista e anticolonialista para fazer parte de estudos rigorosos que produziram estimativas da dívida ecológica que os países industrializados adquiriram com o Sul Global, não só através da pilhagem colonial direta, mas também através de formas mais sutis de intercâmbio ecologicamente desigual (BUNKER, 1984; GUHA; MARTÍNEZ-ALIER, 1997; HORNBERG, 1998; MARTINEZ-ALIER, 2002; MARTÍNEZ-ALIER; OLIVARES, 2003; RICE, 2007, 2009; ROBERTS; PARKS, 2007; NELSON; ROBERTSON, 2008; JORGENSEN; CLARK, 2009; SIMMS, 2009).

Mais recentemente, outros mecanismos de injustiça e desigualdade socioambientais, alguns também de longa data, adquiriram maior peso como resultado dos avanços tecnológicos no âmbito do processo de globalização capitalista, tais como o imperialismo tóxico e a biopirataria. Imperialismo tóxico refere-se à transferência, imposta ou negociada, de resíduos tóxicos originados em um país, geralmente um país industrializado, a países pobres cujos governos aceitam o acordo em troca de compensação ou simplesmente não têm as condições de controle e regulação que lhes permitem evitar a descarga de substâncias tóxicas em seus territórios. Um evento que aconteceu em julho de 2009 no Brasil ilustra este tipo de mecanismos. O governo brasileiro detectou que mais de 1.500 toneladas de lixo tóxico hospitalar, incluindo sangue, fraldas, preservativos, e seringas, tinham sido ingressados no país desde o Reino Unido disfarçados como “plástico” (BBC, 2009). O governo protestou e o Reino Unido tomou as medidas necessárias para retornar o lixo a seu território. Como disse um analista do caso, “globalmente, [este episódio brasileiro] o caso não é se quer um arranhão na superfície” (Fox, 2009). DE fato, este é um pequeno exemplo de uma prática bem documentada e estendida a todo o mundo (MARTINEZ-ALIER, 2002). No entanto, o imperialismo tóxico assume, também, formas mais sutis, como por exemplo a transferência para outros países de cargas poluentes integradas a produtos comercializados (MURADIAN *et al.*, 2002).

Enquanto isso, a biopirataria, que consiste na apropriação de material e conhecimento biológico sem reconhecimento ou compen-

sação, é um antigo constituinte da prática do “imperialismo ecológico”. Processo este em que historicamente os países da América Latina e Caribe serviram de palco central (CROSBY, 1988). Nos últimos tempos, a prática atingiu níveis elevados de sofisticação através de avanços na biotecnologia e engenharia genética, nomeadamente no campo da bioprospecção, por exemplo, relacionado com a produção industrial de medicamentos comerciais e sementes geneticamente modificadas (SHIVA, 2001). Nesse sentido, um artigo publicado em janeiro de 2007 nos Estados Unidos sobre a questão da bioprospecção, discutia “quem tem o direito de curas naturais?” (VECCHIO, 2007). O artigo se refere ao fato de uma empresa privada ter conseguido obter uma patente exclusiva para comercializar produtos com base nas propriedades medicinais da maca, um tubérculo que cresce nas alturas dos Andes e que as comunidades de Quechua têm usado por séculos para aliviar o mal das alturas e como afrodisíaco. O da maca é também um pequeno exemplo de um processo global em que os países da América Latina e Caribe tornaram-se território privilegiado de disputas de bioprospecção e biopirataria, em grande parte devido à rica biodiversidade que caracteriza a região (PERITORE; NILES, 1992; FALCON; FOWLER, 2002; HELFRICH, 2002; BRAILOVSKY; FOGUELMAN, 2007).

#### **4 INTEGRAÇÃO E INTERCÂMBIO ECOLÓGICAMENTE DESIGUAL**

*Proposição 3:* Os processos de integração em andamento em América Latina e Caribe, são fundados na consolidação e na rápida expansão do crescimento econômico alimentada pelo papel ativo do Estado em apoiar atores capitalistas nacionais e transnacionais nos países que lideram o processo. A crescente autonomia dos estados da região, grandemente reforçada pelo processo de integração política, tende a reequilibrar, em certa medida, a situação histórica de intercâmbio econômico desigual que tinha se aprofundado a partir de políticas neoliberais na década de 80. No entanto, as formas assumidas pelo processo de integração no nível produtivo ameaçam aprofundar as relações de intercâmbio ecológicamente desigual entre países e regiões e no interior dos próprios países.

O desenvolvimento econômico é inegavelmente ligado à autonomia crescente dos países da região, particularmente dos sul-americanos, e com o processo de integração em andamento. Os aspectos positivos do processo já foram discutidos anteriormente e são objeto de amplo reconhecimento internacional, particularmente, no caso do Brasil (OCDE, 2010). No entanto, existem três aspectos interligados que é importante salientar em relação a esta terceira proposição, os quais tem a ver com a continuidade e com o aprofundamento das formas de intercâmbio ecologicamente desigual históricas. Primeiro, a continuidade e até aprofundamento das relações históricas de intercâmbio ecológico desigual Norte-Sul, amplificado pelo surgimento de dinâmicas similares Sul-Sul. Segundo, a dependência extrema do extrativismo e da exploração de matérias-primas que seguem caracterizando as economias latino-americanas. Em terceiro lugar, deve ser mencionado o produtivismo desenvolvimentista que reluta em incorporar a dimensão socioambiental na análise e na prática, o que caracteriza o pensamento dominante nas elites intelectuais e políticas na América Latina e Caribe, mais além do nível discursivo que geralmente incorpora o tema da sustentabilidade em seus diferentes aspectos, incluindo o conceito de “Bem Viver” das tradições andinas.

Em relação ao primeiro ponto, a continuidade e mesmo o aprofundamento das relações históricas de intercâmbio ecologicamente desigual Norte-Sul e o surgimento de dinâmicas semelhantes Sul-Sul constituem uma barreira para o processo democrático da integração. Um exemplo é a transferência de atividades industriais “suja”, proibidas ou extremamente regulamentadas nos países centrais (que as tornam economicamente ou legalmente inviáveis em seus territórios), em relação aos países da América Latina e Caribe, como o triste exemplo das fábricas de celulose que estiveram no centro de um conflito quase bélico, pelo menos no nível retórico, entre Argentina e Uruguai desde 2005. A questão dos transgênicos, cujo cultivo e consumo são proibidos na Europa, por razões eminentemente democráticas (a maioria da população se opõe a eles com base na informação pública sobre os potenciais perigos dessas culturas), mas que na América Latina, se expandiu praticamente sem restrições e frequentemente sem nenhum controle do seu impacto sobre a população. Outro caso é o de mineração a céu aberto usando cianureto (e outras substâncias perigosas, como o mercúrio),

substância proibida em maio de 2010 pelo Parlamento Europeu, em todo o território da União Europeia, com base no Princípio da Precaução e da Convenção sobre Biodiversidade, adotada na Declaração do Rio de Janeiro de 1992 (Parlamento Europeu, 2010) que, no entanto, é empregado pelas empresas de mineração, em sua maioria com matrizes em países do Norte, mas também nas capitais regionais, da América Latina e em outros países do Sul Global (SIBAUD, 2012).

Entretanto, também ocorrem problemas de intercâmbio ecológicamente desigual entre e em países do Sul, às vezes como resultado da aplicação irregular das normas reguladoras que favorecem a “migração” de atividades poluentes para territórios com menos controle e, outras vezes, por uma reprodução da relação entre países industrializados e países fornecedores de insumos de produção entre países e regiões da América Latina e Caribe. Um exemplo clássico tem sido a relação entre Brasil e Paraguai em torno da energia elétrica gerada pela represa binacional Itaipu, uma situação de desigualdade que o ex Presidente Luiz Inácio Lula da Silva contribuiu a revisar nas negociações com o Presidente Fernando Lugo entre 2008 e 2010, precisamente no âmbito do Mercosul. No entanto, recentes acordos entre o Brasil e países vizinhos para a construção de barragens, por exemplo, estão sendo observados por alguns críticos como uma forma de consolidar relações ecológicamente desiguais entre os países. Relatórios do Centro de Informações do Banco, entidade sediada em Washington que se dedica ao controle das atividades do Banco Mundial, incluindo os impactos ambientais dos projetos financiados, alertam para essa importante dimensão do processo de integração. Por exemplo, em relação aos acordos entre Brasil e Peru para a construção de hidrelétricas na Amazônia peruana, críticos assinalam que o Peru teria o papel de fornecedor de eletricidade e sofreria a maior parte dos impactos ambientais no seu próprio território (BANK INFORMATION CENTER, 2011). Outros autores têm argumentado que uma das barragens em construção deslocará as comunidades indígenas Asháninka no Peru, as quais tem resistido todas as tentativas históricas desde tempos coloniais que procuravam despojar a eles de suas terras. Agora essas comunidades serão finalmente despejadas de seus territórios como resultado de um acordo democrático entre dois países em processo crescente de integração econômica (Torres Espinoza, 2012).

Com relação ao segundo ponto, é amplamente reconhecido que a dependência extrema do extrativismo, incluindo o energético (petróleo e gás) e a exploração de matérias-primas, segue caracterizando as economias latino-americanas, mesmo as mais industrializadas, como o Brasil. Um recente relatório recorda-nos que enquanto os países industrializados, incluindo China, exportam, principalmente, produtos manufaturados, os países “menos desenvolvidos” continuam a ser dependentes, de forma extrema, da exportação de matérias-primas: “70% dos recursos provenientes da exportação dos países latino-americanos vêm de receitas de exportação de matérias-primas agrícolas e minerais” (PNUMA, 2011, p. 45-46). Este é um aspecto bem conhecido que não faz sentido repetir aqui, mas vale a pena destacar alguns aspectos que são menos conhecidos e estão interligados com o ponto anterior, o intercâmbio ecologicamente desigual. Por exemplo, estudos recentes que buscam incorporar a dimensão ambiental e, particularmente, as externalidades ambientais do processo de produção colocam ênfase em fatores anteriormente ignorados no “custo” de exportação, como cereais ou produtos de carne, mas também os produtos industrializados. É o caso da “água virtual”, originalmente um termo para conceituar a água incorporada em produtos de exportação agrícolas nos países do Oriente Médio e norte da África (ALLAN, 1998; 2002). O conceito de água virtual desencadeou um debate internacional importante, no qual se demonstra que a maior parte da água incorporada nos fluxos de intercâmbio comercial não é contabilizada, e em muitos casos assume a forma de um intercâmbio ecologicamente desigual, pois trata-se de uma transferência de recursos não remunerada nem compensada (CHAPAGAIN e HOEKSTRA, 2004; CHAPAGAIN e HOEKSTRA, 2004; HOEKSTRA, 2006; 2007). O mesmo é verdadeiro, como já comentamos, com os fluxos de contaminação incorporados em produtos comerciais (MURADIAN *et al.*, 2002) e, desde sempre, com as transferências na qualidade do solo (como o consumo da fertilidade do solo) que ocorrem nestes intercâmbios. Países cujas economias estão fortemente dependentes das exportações de produtos primários como carne, cereais e outros produtos agrícolas ou de matérias-primas como madeira, minerais e mercadorias similares são particularmente afetados por esse tipo de intercâmbio ecológico desigual. Praticamente todos os países da região são caracterizados por esse tipo de dependência, que tem a idade

do próprio capitalismo. Em sua fase atual, aspectos centrais do processo de integração, tais como a integração de transporte multimodal que forma tanto parte da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) como o do Projeto de Integração e Desenvolvimento Mesoamérica (Projeto Mesoamérica) estão profundamente comprometidos com a expansão do modelo primário-exportador (DA ROCHA, 2012; VAN DIJCK, 2013).

O terceiro ponto, que está intimamente ligado aos anteriores, é o produtivismo desenvolvimentista que não incorpora a dimensão ambiental. Nesse ponto, é necessário distinguir entre o plano de urgência imediata e o plano da estratégia de longo prazo que presume o processo de integração. No plano mais imediato, é claro que o renascimento dos países latino-americanos da profunda crise social, econômica e política das últimas décadas é uma conquista extremamente significativa que deve defender-se e consolidar-se. Pensar somente que muitos dos nossos países emergiram da longa noite das ditaduras, para então, afogar-se na crise promovida por políticas neoliberais, nos coloca em uma situação delicada, que a muitos, talvez, impede de tomar uma posição crítica em relação ao atual processo de recuperação, crescimento econômico e integração regional. No entanto, não se pode ignorar a necessidade da crítica das formas dominantes de desenvolvimento econômico, que tendem a reproduzir ou mesmo ampliar as tendências históricas de intercâmbio ecológicamente desigual. Verifica-se um padrão dominante na região, em que, por um lado, os governos e as empresas privadas assumem oficialmente o discurso da sustentabilidade e responsabilidade ambiental, mas na prática a dimensão socioambiental continua a ser postergada ou mesmo ignorada diante do que é percebido, sempre, como questões mais urgentes, ou seja, crescimento econômico e progresso material. Sem renunciar a clara necessidade de melhorar as condições materiais de vida das sociedades latino-americanas, é essencial não perder a perspectiva e examinar criticamente a direcionalidade do processo: integração (e progresso material), de quem (quem é integrado)? Para quem se integra as regiões (quem se beneficia)? Qual é o custo (ambiental, econômico, político e sociocultural)? Quem paga esse custo? Como se paga? Essas e outras questões apontam para a relação fundamental que existe entre o processo de integração e o processo de democratização substantiva, uma relação que não podemos dizer que está assentada.

## **5 INJUSTIÇA E DESIGUALDADE AMBIENTAIS**

*Proposição 4:* A destruição da base material que acompanha o processo de intercâmbio ecológico desigual se apresenta como uma dupla ameaça para o processo de integração democrática na região. Por um lado, a destruição da base material por definição constitui um obstáculo para o modelo de integração centrado no aprofundamento das relações capitalistas, porque corrói os alicerces da produção. Por outro lado, o processo tornou-se um dos motores da produção e reprodução das desigualdades estruturais, sob a forma de injustiça e desigualdade socioambiental e como tal, em um obstáculo crucial ao processo de democracia substantiva.

Como discutido anteriormente, a noção de “limites naturais” à produção, ou seja, a tomada de consciência de que apesar da enorme capacidade científica e tecnológica desenvolvida (e potencialmente acessíveis) pelos seres humanos existem limites impostos pela base material das sociedades. Isso não é meramente o produto de argumentos de ambientalistas utópicos ou dos profetas do apocalipse ecológico, mas de atores ilustrados, para chamá-los de alguma forma, entre os próprios defensores da democracia capitalista que coincidem na análise, como no caso já mencionado do Club de Roma. Na mesma linha, um recente relatório do painel de recursos do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) indica o seguinte:

Como em relatórios anteriores ao painel, a superexploração dos recursos, mudança do clima, mudanças no uso da terra e a perda de biodiversidade subiram até o topo das principais preocupações internacionais. Um resultado é que ‘sustentabilidade’ se converteu em um imperativo social e econômico entre os governos, organizações internacionais e empresas. Líderes nestes setores agora compreendem que o progresso rumo a uma economia mais sustentável requer uma redução absoluta na utilização dos recursos a nível global, enquanto o bem-estar dos seres humanos simultaneamente exige uma expansão das atividades econômicas e uma redução dos impactos ambientais. O dilema de expandir as atividades econômicas e, simultaneamente, reduzir a taxa de utilização dos recursos e o impacto ambiental desses usos podem representar um desafio muito sério para a sociedade (PNUMA, 2011, p. 7-8).

Em relação ao nosso tema, imediatamente surgem algumas perguntas relacionadas às conclusões do relatório citado. É possível considerar essa noção de “limites” no contexto da integração regional da América Latina e Caribe? Não seria a concordância com existência de tais limites uma aceitação tácita da impossibilidade do desenvolvimento, ou seja, da possibilidade da “expansão das atividades econômicas” que o próprio relatório do PNUMA reconhece como uma exigência para assegurar “o bem-estar dos seres humanos” na nossa região? Neste sentido, um tema preocupante a se colocar é em que medida os “líderes” políticos e empresariais, para usar a linguagem do PNUMA, do processo de integração da América Latina e Caribe, também compreendem a necessidade de enfrentar o dilema apresentado pela necessidade de assegurar o bem-estar da população e ao mesmo tempo proteger a base material das sociedades da região? O fato de uma parte significativa dos conflitos sociais que ocorrem em toda a região, estar conectados, de uma maneira ou de outra, com o percepção ou realidade efetiva de crescentes injustiças e desigualdades ambientais causadas, nomeadamente pela mineração a céu aberto, a expansão das culturas transgênicas com seu impacto pelo seu pacote tecnológico de agroquímicos e agrotóxicos, o desmatamento incontrolável, a biopirataria às vezes negociada ou pelo menos tolerada pelos governos, a imposição frequentemente unilateral e forçada da construção de enormes obras de infraestrutura que muitas vezes deslocam populações inteiras, destruindo seus lugares ancestrais e transformando irreversivelmente os ecossistemas, ou a contínua poluição do ar, solo e água por atividades econômicas não controladas ou mal regulamentadas, sugere que este dilema assume dimensões ainda mais colossais no contexto da nossa região (ALIMONDA, 2002; BRAILOVSKY; FOGUELMAN, 2007; KUECKER, 2007; VAN DIJCK; DEN HAAK, 2007; CARRUTHERS, 2008; NEWELL, 2009; URKIDI AZKARRAGA, 2010; ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010; PIECK, 2011). Mesmo se assumirmos que estão a aumentar os níveis de consciência nos segmentos das lideranças políticas e empresariais da América Latina e Caribe sobre a natureza do desafio, evidências sugerem que, entre a tomada de consciência do dilema e a capacidade e/ou vontade de implementar ações concretas a este respeito, há um vácuo enorme. Parece pequeno, embora não menos impressionante, o caso da fracassada tentativa de aprovar uma lei sobre a proteção das florestas

na província de Córdoba, Argentina, em 2010. Estima-se que Córdoba tenha perdido, durante o século XX, 95% de sua floresta nativa, e o objetivo central da lei proposta por uma aliança de setores provinciais era impedir o avanço do desmatamento promovido pela incursão acelerada da lavoura de soja e outras atividades econômicas (BARRI; DE LUCA, 2009). A lei para proteger esses 5% de floresta restante não conseguiu ser aprovada e pelo contrário a legislatura provincial passou outra lei que tem sido denunciada por uma ampla gama de atores porque ela valida o desmatamento continuado da província, ao ponto tal que o próprio Ombudsman da Argentina acabou intervindo a este respeito (LA VOZ DEL INTERIOR, 2012). Já não é meramente um confronto entre ambientalistas preocupados com a preservação da natureza em abstrato, por um lado, e os governos e empresários, criadores de riqueza, por outro lado, como por vezes tendem a se apresentar essas controvérsias nas nossas sociedades. Córdoba, província semidesértica, tem visto seriamente agravada a situação ambiental nas últimas décadas e enfrenta uma crise hídrica de grande magnitude, em grande parte relacionada ao desmatamento extremo e o descontrolado avanço da agricultura intensiva entre outras questões. Não só está em causa a sustentabilidade do modelo produtivo de Córdoba, mas também a qualidade de vida das pessoas está sendo severamente afetada, a ponto de aumentar recorrentes conflitos contra a injustiça e a desigualdade ambiental resultantes desses processos. O exemplo de Córdoba é um caso de destaque, mais não constitui uma exceção ou raridade, mas sim exemplifica um padrão preocupante a nível regional, já que os conflitos socioambientais passaram a ocupar um lugar central em nossas sociedades. Com demasiada frequência essas confrontações levam à repressão das comunidades e dos movimentos sociais mobilizados contra os impactos dessas desigualdades, incluindo os países da região com governos politicamente progressistas (CLACSO, 2016). Essas confrontações tendem a expressar a existência de profundas contradições no processo de democratização regional e são um grande obstáculo à expansão e consolidação da democracia substantiva, não meramente retórica.

Com base no exposto, cabe fazer algumas perguntas adicionais: em que medida o processo de integração em curso pressupõe o aprofundamento dos processos de desigualdade e injustiça socioambientais? É possível considerar um modelo democrático de integração que tenha

como eixo central a redução da injustiça e da desigualdade simultaneamente em suas dimensões sociais e ambientais? Às vezes, a direção tomada pelo processo em alguns países da região, onde a mobilização das comunidades afetadas pela mineração a céu aberto, a construção de grandes infraestruturas, o desmatamento, a expansão do agronegócio, e outros problemas semelhantes é respondida com discursos de reprovação (por exemplo, “quem se opõe à mineração, se opõe ao progresso”), quando não com repressão violenta em casos mais extremos, nos leva a uma série de questões potencialmente importantes para o futuro da integração regional democrática.

Será que na América Latina e Caribe, implicitamente, se aceita a hipótese do cientista político americano Ronald Inglehart, segundo a qual a preocupação com as questões ambientais pertenceria à etapa pós-material de desenvolvimento social, uma característica avançada que ainda se encontra distante no futuro para a maioria das sociedades menos desenvolvidas (INGLEHART, 1971)? Embora a hipótese de Inglehart tenha sido consistentemente rejeitada ao nível da academia (BRECHIN; KEMPTON, 1997; DUNLAP; MERTIG, 1997; MARTINEZ-ALIER, 2002), a prática política, incluindo a dos governos progressistas em relação aos exemplos antes mencionados, muitas vezes parece assumir tal hipótese como pressuposto de sua política ambiental e de desenvolvimento.

Ainda em relação com o anterior: é possível conciliar a justiça e as igualdades sociais com a justiça e as igualdades ambientais? Qual seria o “limite”, o “umbral”, aceitável de tolerância, de injustiça e desigualdade ambiental quando elas parecem incompatíveis com igualdade e justiça social? Em que situações seria legítimo subordinar justiça e igualdade ambientais à justiça e igualdade sociais? Estas perguntas se revestem de grande relevância, principalmente com relação às grandes disjuntivas éticas e políticas que confrontam governos progressistas da região na contradição entre suas políticas ambientais e as de desenvolvimento econômico. Servem como exemplos os conflitos gerados pelo projeto de transferência do Rio São Francisco, no Brasil, o gasoduto transamazônico, a construção de barragens e a mineração a céu aberto nos diferentes países da região, a introdução dos transgênicos, o contínuo desmatamento, a destruição da biodiversidade e da fertilidade das melhores terras do continente, a privatização e mercantilização da água e de seus serviços essenciais (embora com outros nomes, como as “parcerias público-privadas”).

das”), a gestão dos desastres “naturais”, a questão nuclear (não discutida a sério pelos países da região), ou o impacto social dos processos de mudança climática. É possível considerar este aparente dilema entre justiça e igualdade ambientais e justiça e igualdade sociais desde uma posição de uma democracia substantiva, não meramente formal? Entanto a evidência sugere que isso de fato acontece, temos boas razões para afirmar a necessidade de uma revisão crítica do problema, impostergável.

## **6 REFLEXÕES FINAIS**

Com o intuito de contribuir para o debate crítico, em primeiro lugar, seria conveniente examinar a existência de obstáculos epistemológicos e de não observáveis que dificultam tanto o avanço da produção de conhecimento como da ação prática sobre estas questões. Especificamente, é importante rever os fundamentos das tradições desenvolvimentistas que predominam na região, de grande efeito hoje, à luz dos recentes debates internacionais, incluindo o debate latino-americano sobre a insustentabilidade do modelo de desenvolvimento dominante. Em segundo lugar, é importante discutir a dobra do pensamento e da ação política atuais, com o predomínio das visões *hodiocêntricas*, centradas no presente, *ahistóricas* (ELIAS, 2009; GOUDSBLOM, 1977), características da economia neoclássica e das tecno-ciências, mas que nas últimas décadas têm permeado também as ciências sociais e as estratégias dos setores progressistas comprometidos com a justiça social. Como recuperar a capacidade de distanciamento crítico em relação a realidade imediata, de adotar a perspectiva histórica, da análise de possíveis futuros? Em terceiro lugar e, para concluir, deve-se colocar o problema em sua dimensão ética e muito especialmente em relação ao processo de autonomia da ação política em relação ao plano moral e sua subordinação aos valores do plano instrumental em nome do “realismo”, da “eficácia” e do pragmatismo político que em grande parte caracterizam a relação entre a política ambiental e o desenvolvimento social, tanto na teoria como na prática. Uma política democrática abrangente, que tenda a cobrir o conjunto, numa perspectiva de longo prazo, requer a superação das contradições aparentemente insolúveis entre as exigências da justiça e da igualdade ambientais e sociais. Por sua vez, no plano intelectual,

este desafio requer uma ruptura epistemológica, que permita alcançar níveis mais elevados de coordenação interdisciplinar na produção de conhecimento científico sobre as relações do sociedade-natureza, um processo no qual as ciências sociais latino-americanas são chamadas a desempenhar um papel central.

## REFERÊNCIAS

ALIMONDA, H. *Naturaleza, Sociedad y Utopía*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, 2002.

ALLAN, J. A. Watersheds and problemsheds: Explaining the absence of armed conflict over water in the Middle East. *Middle East Review of International Affairs* v.2, n.1, p. 49-51, 1998.

\_\_\_\_\_. *The Middle East Water Question. Hydropolitics and the Global Economy*. London and New York, Tauris, 2002.

BANK INFORMATION CENTER. *Represa Hidroeléctrica Inambari*. Disponível em: <http://www.bicusa.org/es/Project.10078.aspx>., 2011.

BARRI, F.; DE LUCA, N. El valor de los servicios ambientales. *La Voz del Interior*, 15/05/2009. Disponível em: [http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota\\_id=516571](http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=516571), Acesso em: 15/05/2009.

BBC - BRITISH BROADCASTING CORPORATION, UK set to take back Brazil waste. 19 July 2009. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/8157745.stm>. Acesso em 15/02/2016.

BRAILOVSKY, A.E.; FOGUELMAN, D. *Memoria Verde. Historia Ecológica de la Argentina*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2007.

BRECHIN, S.R.; KEMPTON, W. Beyond postmaterialist values: national versus individual explanations of global environmentalism. *Social Science Quarterly*, v.78, n.1, p. 16-20, 1997.

BUNKER, S.G. Modes of extraction, unequal exchange, and the progressive underdevelopment of an extreme periphery: the Brazilian Amazon, 1600-1980. *American Journal of Sociology*, v.89, n.5, p. 1017-1064, 1984.

CARRUTHERS, D. V. (org.). *Environmental Justice in Latin America. Problems, Promise and Practice*. Cambridge, MA, and London, UK, MIT Press, 2008.

CEPAL. *Social Panorama of Latin America 2008*. Santiago de Chile, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, 2009.

CHAPAGAIN, A. K.; HOEKSTRA, A.Y. Water Footprints of Nations. *The Value of Water Research Report Series*. Delft, UNESCO, 2004.

\_\_\_\_\_. Water Footprints of Nations. Appendices. *The Value of Water Research Report Series*. Delft, UNESCO, 2004b.

CLACSO – CONSELHO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, Portal de Observatorios of Políticas Públicas, Direitos Sociais, e Cidadania em América Latina e Caribe. Buenos Aires: CLACSO, 2016. Disponível em: [http://www.clacso.net/portal\\_observatorios/institucional/institucional.asp](http://www.clacso.net/portal_observatorios/institucional/institucional.asp). Acesso em 15/2/2016.

CLUB DE ROMA. 40 years Limits to Growth. What Was the Real Message of Limits to Growth?. Disponível em: <http://www.clubofrome.org/>, 2012.

CORNIA, G. A. Income Distribution under Latin America's New Left Regimes. *Journal of Human Development and Capabilities* v.11, n.1, p. 85-114, 2010.

CROSBY, A. W. *Imperialismo ecológico. La expansión biológica de Europa, 900-1900*. Barcelona: Editorial Crítica., 1988.

DA ROCHA, H. J. (2012), “Integração desintegradora: a trajetória de projetos hidrelétricos desde a IIRSA até as comunidades locais”, *Revista Mural Internacional*, v.3, n.1, p. 30-36, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12957/rmi.2012.5910>. Acesso em 15/2/2016.

DE VRIES, B.; GOUDSBLOM, J. *Mappae Mundi. Humans and their Habitats in a Long-Term Socio-Ecological Perspective. Myths, Maps, and Models*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002.

DUNLAP, R.E.; MERTIG, A.G. Global environmental concern: an anomaly for postmaterialism.” *Social Science Quarterly*, v. 78, n.1, p. 24-29, 1997.

ELIAS, N. *What is Sociology?* Londres: Hutchinson, 1978.

ELIAS, N. The retreat of sociologists into the present. Essays III: On Sociology and the Humanities, *Collected Works*, v.16, Dublin: University College Dublin Press, pp. 107-126, [1987] 2009.

FALCON, W.P.; FOWLER, C. Carving up the commons—emergence of a new international regime for germplasm development and transfer. *Food Policy*, v.27,n3, p. 197-222, 2002.

FARAH, I.; VASAPOLLO, L. (orgs.). *Vivir Bien: ¿Paradigma no Capitalista?* La Paz, Bolivia, Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) y Departamento de Economía de la Universidad de Roma “La Sapienza”, 2011.

FISCHER-KOWALSKI, M.; HABERL, H. (orgs.). *Socioecological Transitions and Global Change. Trajectories of Social Metabolism and Land Use*. Cheltenham, Gloucestershire, UK, Edward Elgar Publishing, 2007.

FOX, M., Following the trail of toxic trash. New York and Bonn: *Global Policy Forum*, 2009. Disponível em: <https://www.globalpolicy.org/globalization/cases-of-globalization/48037-following-the-trail-of-toxic-trash.html>. Acesso em 15/2/2016.

GAMMAGE, S. Exporting People and Recruiting Remittances: A Development Strategy for El Salvador? *Latin American Perspectives* v.33, n.6, p. 75-100, 2006.

GOUDSBLOM, J., *Sociology in the Balance: A Critical Essay*, Oxford: Wiley-Blackwell, 1977.

- GUDYNAS, E. Buen Vivir: Germinando alternativas al desarrollo. *América Latina en Movimiento*, v.462, p. 1-20, 2011.
- GUHA, R.; MARTÍNEZ-ALIER, J. *Varieties of Environmentalism. Essays North and South*. Londres, Earthscan, 1997.
- HELFRICH, S. *La Vida en Venta*. El Salvador, Fundación Heinrich Böll Editions, 2002.
- HOEKSTRA, A.Y. The Global Dimension of Water Governance: Nine Reasons for Global Arrangements in order to Cope with Local Water Problems, *The Value of Water Research Report Series*. Delft, UNESCO, 2006.
- \_\_\_\_\_. Human Appropriation of Natural Capital: Comparing Ecological Footprint and Water Footprint Analysis. *The Value of Water Research Report Series*. Delft, UNESCO, 2007.
- HORNBORG, A. Towards an ecological theory of unequal exchange: articulating world system theory and ecological economics. *Ecological Economics*, 25, p. 127-136, 1998.
- INGLEHART, R. The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies. *The American Political Science Review*, v.65, n.4, p. 991-1017, 1971.
- JORGENSEN, A.K.; CLARK, B. The Economy, Military, and Ecologically Unequal Exchange Relationships in Comparative Perspective: A Panel Study of the Ecological Footprints of Nations, 1975–2000. *Social Problems*, v.56, n.4, p. 621-646, 2009.
- KUECKER, G.D. Fighting for the Forests: Grassroots Resistance to Mining in Northern Ecuador. *Latin American Perspectives*, v.34, n.2, p. 94-107, 2007.
- LA VOZ DEL INTERIOR. La Defensoría le pide a Córdoba que cambie su ley de bosques. *La Voz del Interior*, 14 de enero de 2012. Córdoba, 2012.
- LÓPEZ-CALVA, L.F.; LUSTIG, N. (Eds. ). *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?* New York: Brookings Institution Press y PNUD, 2010.
- MARTINEZ-ALIER, J. *The Environmentalism of the Poor. A Study of Ecological Conflicts and Valuation*. Cheltenham, UK, and Northampton, Ma, USA, Edward Elgar, 2002.
- MARTÍNEZ-ALIER, J.; OLIVARES, A. *¿Quién debe a quién? Deuda externa y deuda ecológica*. Barcelona: Editorial Icaria, 2003.
- MARTINS, H. *Hegel, Texas e outros Ensaio de Teoria Social*. Lisbon, Século XXI, 1996.
- \_\_\_\_\_. O deus dos artefatos: sua vida, sua morte. *Tecnociência e Cultura. Ensaio sobre o Tempo Presente* H. Reis de Araújo. Sao Paulo: Estação Liberdade: 149-168, 1998.
- MARX, K. *El Capital. Crítica de la Economía Política*. México DF, Siglo XXI, 1985.
- MCNEILL, J. *Something new under the Sun. An Environmental History of the Twentieth Century*. Londres, Penguin, 2000.
- MEADOWS, D.H., MEADOWS, D.L.; RANDERS, J.; BEHRENS III, W.W. *The Limits to Growth*. Washington, D.C., Potomac Associates, New American Library, 1972.

MURADIAN, R.M.; O'CONNOR, J.; MARTÍNEZ-ALIER, J. Embodied Pollution in Trade: Estimating the environmental load displacement of Industrialized Countries. *Ecological Economics*, v.41, n.1, p. 51-67, 2002.

NELSON, G.C.; ROBERTSON, R.D. Green Gold or Green Wash: Environmental Consequences of Biofuels in the Developing World. *Review of Agricultural Economics*, v.30.n.3, p. 517-529, 2008.

NEWELL, P. Bio-Hegemony: The Political Economy of Agricultural Biotechnology in Argentina. *Journal of Latin American Studies*, v. 41, n.1, p. 27-57, 2009.

O'CONNOR, J. *Natural Causes. Essays in Ecological Marxism*. New York: Guilford Press, 1998.

OCDE. *Tackling Inequalities in Brazil, China, India and South Africa*. Paris, OCDE Publishing, 2010.

PARLAMENTO EUROPEU. European Parliament resolution of 5 May 2010 on a general ban on the use of cyanide mining technologies in the European Union. Luxemburgo, Parlamento Europeu, 2010.

PERITORE, N. P.; NILES, L.B. El surgimiento del cartel biotecnológico. *Revista Mexicana de Sociología*, v.54, n.2, p. 101-131, 1992.

PIECK, S. K. Beyond postdevelopment: civic responses to regional integration in the Amazon. *Journal of Cultural Geography*, v.28, n.1, p. 179-202, 2011.

PNUMA. Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth, A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel. Paris: PNUMA, 2011

RICE, J. Ecological Unequal Exchange: Consumption, Equity, and Unsustainable Structural Relationships within the Global Economy. *International Journal of Comparative Sociology*, v.48, n.1, p. 43-72, 2007.

\_\_\_\_\_. North-South Relations and the Ecological Debt: Asserting a Counter-Hegemonic Discourse. *Critical Sociology*, v.35, n.2, 2009.

ROBERTS, J.T.; PARKS, B.C. Fueling Injustice: Globalization, Ecologically Unequal Exchange and Climate Change. *Globalizations*, v 4, n.2, p. 193-210, 2007.

SCHNAIBERG, A. *The Environment: From Surplus to Scarcity*. New York: Oxford University Press, 1980.

SCHNAIBERG, A.; GOULD, K.A. *Environment and Society: The Enduring Conflict*. New York, St. Martin's Press, 1994.

SHIVA, V. *Biopirataria: a pilhagem da natureza e do conhecimento*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SIBAUD, P. *Opening Pandora's Box. The New Wave of Land Grabbing by the Extracting Industries and the Devastating Impact on Earth*. London: The Gaia Foundation: 56, 2012.

SIMMS, A. *Ecological Debt: Global Warming and the Wealth of Nations*. London: Pluto Press, 2009.

SUÁREZ SALAZAR, L.; ORTEGA BREÑA, M. The New Pan-American Order: The Crisis and Reconstitution of the U.S. System of Global Domination. *Latin American Perspectives*, v. 34, n.1, p. 102-111, 2007.

TAYLOR, J. The challenge of sustainable development. *Regulation*, v.17, n.1, p. 35-50, 1994.

TORRES, ESPINOZA, Luis Felipe (2012), “Exploring environmental governance in the Peruvian Amazon: development, environment and indigenous peoples in the case of the Pakitzapango dam project”, MA Dissertation in Interdisciplinary Latin American Studies, Newcastle University, Reino Unido. Uma versão do trabalho foi publicada em espanhol em 2013 como “Estado, organizaciones indígenas y movimientos ambientalistas: un estudio de la gobernanza ambiental en la Amazonia peruana desde el proyecto ‘Pakitzapango’ en el Río Ene”, disponível na Food and Agriculture Organization (FAO)’s Knowledge Platform on Family Agriculture: <http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/328638/>. Acesso em 15/2/2016.

URKIDI AZKARRAGA, L. Environmental Justice and the Politics of Scale in Latin American Social Movements against Gold Mining. The Cases of Pascua-Lama in Chile and Marlin in Guatemala. *Instituto de Ciencia y Tecnología Ambientales*. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona. Doctorado en Ciencias Ambientales, 2010.

VAN DIJCK, P.; DEN HAAK, S. *Construcción Problemática. IIRSA y las Asociaciones Público-Privadas en la Infraestructura Vial*. Amsterdam: Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA). Disponível em: [http://www.cedla.uva.nl/50\\_publications/pdf/cuadernos/cuad21.pdf](http://www.cedla.uva.nl/50_publications/pdf/cuadernos/cuad21.pdf), 2007.

VECCHIO, R. Bioprospecting: Who has rights to nature’s cures? *The Seattle Times*, 12 de enero de 2007, Seattle, 2007.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (orgs.). *Desenvolvimento e Conflitos Ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

## RESUMO

O artigo discute questões relativas aos processos de integração e democratização das sociedades da América Latina e Caribe, com ênfase nos conflitos decorrentes de desigualdades ou injustiças socioambientais. O argumento central é que um dos obstáculos mais complexos para a integração democrática é a destruição da base material de nossas sociedades com o consequente aprofundamento dos conflitos ligados a injustiças e desigualdades socioambientais. Esse argumento é discutido em quatro proposições: 1) Integração capitalista: o processo de integração é realizado principalmente pelo aprofundamento das relações capitalistas, através da criação de autonomias emergentes ou pela consolidação de heterono-

mias pré-existentes. 2) Condições históricas: O passado da região é marcado pelo intercâmbio ecológico desigual com potências imperialistas, e inclui o imperialismo tóxico e a biopirataria. 3) Integração e intercâmbio ecologicamente desigual: formas assumidas pelo processo de integração no nível produtivo ameaçam aprofundar as relações de intercâmbio ecologicamente desigual entre países, regiões e no interior dos próprios países. 4) Injustiça e desigualdades ambientais: Destruição da base material que acompanha o processo de intercâmbio ecológico desigual que se apresenta como ameaça para o processo de integração democrática.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desigualdade ambiental. Democratização. Injustiça ambiental. Sustentabilidade. Integração Latino-americana.

### **ABSTRACT**

The article discusses issues relating to integration and democratization of societies in Latin America and the Caribbean, with emphasis on conflicts arising from environmental inequalities or injustices. The central argument is that one of the most complex obstacles to the democratic is the destruction of the material basis of our societies and the consequent deepening of conflicts connected to social and environmental injustices and inequalities. This argument is discussed in four propositions: 1) capitalist integration: the integration process is carried out primarily by the deepening of capitalist relations through the creation of emerging autonomy or by pre-existing heteronomies consolidation. 2) Historical conditions: The past of the region is marked by unequal ecological exchange with imperialist powers, and includes toxic imperialism and biopiracy. 3. Integration and ecologically unequal exchange: forms assumed by the integration process in the production levels threaten to deepen the ecologically unequal trade relations between countries, regions and within countries. 4. injustice and environmental inequalities: material base of the destruction that accompanies the unequal ecological exchange process is presented as a threat to the democratic integration.

**KEYWORDS:** Environmental inequality. Democratization. Environmental injustice. Sustainability. Latin American integration.

# NOTICIA HISTORIOGRÁFICA SOBRE TERREMOTOS EN AMERICA: siglo XVIII (Lima/El Callao y Guatemala) – siglo XIX (Mendoza)

*Historiographical note about earthquakes in America: 18<sup>th</sup> century (Lima/El Callao and Guatemala) – 19<sup>th</sup> century (Mendoza)*

Héctor Alimonda\*

## 1 INTRODUCCIÓN

*“¿Qué nos dicen los desastres – naturales y de otro tipo – acerca de la estructura de los estados-nación del siglo XXI? ¿De qué manera el relámpago súbito de la catástrofe ilumina el sentido de las fronteras y las políticas de pertenencia? (...) Estas preguntas ocultan conexiones históricas variadas y profundas...”* Con estas interrogaciones se inicia un ensayo de Jean y John Comaroff (2013), titulado *“Naciones con/sin fronteras”*. En enero del año 2000, en una temporada estival muy seca en África del Sur, se produjo la recurrencia de incendios en áreas naturales, que abarcaron 9.000 hectáreas alrededor de Ciudad del Cabo. En una sociedad de identidad problemática, los incendios dieron origen a una polémica basada en un “nacionalismo botánico” que no deja de ser sorprendente, pero básicamente sintomático. En efecto, contrariando inclusive la opinión de fisonomía técnica de reconocidos especialistas, la opinión pública popular sudafricana, conducida por los medios de comunicación, recurrió a la noción de “herencia natural” para caracterizar la catástrofe. La causa de los incendios sería la presencia de especies vegetales exógenas, que al implantarse en medio de la vegetación nativa, harían a los ecosistemas naturales sudafricanos más vulnerables a la combustión. Comaroff y Comaroff analizan ese conflicto como expresión pertinente de las vi-

---

\* Profesor Asociado IV, CPDA/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Investigador del CNPq, Brasil. Investigador visitante, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Agradezco las sugerencias bibliográficas de Anita Correia Lima. [hectoralimonda@gmail.com](mailto:hectoralimonda@gmail.com)

cisitudes de la formación de una conciencia nacional en las condiciones de la inserción en la globalización<sup>1</sup>.

Tomamos este ejemplo contemporáneo para indicar la pertinencia de utilizar a las catástrofes y desastres naturales como núcleos de análisis donde se precipitan y se actualizan en forma abigarrada un conjunto de oposiciones y de conflictos que podían hasta ese momento residir contenidos en la opacidad cotidiana de las relaciones y de los imaginarios sociales. En el caso de los terremotos, la súbita irrupción que, en escasos minutos, siembra muerte y destrucción física, provoca horror frente a lo desconocido e incontrolable de las fuerzas de la naturaleza. Con frecuencia, además de la destrucción física, se vislumbra también el horror de la disolución del lazo social.

Pero lo más significativo para el análisis no estará tanto en la aparición espontánea de conductas y comportamientos inmediatos para afrontar el siniestro, sino en el prolongado periodo posterior de reconstrucción de lo destruido, y en la formulación (o no) de políticas reparadoras y preventivas. Allí es donde con frecuencia se producirá la eclosión explícita de los verdaderos conflictos que atraviesan a esas sociedades. Y es posible que la exposición abierta de esos conflictos tenga como resultado nuevas configuraciones sociales, no apenas urbanísticas o territoriales.

Sin ser especialista en el tema, me permito traer aquí algunos casos, de una forma empírica que no llega a configurar verdaderos “estudios de caso”, solamente como un aporte reconocidamente limitado a la consolidación sustentada de un campo de reflexión, elaboración e intercambio que parece especialmente promisorio. Me ha parecido que la presentación de dimensiones de poder social vigentes en algunas catástrofes provocadas por terremotos en la América de dominio español o en la América independiente podría servir como aporte e inspiración

---

<sup>1</sup> Curiosamente, por lo menos para alguien no familiarizado con la problemática de África del Sur, Comaroff y Comaroff no se refieren a de una sociedad dividida y estructurada por las reglas del *apartheid*, sino que recurren a categorías abstractas como “pueblo”. ¿Todos los sudafricanos, negros y blancos, habrán adoptado con el mismo énfasis las tesis del nacionalismo botánico? ¿No existirán diferencias de sensibilidad, de información o de ingenuidad en una sociedad tan rígidamente segmentada hasta hace pocos años del fenómeno analizado? Es cierto, inclusive, que se han producido en ese país, en fecha reciente, episodios de violencia xenófoba por parte de sudafricanos negros en contra de migrantes.

para futuros trabajos que profundicen y avancen en la investigación sobre desastres socio-naturales.

## 2 LIMA Y EL CALLAO, 1687/1746

El territorio del Imperio Español en América resultó ser especialmente vulnerable, sobre todo en su vertiente del Océano Pacífico, a la ocurrencia de temblores de tierra, terremotos e inclusive de maremotos o tsunamis. Todas las ciudades del área andina sufrieron terremotos durante el período colonial, y varias de ellas fueron destruidas y/o forzadas a la evacuación definitiva. Para poner como ejemplo un cálculo contemporáneo, referente al territorio del Virreinato de Nueva Granada: entre 1563 y 1963 se habrían registrado en el mismo 597 sismos, uno y medio por año, de los cuales 70 alcanzando el grado VIII en la escala Rossi-Forel (JURADO, 2011).

Lima fue y continua siendo una ciudad sujeta a la ocurrencia de terremotos y tsunamis, por su proximidad a la línea de fractura sub-oceánica de las placas tectónicas Sudamericana y de Nazca. Nos limitaremos apenas a algunos comentarios referidos a los dos mayores terremotos sucedidos durante el periodo colonial, el 20 de octubre de 1687 y el 28 de octubre de 1746. Este último, además de provocar daños inmensos en Lima, destruyó totalmente al puerto y población de El Callao<sup>2</sup>.

Un primer elemento que quiero poner en consideración es el que se refiere a la noción de culpa. Por un lado, la conquista de América ha coincidido con grandes procesos de reconstrucción de los mecanismos disciplinarios, estatales, eclesiásticos y/o sociales, analizados ampliamente en la obra de Michel Foucault. En América, como en España, las catástrofes fueron atribuidas a designios de Dios, indignado por los pecados humanos. Pero no sería suficiente referir esta creencia a la supervivencia efectiva de una mentalidad medieval, como frecuentemente aparece en la bibliografía consultada. Quizás sea necesario buscar la genealogía de esa supervivencia en una reactualización provocada por los nuevos dispositivos disciplinarios de

---

<sup>2</sup> Por esta coincidencia cronológica en el mes de octubre, Pierre Bouger, astrónomo, hidrólogo y matemático, miembro de la Misión Científica francesa, en la época en Lima, propuso la hipótesis de que los terremotos se vincularían con el clima de esa época del año (GODOY, 2007).

Europa Occidental, actuando como nueva potencia normalizadora en las discolas fronteras del Imperio, no hace mucho establecidas. Es la piedad barroca, que tuvo su máxima expresión en tierras americanas, justamente como una compleja elaboración de diferentes dispositivos de dominación y de resistencia (ECHEVERRÍA, 1998).

En la bibliografía aparecen referencias insospechadas, por lo menos en esos primeros tiempos, a una culpa que podría provenir de la conquista y de la imposición del orden colonial. Al parecer, durante los primeros tiempos de ese orden, organizado alrededor de la explotación minera de Potosí como actividad económica predominante, el mar se agita de forma preocupante en el puerto de El Callao cuando se está embarcando el mineral de plata. ¿Una especie de resistencia muda pero amenazante de la naturaleza americana frente al saqueo? Por esta causa, el Virrey Marqués de Mancera decide en 1647 la construcción de un muelle y de una muralla, que otorguen seguridad a las maniobras (y que serán destruidos por el maremoto de 1746) (PONCE, 2014, p. 143).

Otras referencias a esta culpa colonial pueden ser la atribución del gran terremoto de Arequipa, en 1600, a la venganza de los dioses indígenas contra la imposición colonial (PONCE, *op. cit.*, p. 123), o a la capacidad de los hechiceros indígenas para provocar alteraciones climáticas (JURADO, 2011). Es verdad, por otra parte, que la arquitectura indígena mesoamericana, de base piramidal, resulta absolutamente apropiada para una región sísmica, a diferencia de la europea. En el caso del Perú, parece que con frecuencia los indígenas advertían a los españoles sobre la inconveniencia de construir edificaciones en altura (RODRÍGUEZ, 2005).

Ya en el siglo XVIII, estas culpas coloniales serían reemplazadas por temores concretos, no demasiado fantasiosos, a la sublevación de las clases peligrosas. Sin duda, se refieren a la perspectiva abismal abierta por el desastre, vecina a la desagregación del lazo social, ante la proliferación de saqueos y ausencia de solidaridad manifestada entre los propios españoles y criollos. En general, parece que los esclavos y los siervos indígenas aprovechaban las catástrofes para huir. De no hacerlo en ese momento, lo hacían más tarde, ante la crisis de abastecimiento alimentario (que los tenía, claro, como las primeras víctimas) y ante los requerimientos de fuerza de trabajo de las opera-

ciones de reconstrucción<sup>3</sup>. De cualquier forma, el terremoto limeño de 1746 abrió un periodo de perturbación de la vida urbana, protagonizado especialmente por la indisciplina de la plebe negra y mulata, que ascendía a 10.500 individuos, sobre una población de 60.000 (RODRÍGUEZ, 2005).

En el caso del terremoto de Lima de 1746, el virreinato afrontaba desde 1742 la rebelión indígena amazónica (que acabó invicta) dirigida por Juan Santos Atahualpa, lo que contribuía a reafirmar el temor colonial. Pero es evidente que los efectos sociales del desastre natural no podían sino estimular acciones de resistencia, con la posible confluencia de indígenas y afro-descendientes. En 1750 se descubrió una conspiración indígena, inspirada evidentemente en el escenario catastrófico de 1746. Se trataba de abrir una represa en medio de la noche, provocando una inundación de las calles de Lima. Se daría la alarma diciendo que una ola gigantesca del océano Pacífico había invadido la ciudad y, a medida que los aterrados vecinos salieran de sus casas, irían siendo asesinados. Pero el plan fue descubierto y seis complotados acabaron ajusticiados (PONCE, *op. cit.*, p. 142).

En una región de frontera, como Chile, existía el temor de que la insurgencia Mapuche aprovechara los terremotos que afectaron durante el siglo XVIII a las ciudades de Santiago, Concepción, Valdivia y Ancud para atacarlas.

En relación a la visión de la catástrofe como castigo de Dios, todos los registros se refieren al desencadenamiento de actos de contrición y humillación como forma de espantar los pecados cometidos. Personas corriendo gritando confesiones, tumultos para apoderarse de cruces y de objetos de culto de las iglesias, el momento de la catástrofe provoca reacciones desesperadas. Más adelante, la Iglesia tratará de consolidar el espacio ganado a partir del desastre<sup>4</sup>. Ese es el origen de grandes cultos de masas y de rituales, en el caso de Lima la devoción a Santa

---

<sup>3</sup> De hecho, la reconstrucción del puerto de El Callao debió ser encarada reclutando a 200 trabajadores de granjas, lo que acabó creando problemas de abastecimiento (PONCE, 2014)

<sup>4</sup> Decía con cinismo un jesuita, en relación al fervor religioso desatado en Cádiz después del terremoto de 1755, que destruyó Lisboa: “*tan buen predicador como son los terremotos y retiradas de mar, ha hecho admirables frutos. Dios quiera que se conserven todos los gaditanos en los buenos propósitos que han concebido*” (GODOY, 2007)

Rosa y al Señor de los Milagros, que siguiendo a Durkheim pueden ser debidamente referidas, desde luego, a la necesidad de reconstruir y mantener lazos sociales después de que la catástrofe los ha puesto al borde del abismo.

Un ejemplo de las operaciones de la Iglesia para mantener el espacio recuperado es su ofensiva, apenas tres meses después del terremoto de 1746, contra la moda femenina. En efecto, a partir de 1713, con el Tratado de Utrecht, la dinastía francesa de los Borbones ha asumido la corona de España. Además de importantes consecuencias en ámbitos macro-políticos, se abre la influencia francesa en la moda femenina. Escotes, mangas recogidas y zapatos al descubierto modifican la percepción del cuerpo femenino, y son espacios con una carga erótica explícita, resaltados y engalanados con joyas. Lo notable es que este fenómeno asume un carácter de bola de nieve: las mujeres del servicio doméstico son consideradas como integrantes del grupo familiar de la aristocracia, y son vestidas según los cánones de sus patronas. Por lo que la nueva moda no queda limitada a los salones, sino que se incorpora y se exhibe en las calles, con las mujeres populares como sus portadoras (GODOY, 2007).

Según la Iglesia, la causa del terremoto reside en la impudicia femenina, que ha ofendido a las buenas costumbres y provocado la ira divina. Así, en febrero de 1747, el Cabildo Eclesiástico dispone que las mujeres deban usar ropas que cubran hasta los pies y los puños. El edicto restaurador de las costumbres indica que *“todas las mujeres, de cualquier estado, calidad y condición que fuesen no usen ropa que no les llegue hasta los pies, y cuando montasen en mula las cubran, como también en todo caso los brazos cubiertos hasta los puños, y bajo el mismo precepto, no permitan que sus criadas usen vestuario de otra forma”* (GODOY, *op. cit.*, 2007).

Esta deriva eclesiástica, del terremoto a la prescripción de la moda femenina, parece un brillante ejemplo de cómo la catástrofe abre un espacio de transformación/recomposición de relaciones sociales. Y no queda por allí, ya que apunta a cuestiones de identidad sexual, que, evidentemente, alumbran sobre los usos y costumbres limeños de la época, donde está presente el travestismo, o por lo menos el actual *cross-dresser*. El edicto prohíbe también, bajo pena de excomunión, a los hombres *“que de ningún modo usen de lo que es traje y adorno femenino, ni que bailen en funciones algunas como lo han acostumbrado,*

*y bajo de la misma pena prohibimos que ninguna mujer pueda disfranzarse del traje varonil”.*

Después de esta ojeada sobre consecuencias inusuales, para nuestra época, inesperadas, de un terremoto, queremos apuntar hacia otro tema, mucho más habitual: la cuestión de las políticas de reconstrucción/prevención, y los conflictos por ellas desatadas.

En el terremoto y maremoto de 1687, las murallas de El Callao, bien mantenidas, resistieron a las olas, como los grandes edificios públicos y eclesiásticos de Lima lo hicieron a los temblores. En esa época, el Imperio estaba regido por la dinastía de la Austria, y, por lo tanto, los efectos de la reconstrucción transitaron por la dimensión de la piedad barroca y de la recuperación de la capacidad operacional y defensiva del puerto frente a las amenazas de otras potencias marítimas.

Distinto fue el caso del terremoto de 1746. La destrucción en El Callao fue total. Las olas del maremoto superaron las murallas y las derribaron, destruyendo a continuación a la ciudad, a las fortificaciones y al poblado indígena extra-muros de Pitipiti, provocando la muerte de toda la población. Sólo quedó en pie un torreón de la muralla, donde se habían refugiado veinte pobladores. De los veintitrés buques que estaban en el puerto, diecinueve se hundieron y cuatro fueron arrojados a una legua tierra adentro.

En Lima también la destrucción fue total, los testimonios indican que sólo veinte edificios quedaron en pie. De los sesenta mil habitantes, registrados en un censo reciente, murió una décima parte, seis mil (una cantidad equivalente, se supone, debe haber fallecido posteriormente a causa de las pestes sobrevinientes).

La atmósfera de ideas en la España borbónica había incorporado ahora una visión racional, pretendidamente científica, de la naturaleza, y se pretendía usarla como una fuente de inspiración para la formulación de políticas de Estado. Se intentó entonces una reconstrucción de las ciudades basada en una perspectiva de prevención de futuros desastres.

Estaba en ese momento en Lima el científico francés Louis Godin, quién había participado de la misión que calculó el pasaje del Ecuador en Quito. Ya el día 10 de noviembre, dos semanas después del desastre, Godin presentó un plan de reconstrucción con criterio preventivo, que fue aceptado por el Virrey, Marqués de Superunda. Godin rediseñó la ciudad de Lima, según un nuevo urbanismo, con un damero

cuadrangular de calles rectas, sustancialmente ampliadas, en un ancho de doce varas, desapareciendo las tortuosidades y callejones. Debían prohibirse los edificios de más de tres pisos, así como las torres redondas. Las paredes deberían tener bases piramidales, con un ancho del 10% de su altura. Las nuevas normas incluían también indicaciones sobre las estructuras de los edificios.

El nuevo trazado urbano acabó afectando a propietarios de terrenos, quienes solicitaron indemnizaciones y excepciones de impuestos, que la Corona no concedió. El nuevo urbanismo se impuso, pero no las normas de construcción. La aristocracia limeña no aceptó regulaciones para la construcción de sus mansiones, y acabó abriendo un proceso judicial contra el Virrey, que resultó victorioso. Por otra parte, existieron también criterios de seguridad, ya que las casas patricias debían permitir fortificarse contra posibles insurgencias de las clases peligrosas (RODRÍGUEZ, 2005)

Es interesante registrar también que, para la época, Lima tenía un 10% de su población constituida por religiosos y religiosas, repartidos en 44 conventos (Sevilla, en la época, tenía 70 conventos). El Virrey, secundado por el intelectual iluminista Pablo de Olavide, propuso no reconstruir los conventos, y que no fueran enviados más religiosos desde España. Olavide propuso construir teatros de comedia en lugar de conventos. Esto muestra otra grieta en el funcionamiento de la sociedad colonial.

### **3 SANTIAGO DE LOS CABALLEROS DE GUATEMALA: siglos XVII y XVIII**

La ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala fue fundada en 1527 en la ladera de un volcán, vecino a otros dos. Al poco tiempo, en 1541, se abrió una grieta en el cráter del Volcán de Agua, por el que se precipitó un aluvión que arrasó a la ciudad, provocando la muerte de la gobernadora, la viuda del conquistador Pedro de Alvarado, la “*Sin Ventura*”.

El asentamiento urbano, entonces, fue trasladado al valle, rodeado por los tres volcanes, y fue prosperando de forma tal que llegó a constituirse en una de las ciudades principales del Imperio español en América. Fue una referencia del arte barroco, contando con maravillosas iglesias, edificios públicos, universidad, grandes mansiones residenciales, construidas en piedra.

Terremotos de gran intensidad fueron frecuentes, y particularmente el de 1651 provocó grandes daños. Se creó así una situación muy particular: la Corona española comenzó a considerar que la fundación de la ciudad en ese lugar tan vulnerable había sido un trágico error, y que era necesario trasladarla, convicción que se acentuó después de otro gran terremoto en 1717.

Se provocó entonces la aparición de una resistencia “criolla” frente a la Corona, en nombre de la defensa de la permanencia de la ciudad en el lugar donde fue asentada por sus fundadores. Este conflicto, en realidad, expresaba la pretensión de autonomía de los descendientes de los conquistadores, una aristocracia que era portadora de una atribución de legitimidad y propiedad, en relación a las determinaciones burocráticas de un gobierno imperial ajeno y transatlántico.

En ese contexto, a fines del siglo XVII, un intelectual patricio de Guatemala, Francisco Antonio de Fuentes y Guzmán, descendiente de conquistadores y propietario de tierras e ingenios, escribió un extenso intento de justificación de la permanencia de la ciudad en su emplazamiento, a la que llamó *Recordación Florida*. Recurre para ello tanto a la exposición de una narrativa histórica, que se remonta a la conquista y a la genealogía de los descendientes de sus protagonistas, como a la descripción del privilegiado ecosistema donde la ciudad está asentada (PELÁEZ, 1998).

En alguna ocasión nos referimos a este ensayo de Fuentes y Guzmán como un posible primer texto de ecología política latinoamericana (ALIMONDA, 2006). Por primera vez se trata de justificar un proyecto de autonomía política, basada en una perspectiva arraigada en el lugar, a partir de la legitimidad que otorga su opción por las virtudes de un ecosistema. Es ese enraizamiento en la naturaleza de ese valle y de sus volcanes lo que legitima la autonomía (el desafío, en términos reales) de la aristocracia guatemalteca en relación a la Corte española. Legitimidad que, registremos, excluye tanto a los venidos de España (sea como funcionarios de la Corona o como aventureros advenedizos), como a los indios, que son los silenciados y oprimidos en toda esa historia.

En 1773 la ciudad de Guatemala volvió a ser sacudida por temblores, el llamado Terremoto de Santa Marta, que se prolongó con réplicas durante varias semanas. Esa prolongación en el tiempo implicó en que no hubo demasiadas víctimas humanas, pero sí que fue muy acentuada la destrucción física.

En esas condiciones, volvió a plantearse la cuestión del desplazamiento de la ciudad. Ahora estaba afirmada en la administración imperial una perspectiva racional e ilustrada en relación a la formulación de políticas. En este caso específico, la Corona española tenía el antecedente del terremoto de Lima, de 1746, y, muy especialmente, del terremoto y maremoto que había destruido Lisboa en 1755, y que significó una radical transformación de la conciencia moderna en relación a los desastres. En 1751, la ciudad chilena de Concepción fue arrasada por un maremoto y su puerto destruido, lo que llevó a edificarla en un nuevo lugar. Probablemente esta circunstancia definió el predominio de Santiago en la organización territorial chilena.

El Capitán General Martín de Mayorga, como representante de la Corona, estableció el traslado de la ciudad de Guatemala al valle de la Ermita, más amplio y alejado de los volcanes. Esto desató una oposición cerrada de la iglesia, encabezada por el recalcitrante arzobispo Pedro Cortés y Larraín, que, entre otras cosas, no quería perder sus valiosos bienes inmuebles. Se puso en evidencia a nivel local un conflicto que atravesó todo el siglo XVIII en el Imperio español, entre la autoridad real y el poder de la iglesia, muchas veces con arraigo en espacios y reivindicaciones locales. Sin embargo, el traslado fue decidido en 1776, con la fundación de Nueva Guatemala de la Asunción (BELAUBRE, 2008).

A pesar de eso, la ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala no fue abandonada del todo, y hubo población que continuó viviendo en sus ruinas. A partir de 1920 esa resistencia fue legitimada y los tesoros arquitectónicos coloniales comenzaron a ser restaurados. En 1989 Antigua Guatemala fue declarada “Patrimonio de la Humanidad” por la UNESCO.

#### **4 MENDOZA, 1861**

Establecida en un territorio árido, aunque surcado por ríos caudalosos provenientes de la Cordillera de los Andes, la ciudad de Mendoza, hasta el siglo XIX, no tuvo más importancia que la de su carácter de escala en la línea de comunicación entre Santiago de Chile y Buenos Aires. Esta situación se prolongó a lo largo del periodo independiente, al punto que los registros de los viajantes coincidieron en registrar las carencias y limitaciones de la urbanización mendocina. Como ejemplo, el testimonio de Charles Darwin, quién visitó Mendoza en enero de 1835: “*En mi opi-*

*nión, el aspecto de la ciudad es de estúpido abandono. Ni la ponderada Alameda ni el paisaje son comparables con los de Santiago; pero para los que llegan a Mendoza procedentes de Buenos Aires, después de cruzar las monótonas y uniformes Pampas, forzosamente han de resultar deliciosos los jardines y huertos” (DARWIN, 1977).*

El 20 de marzo de 1861 Mendoza fue destruida por un terremoto, que provocó una gran destrucción en una ciudad construida en barro y 4.500 víctimas, en lo que constituye hasta hoy la mayor catástrofe sufrida por una ciudad argentina. El temblor fue seguido por la inundación, provocada por el derrame del agua de los canales, mientras que paradójicamente otras áreas sufrían incendios.

En este caso, el momento de la catástrofe muestra nuevamente escenas habituales de terror colectivo y de apresurada devoción religiosa. Sin embargo, la polémica de la reconstrucción no adopta el mismo perfil de los casos que ya hemos examinado. A mediados del siglo XIX, la atmósfera dominante tiene como referencia el liberalismo positivista, y el escenario de la catástrofe y su *momentum* coinciden con el proceso de formación del Estado Argentino.

No hay dudas por parte de las elites locales en relación a las causas naturales del fenómeno, y una primera decisión es la de reconstruir la ciudad en un terreno cercano, que incluso es aprobado por una ley de la Legislatura provincial. Sin embargo, esa decisión implicaría en el traslado de la población, en lo que se refería a los sectores populares. En lo que a las clases pudientes se refiere, significaría abrir una discusión afectando al régimen ya establecido de derechos de agua para irrigación, fundamental en Mendoza (de hecho, más decisivo que la propiedad de la tierra) (MARTÍN, 2010).

La reconstrucción se procesó, entonces, en la forma de una Ciudad Nueva que fue erigida en un terreno inmediatamente contiguo a la anterior (Ciudad Vieja), compartiendo, por lo tanto, la misma falla geológica. El gobierno comenzó a construir edificios públicos y a distribuir lotes para las familias de elite. Pero se desató una poderosa especulación inmobiliaria, que levantó los precios de los terrenos<sup>5</sup>, e inclusive en 1885

---

<sup>5</sup> *“La reconstrucción tuvo su lado oscuro, principalmente porque favoreció la especulación inmobiliaria. Lotes que el gobierno había vendido en 50 pesos para que la gente se instalara en la ciudad nueva seguían vacíos diez años después, aunque habían adquirido un valor de 2.000 pesos” (GASCÓN, 2005, p. 87).*

los datos catastrales muestran que aún faltaba mucho para reconstruir una nueva ciudad.

Mientras tanto, los sectores populares habían preferido regresar a habitar las ruinas de la Ciudad Vieja, imposibilitados de afrontar la difícil empresa de construir viviendas en la Nueva.

Era la época en que la formación del Estado argentino se procesaba a través de notorios conflictos políticos y militares. De hecho, el 1 de enero de 1862 llegó a las ruinas de Mendoza la vanguardia del Ejército de Buenos Aires, que vino a ocuparla y deponer al gobernador federal Nazar.

La ideología de la que era portadora la llamada fracción unitaria de la oligarquía de la época era el liberalismo de base positivista. Suponía que la organización del Estado Nacional y la integración económica al escenario internacional orientarían a la Argentina en el camino inexorable de la civilización. Atrás quedaría la barbarie, cuya expresión sería precisamente la fracción de la oligarquía que formaba el partido federal, y cuya encarnación patológica y condenada a la desaparición serían justamente los sectores populares.

Esa visión de mundo condicionó las políticas públicas destinadas a la reconstrucción de la capital mendocina. La negativa de sectores populares en ingresar a la Ciudad Nueva y persistir en la Vieja fue caracterizada como un rasgo telúrico negador del progreso. Mientras tanto, la posibilidad de edificar un nuevo urbanismo era definida por las elites como la oportunidad también de edificar una nueva sociedad, fundada en los valores de orden y progreso del liberalismo positivista. La destrucción provocada por el desastre natural vendría a ser revertida: sería una destrucción creativa (tal como la que de hecho estaba procesando el mercado internacional capitalista y sus fuerzas productivas en relación a las sociedades tradicionales y a sus expresiones culturales), sobre la cual sería erigida la urbanización de la modernidad (PONTE, 2007)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Decía el gobernador Carlos González Pinto, en discurso en la Legislatura provincial, el 1 de agosto de 1864: “...los mendocinos podemos lisonjearnos de habernos levantado casi transformados de nuestro anterior modo de ser” (PONTE, 2008, p. 173). Este libro del arquitecto e historiador Jorge Ricardo Ponte es un notable estudio sobre la ciudad de Mendoza, desde su fundación hasta la actualidad.

Esta urbanización refundadora de la modernidad mendocina, incorporó, ya en la segunda mitad del siglo XIX, una serie de principios técnicos de construcción antisísmica, que ya estaban siendo aplicados en diferentes lugares del mundo. En términos urbanísticos, sus principios contribuyeron a definir el perfil característico de la ciudad de Mendoza, identificado con el mito re-fundacional de una sociedad trabajadora, ordenada y progresista.

La nueva ciudad fue trazada con alrededor de cinco plazas centrales (una mayor y cuatro menores, localizadas geométricamente), que deberían constituir espacios de refugio para la población, en caso de terremoto. Las calles fueron trazadas según padrones regulares y muy anchas y arboladas. En caso de derrumbe de los edificios, los árboles constituían hitos de apoyo, y la anchura de las calles dejaría espacio para los escombros, impidiendo su bloqueo.

La reconstrucción de la ciudad de Mendoza, por otra parte, se inserta en un proceso de profunda re-territorialización y construcción de una nueva hegemonía regional, en el contexto de la organización nacional. En 1879, la campaña militar de Roca elimina la frontera indígena en el sur de la provincia, y ofrece la paz definitiva y la abundancia de tierras y aguas. En 1884 la provincia dicta su código de aguas y, en función del mismo, comienza un intenso proceso de re-territorialización (zonas de agricultura y desiertos), que preparan el camino para el desarrollo de agricultura especializada y capitalizada (la vitivinicultura), sobre tierras ya apropiadas, donde vendría a asentarse la fuerza de trabajo inmigrante.

## 5 A MODO DE CONCLUSIÓN

Es absolutamente pertinente la pregunta de Comaroff y Comaroff, sobre lo que los desastres revelan sobre las estructuras de los estados nación del siglo XXI. Pero digamos que no se trata apenas de ese tópico, sino de complejas articulaciones entre disputados escenarios de poder, imaginarios sociales, prácticas espaciales, representaciones del espacio y espacios de representación, para decirlo en términos de Henri Lefebvre. Y nos parece que en la perspectiva del crecimiento de un nuevo espacio de reflexión sobre estas problemáticas, una revisión de la historia de desastres sucedidos en la historia latinoamericana, situados en la recuperación de su complejidad conflictiva, constituye un aporte indispensable.

## REFERENCIAS

- ALIMONDA, Héctor, “Paisajes del volcán de Agua – Aproximación a la Ecología Política latinoamericana”, *Gestión y Ambiente*, 9 (3), Medellín, Universidad Nacional de Colombia, 2006.
- BELAUBRE, Christophe, “El traslado de la capital del reino de Guatemala (1773/1779) – Conflicto de poder y juegos sociales”, *Revista de Historia*, 2008.
- COMAROFF, Jean; COMAROFF, John. Teoría desde el Sur (o como los países centrales evolucionan hacia África), Siglo XXI, Buenos Aires, 2013.
- DARWIN, Charles. Diálogo de viagem de um naturalista ao redor do mundo, Abril Cultural, São Paulo, 1977.
- ECHEVERRÍA, Bolívar. La modernidad de lo barroco, Era, México, 1998.
- GASCÓN, Margarita. Vientos, terremotos, tsunamis y otras catástrofes naturales, Biblos, Buenos Aires, 2005.
- GODOY O’Phelan Scarlett. “La moda francesa y el terremoto de Lima de 1746”, *Bulletin de l’Institut français d’études andines*, 36 (1), 2007.
- JURADO, Juan Carlos. “Terremotos, pestes y calamidades – Del castigo y la misericordia de Dios en la Nueva Granada (siglos XVIII y XIX)”, *Hib Revista de Historia Iberoamericana*, 4 (1), 2011.
- MARTÍN, García Facundo. La naturaleza del poder. Ecología política del desarrollo (capitalista) regional en Mendoza, Argentina. 1879-2000. Tesis (Doctorado), UBA, 2010.
- PELAEZ Martínez Severo, La patria del criollo – Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- PONCE, Álvares; EMILIO, Víctor. El mar y las políticas preventivas en el Perú virreinal: impacto, control y vulnerabilidad ante los tsunamis (1647/1751), Escuela de Postgrado, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2014.
- PONTE, Jorge Ricardo Mendoza. Argentina. “El terremoto de 1861 como disparador del cambio de representación social de la identidad de una ciudad al pie de los Andes”, *Memoria y Sociedad*, 11 (23), Bogotá, julio-diciembre 2007.
- PONTE, Jorge Ricardo. Mendoza, aquella ciudad de barro: historia de una ciudad andina desde el siglo XVI hasta nuestros días, CONICET, Buenos Aires, 2008.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Susy, “Del gran temblor a la monstruosa conspiración – Dinámica y repercusiones del miedo limeño en el terremoto de 1746”, en Claudia Rosas Lauro (editora), *El miedo en el Perú*, PUC, Lima, 2005.

## RESUMEN

Este artículo examina algunas consecuencias sociales de terremotos en ciudades hispano-americanas, sea en época colonial (Lima/El Callao,

Guatemala durante los siglos XVII y XVIII) o en tiempos de la construcción del Estado nacional (Mendoza durante el siglo XIX). Se concentra en los efectos de estas catástrofes en relación a juegos de poder, imaginarios sociales y a la formulación de políticas de reconstrucción urbana y de prevención de desastres. En el caso de Lima/Callao, núcleo de poder colonial, las opciones políticas acompañaron con asiduidad a las orientaciones generales del poder imperial, desdobladas, en términos de ejercicio del poder en el nivel local en represión a la libertad de costumbres y a la posibilidad de emergencia de las “clases peligrosas”. En Guatemala, en un particular contrapunto, la mudanza de la ciudad capital, afectada por frecuentes movimientos sísmicos, da origen a una situación d autonomismo desafiante del poder imperial. En el caso de Mendoza, su destrucción y reconstrucción pueden ser analizadas en el marco del proceso de formación del Estado Nacional argentino.

**PALABRAS CLAVE:** Terremotos. Ciudades hispano-americanas. Miedos sociales.

### ABSTRACT

This article examines some social consequences of earthquakes in Spanish-American cities, in colonial times (Lima / El Callao, Guatemala during the 17th and 18th centuries) or at the time of the construction of the national State (Mendoza during the 19th century). It focuses on the effects of these catastrophes in relation to power games, social imaginary and the formulation of urban reconstruction and disaster prevention policies. In the case of Lima/Callao, nucleus of colonial power, policy options accompanied with regularity to the broad guidelines of the imperial power, split, in terms of exercise of power at the local level in repressing freedom of customs and to the possibility of the emergence of the “dangerous classes”. In Guatemala, in particular a counterpoint, the moving of the capital city, hit by frequent earthquakes, gives rise to a situation of defiant self-determination of imperial power. In the case of Mendoza, its destruction/reconstruction could been analized on the framework of Argentina nation-building process.

**KEYWORDS:** Earthquakes. Hispanic-American cities. Social fears.



# DA “PONTE SOBRE ÁGUAS TURBULENTAS” À REINVENÇÃO DO “HOMEM LENTO”: reflexões sobre assimetrias de saber e desastres

*From the “bridge over troubled water” to the reinvention of  
the “slow man”: reflections on the asymmetries of  
knowledge and disasters*

Sergio Luiz Dias Portella\*

Simone Santos Oliveira\*\*

Norma Valencio\*\*\*

João Arriscado Nunes\*\*\*\*

O presidente Mao estava certo, apesar de tudo: a revolução precisa ser sempre revolucionada. O que ele não previu é que a nova energia “revolucionária” seria tirada de um conjunto de atitudes difíceis de aparecer em movimentos revolucionários: modéstia, cuidado, precaução, habilidade, significado, atenção aos detalhes, conservação cuidadosa, *redesign*, artificialidade e modas sempre transitórias. Nós precisamos ser radicalmente cuidadosos ou cuidadosamente radicais... Que tempo estranho para se viver (LATOURE, 2014a, p. 11).

## 1 INTRODUÇÃO

Toda uma geração de jovens ocidentais, nos anos 70, viveu momentos melancólicos inspirados pela canção de autoria do americano

---

\* Doutorando do Programa “Território, Riscos e Políticas Públicas”, oferecido pelas Universidades de Coimbra/Lisboa/Aveiro (PT). Assessor da Presidência da Fundação Oswaldo Cruz e Integrante do Grupo de Pesquisa do Cepedes/Fiocruz. [sportella@fiocruz.br](mailto:sportella@fiocruz.br)

\*\* PhD em Psicologia do Trabalho pela Faculdade de Psicologia e das Ciências da Educação da Universidade do Porto (PT) (2013). Pesquisadora da Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz. [simone@ensp.fiocruz.br](mailto:simone@ensp.fiocruz.br)

\*\*\* Doutora em Ciências Humanas pela Universidade Estadual de Campinas (1993). Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental da USP. [normaf@terra.com.br](mailto:normaf@terra.com.br)

\*\*\*\* Doutor em Sociologia pela Universidade de Coimbra (1993). Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra/PT. [jan@ces.uc.pt](mailto:jan@ces.uc.pt)

Paul Simon, que se tornou o grande *hit* da época, intitulada *Bridge over Troubled Water* (*Como uma ponte sobre águas turbulentas*), e que dizia, numa de suas estrofes [tradução nossa]:

(...) Como uma ponte sobre águas turbulentas  
Eu me colocarei ao teu lado  
Quando a escuridão chegar  
E o sofrimento estiver por todo lado (...)

Naquela época, em vários países, a junção de mobilizações sociais, em busca da afirmação de direitos variados, com a iminência de mais uma fase de crise econômica relacionada ao petróleo e com um meio político reacionário – indo do recrudescimento do Brasil dos generais ao Portugal do Estado Novo, passando pelos EUA corrompidos de Nixon até as convulsões na Palestina – subtraiu uma parte da leveza da juventude. Muitos tornaram-se descrentes em um porvir esperançoso, o qual pudesse ser lastreado pelas forças políticas e econômicas dominantes.

Diante da leveza perdida, muitos jovens foram produzindo horizontes alternativos através de sucessivas buscas de pontes para enfrentar as águas turbulentas de um cotidiano tenso. Uma miríade de desafios se interpunha no caminho da juventude como se fora ondas crespas de um rio revoltado. Havia desilusões recorrentes com o *modus operandi* do poder, o qual comprometia as perspectivas de trabalho, obstaculizava a livre opinião, operava a base de vigilâncias, torturas e desaparecimentos. Não obstante o emergir de um amargor precoce, provindo de perdas econômicas inesperadas – como no recorrente desemprego, na falta de moradia, na inflação – e a fúria perante as injustiças de toda a ordem – a começar pela impossibilidade da palavra própria na esfera pública –, tecidas na vida cotidiana, muitos foram os que mantiveram o seu pendor à ousadia. Arriscaram braçadas enérgicas sobre as águas desconhecidas para poderem chegar sãos e salvos à outra margem e acenarem aos que sentiam borbulhar, dentro de si, o inconformismo, mas sem a confiança suficiente em si próprios, devido às lições de castração recebidas.

Esse contexto de ocorrência de multifacetados reveses sociais forjou potentes intelectuais, os quais se prestaram a serem tijolos do pensamento para que novas gerações deles se pudessem servir na construção de pontes sobre os rios revoltos, os quais permaneceriam turbu-

lentos nas décadas seguintes. Sobre tais tijolos, os mais ousados aprendizes puderam apoiar-se, em sua temerária travessia, e se prepararem para os novos desafios das décadas seguintes – como o desafio ambiental, o da consolidação das democracias, o de combate às diversas formas de violência, entre outros – sem descurarem da desconfiança para com a dinâmica capitalista, que permaneceu subjacente a essas novas questões. Conceitos como o de *dispositivo* – elaborado por Foucault (1997) para exercitar o encadeamento e formas de enunciação entre o saber-poder-subjetividade que penetram desde a moral até as instituições – e o de *espaço* – referido à produção social de um sistema de ações e objetos numa dada configuração territorial (SANTOS, 1985) – foram alguns desses tijolos disponíveis para a construção de pontes do pensamento crítico para futuros alternativos. Entretanto, esses futuros mais promissores à vida vêm sendo retardados pelas forças do medo e da acomodação. Muitos foram os que se detiveram na primeira margem, numa contemplação resignada do rio à sua frente e ignorando as possibilidades de travessia oriundas das pontes do pensamento crítico. Após alguns instantes, os cautelosos voltavam as costas às turbulências inerentes às mudanças, enquanto aceitavam as turbulências daquilo que estava em franca deterioração.

No entanto, os cautelosos não olvidavam as outras pontes que se anunciavam como eficazes para fazer a ligação entre as margens da dinâmica da vida natural e da dinâmica da acumulação capitalista. Os cautelosos acabavam por depositar a sua fé nesse anúncio e dispuseram-se, então, a atravessá-las – crentes na ideologia de desenvolvimento sustentável. Porém, as margens que essas pontes ligavam eram inconciliáveis e, assim, tratavam-se de pontes frágeis, sujeitas a colapsar a qualquer momento, levando consigo todos os que nela creram.

Segundo Latour (2014b), hoje, temos duas terras ou duas naturezas disputando a primazia do domínio da enunciação do que é a realidade. De maneira muito semelhante à reflexão feita por Santos (2008), Latour, em seu discurso na *Royal Academy*, em Copenhague, em 26 de fevereiro de 2014, descreve como nos separamos em duas naturezas: aquela a que todo o mundo vivo, inclusive nós, pertencemos, e a outra com status de transcendência que nos sobrevoa, a economia capitalista. Essa economia capitalista que nos domina e que a maioria dos discursos parece qualificar como o inevitável destino do progresso da humani-

dade, nesse exato momento, começa a ser ameaçada por esse mundo vivo. Essa primeira natureza – que sempre foi a mais natural e que está perdendo seu lugar para a dita evolução econômico-capitalista – tem reagido, sido subvertida, ficado fora de controle. Essas ameaças, sejam mudanças climáticas por acúmulo de ações humanas ou expressão de uma das fases dos longos ciclos de evolução geomorfológica – não importa –, promovem pontes entre essas duas naturezas. A primeira e a segunda naturezas se encontram nessas pontes, cada vez mais comuns, chamadas desastres, onde podemos ter alguma oportunidade para criar um devir alternativo, mas sempre lidando com um inevitável ambiente de crise daquilo que já é. Os desastres unem as pontas dessas naturezas essencialmente antagônicas e intrinsecamente inconciliáveis. Porém, ao fazê-lo, baseiam a sua arquitetura em tijolos de baixa qualidade, propensa a ceder diante do peso das pressões que recebe.

Para compreender essas pontes instáveis, fizemos aqui um exercício coletivo preliminar. Este artigo é o resultado de muitos encontros e discussões – virtuais e presenciais – entre as pesquisadoras e os pesquisadores que o assinam e o conjunto de reflexões que se seguem é orientado para esse momento único de se estar sobre esta ponte – o singular desastre –, que faz com que as duas naturezas, momentaneamente, percam esse efeito de “separatividade” que a produção de conhecimento ocidental produziu, como no desastre das cidades serranas no estado do Rio de Janeiro em 2011. Nesse momento singular, marcado por uma indisfarçável crise, não há objetos, nós só temos agrupamentos em disputa. Nem mesmo o desastre é um objeto – ideia que a metáfora da ponte poderia nos induzir. O desastre não é um evento que aconteceu em um espaço temporalmente limitado. O desastre é um agrupamento social em disputa – constituído por subgrupos –, permeado por debates de lógicas que se refletem no espaço social, e que, por isso, nunca pode se constituir em uma questão, de fato, exógena ao sujeito – um objeto – em separado. Sujeito e circunstâncias se interpenetram e se explicam mutuamente, naquilo que se manifesta nas suas mútuas possibilidades de existência como de destruição.

Em torno da discussão sobre essa ponte, que não é uma ponte – talvez seja apenas uma encruzilhada que dá num abismo –, destacamos três encontros presenciais dos autores, apenas como orientação temporal, que fortaleceram a vontade de se criar um artigo compartilhado:

um deles, por ocasião de uma das atividades do Projeto Desafio, da Rede Waterlat-Gobacit, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro em julho 2015 (quando se discutia a produção social das condições de desigualdade e injustiça que contribuem para explicar a vulnerabilidade social relacionada à precariedade dos serviços de saneamento); o segundo, no XI Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), ocorrido em Goiânia em julho 2015 (na mesa intitulada “Diálogos entre profissionais e comunidades em desastres: possibilidades de participação e transformação social”) e o terceiro momento, no Seminário Internacional de Desnaturalização de Desastre e Mobilização Comunitária: Novos Regimes de Produção do Saber, ocorrido no Rio de Janeiro em outubro 2015.

## 2 AS DUAS NATUREZAS

Em sua explicação sobre as duas naturezas, durante seu discurso em Copenhague, Latour (2014b) utiliza o slogan de uma das campanhas do *Greenpace* para sintetizar o que está pensando: “Se o mundo fosse um banco, já o teriam socorrido”. De outra forma: Se o mundo (aglomerado em disputa da primeira natureza) fosse um banco (aglomerado em disputa da segunda natureza), a segunda natureza – a economia capitalista – já o teria socorrido.

Então, Latour conta como a economia capitalista se tornou historicamente mais “natural-divina” do que a primeira natureza. Já tal fora apontado por Polanyi (1980) como algo iniciado no século XIX, mas que só ganharia dimensões planetárias em nossos dias. O referido autor teria denominado esse modo de produção como um tipo de religião secular. A tendência de aceleração brutal do processo de acumulação do capital, característica que define a especificidade do capitalismo, ganha seu perfil mais contemporâneo a partir de 1945 como “um domínio infinito e sem limites, totalmente indiferente à existência terrestre e à própria noção de limites, totalmente autocentrada e autogovernada”, descreve Latour (2014b, p. 6), a partir dos trabalhos de Timothy Mitchell. No final dos anos 60 e início dos 70, tendo como referência a grande repercussão do relatório do Clube de Roma (MEADOWS *et al*, 1972), tornou-se visível para a opinião pública o quanto tinha avançado esse processo de desenraizamento da economia. Os seus limites para

a acumulação, ditados pelo ritmo da expansão urbano-industrial e do consumo, desaparecem; com isso, ocorre também o desaparecimento de qualquer conexão entre a primeira e a segunda natureza.

Dessa forma, o que teríamos nos últimos dois séculos seria a troca de características das duas naturezas. Enquanto, a primeira (a da natureza viva) entra na era antropocênica, como define Latour (2014b), onde não mais se diferencia a ação humana das forças naturais, com uma enorme quantidade de pontos de ruptura e catástrofes, a segunda (a economia capitalista) parece manter as características do que era ser natural anteriormente, a indiferença, a atemporalidade, a automaticidade regida por leis fundamentais e indiscutíveis, totalmente apartadas da política e da ação humana. Não é justamente o que estamos vendo no Brasil hoje: as acusações de que a política insana não deixa em paz o reino da autorregulação da economia? Para Latour, definitivamente, a historicidade trocou de lugar: “A Terra estaria passando por uma subversão em ritmo vertiginoso e a segunda natureza, a economia, ainda funciona como um relógio” (LATOURE, 2014b, p.7). Nesse sentido, o autor considera salutares todas as cutucadas – os desastres – que a primeira natureza (nossa oportunidade) vem dando na segunda natureza e convida aos economistas que pensam sobrevoar a Terra desconectados de seus vínculos primeiros: “Voltem para a Terra, seus terráqueos”.

Diante das cutucadas insistentes da primeira natureza, denunciando, através dos desastres sucessivos, que os limites da vida foram ultrapassados, a religião secular manteve-se, até então, disposta a negar a existência dos mesmos. Porém, a repercussão dos acontecimentos trágicos na própria dinâmica da acumulação já não permitiu essa performance de alheamento e, assim, essa desconexão foi paulatinamente substituída por um tipo de reação por parte do regime atual de acumulação, e das ciências que lhes são instrumentais. Tal reação caracterizou-se, nomeadamente, através do esforço em desenvolver um dispositivo de Redução de Risco e Desastres (RRD), de funcionamento permanente e globalizado, numa arquitetura política multilateral dedicada a gerar uma nova forma de controle populacional que independe da existência dos próprios desastres e da participação pública. Sua principal característica é o resgate de uma visão positivista da ciência, a do *normal resiliente*, explicitado recentemente no Marco de Sendai (UNISRD, 2015).

### 3 SE O MUNDO FOSSE UM BANCO, JÁ O TERIAM SALVO

A união poder-ciência faz com que a lógica científica esteja para além dos laboratórios e revistas científicas (SANTOS, 2008). Ela perpassa e constrói toda a sociedade ocidental e é por esta construída com sua superficial cobertura econômica e virtual planetária que secundariza as vinculações e articulações locais. Essa conjunção pode ser generalizada hoje no mundo, por conta justamente dos inúmeros mecanismos econômicos que perpassam o globo, impondo seus acordos e posições, mas, para aqueles povos, populações, comunidades e grupos que estão para além da linha abissal, como a define Boaventura Santos (2008), a situação é mais crítica. A tensão entre poder-conhecimento e participação pública, bem visível nos países do Norte global, praticamente desaparece nos países do Sul. O autorreforço entre o desenvolvimento econômico e a produção de conhecimento científico que emerge no Sul global, ao se atravessar a linha abissal, faz desaparecer quase que completamente a tensão – positiva ou negativa – entre a participação pública e o poder aliado à ciência.

Essa união produz um sistema de expropriação de valor, informação e energia, que está acima e além dos *lugares*. Ele ultrapassa e nega as dinâmicas ecossistêmicas precedentes, em torno das quais pessoas concretas tentam organizar a sua reprodução em seus territórios reais, na lida para construir seus espaços singulares, segundo Milton Santos (2008), e que configura as duas naturezas de Latour. Esses dois sistemas se tocam através de dispositivos e agenciamentos realizados pelas corporações globalizadas e intermediadas pelos governos locais, numa posição dúbia e dupla destes últimos, de globalização, por um lado, e de territorialização, por outro. Todo esse fluxo é legitimado pelos postulados da chamada ciência econômica, transformados em prescrições com apoio das ciências jurídicas, e instrumentalizada pelas práticas do negócio e pelas tecnologias de contabilidade, *marketing*, *design*, *merchandising*, formação profissional, estudos organizacionais, gestão. Um conjunto de disciplinas e de práticas profissionais responsáveis por extrair do mundo social e natural um outro mundo “mais natural” – porque teria sido naturalizado por intermédio de uma cultura de massas, mas também pela sua inscrição em instituições, práticas e instrumentos. Assim, esse mundo mais natural foi assimilado à “realidade” e a uma necessidade

invocada como o fundamento último da dinâmica neoliberal, que Klein (2007) designou de “capitalismo de desastre”. No final das contas, por aqui se inscreve no mundo uma outra narrativa do destino dos seres humanos, um destino que independeria destes (LATOUR, 2007).

Mas nem todas as vias de contato, nem todos os dispositivos que mediam as duas naturezas, a terra e o capitalismo neoliberal, o homem lento e o homem virtual (SEVALHO, 2012) podem ser estabilizadas e ritualizadas, sem mais, pelos saberes e tecnologias associados à economia. Apesar da dinâmica da hegemonia que a legitima e lhe confere autoridade e procura fabricar consentimento, especialmente através da produção deliberada de ausências (de alternativas passadas), da promoção da monocultura do chamado pensamento único e da desvalorização ou desqualificação dos sinais de emergência de alternativas capazes de, como avança Boaventura de Sousa Santos, ampliar as possibilidades do presente (SANTOS, 2006). Os desastres têm o privilégio de conectar as duas naturezas de uma maneira caótica ou, pelo menos, indeterminada, expondo justamente o que os ritos econômicos e das ciências positivas querem esconder, os seus ritos por demais humanos, os seus nexos sócio-históricos, de que nem os desastres nem a economia brotam de uma natureza imune à atividade humana, e impondo a esta a sua necessidade, sendo que o “natural” invocado em relação a uns e outra é o que é construído por uma longa tradição científica, bebendo em debates e confrontos filosóficos anteriores à própria constituição das ciências modernas: esse “natural” seria indiferente à ação humana, amoral, atemporal, e caracterizado por um automatismo comandado por leis alegadamente imutáveis. Tanto os desastres como a economia, porém, são “humanos, demasiadamente humanos”, como diria Nietzsche (2000).

Por isso, a importância do ato de desnaturalizar quando se vê um desastre – a ponte (que não é uma ponte) que se forma entre as duas naturezas –, antes que a realidade dos nexos sócio-históricos seja tragada pela força da linha abissal, pela ritualização científico-econômica, pelo sistema modernidade-colonialidade (MIGNOLO, 2014). Desnaturalizar o desastre significa considerar o conjunto dos processos que intervêm na origem, no desenrolar e nos efeitos do desastre, de modo a ter em conta as consequências da ação humana, da organização social e econômica, do papel das instituições e organizações e das decisões, que são indissociavelmente técnico-científicas e políticas, que confi-

guras as formas de prevenção e de enfrentamento dos desastres e das suas consequências. Desnaturalizar não significa negar a existência do que se costuma chamar fenômenos ou processos naturais na origem dos desastres, mas considerar a forma como esses fenômenos ou processos são afetados ou modulados pela ação humana, intencionalmente ou não. Desnaturalizar o desastre significa, ainda, reconfigurar os saberes, conhecimentos e experiências mobilizados para a prevenção e enfrentamento dos desastres, incluindo os saberes técnico-científicos e administrativos, mas também os saberes locais baseados na experiência de comunidades e de grupos vulneráveis ou afetados, de modo a permitir a emergência do que Boaventura Santos (2007) chama ecologias de saberes, associadas a um termo proposto pelo filósofo John Dewey, de formas de ação inteligente que tenham em conta a complexidade e especificidade das situações de desastre.

Desnaturalizar, pode, assim, ser considerado como o nome de um programa emergente de ação, aparentado com as explorações em curso do nexos modernidade-colonialidade, que buscam investigar a formação da matriz colonial de poder – sem a qual a modernidade nunca existiria, a partir dos trabalhos pioneiros de Quijano (MIGNOLO, 2014). Esse programa procuraria, por um lado, identificar a matriz de relações de poder e de conhecimento associados à dinâmica dos desastres, que “normalizam” as condições que tornam possível ou provável a sua ocorrência, assim como a sua centralidade enquanto momento do processo de acumulação nas condições do capitalismo de desastre – como nos mostra a expansão recente do neoextrativismo em diferentes partes do mundo, associada à mineração, à extração e à exploração de combustíveis fósseis e, em geral, à predação de recursos, com o seu cortejo de desastres e de situações de precarização da vida de comunidades e de populações. Para este, como nos tem lembrado Naomi Klein, expressões como desastre ou crise são lidas como sinônimos de “oportunidade” (KLEIN, 2015). E essa oportunidade aparece, na maior parte dos casos, associada à invocação das possibilidades abertas por novas condições técnico-científicas, silenciando as consequências das ações e as resistências a estas.

Os desastres tornam visíveis essas associações de fronteira da linha abissal (SANTOS, 2007), da fratura das grandes dicotomias e expõe a principal operadora dessa linha, a associação básica entre poder e ciência, aquela que permite dominar à distância.

#### 4 DEPOIS DE MIM, O DILÚVIO

Em sua palestra de 3 de setembro de 2008, em Falmouth, Cornwall, no encontro “Networks of Design”, da *Design History Society*, Latour, ao refletir sobre o *design* e sua evolução, cita uma famosa frase atribuída ao monarca francês Luís XV, a qual teria sido proferida a propósito de algumas decisões polêmicas que tomou, apesar de contrariar seus colaboradores mais próximos. Ele teria declarado: “Depois de mim, o dilúvio” (LATOURE, 2014a). Qual a ideia que a frase procura expressar? Na verdade, é uma ideia que os nossos políticos, no Brasil, aprenderam muito bem: adotar uma certa irresponsabilidade no ato de decidir, voltando-se mais ao atendimento de seus interesses personalistas do que ao atendimento ao bem-estar coletivo. Se as instituições políticas amparam suas decisões, essas, pois, de alguma forma, são legitimadas por esse amparo, não importando as consequências nefastas que ocasionem ao coletivo. A história da França desenrolou-se de modo que essa posição confortável de enunciar a verdade, em que estava Luís XV, migrasse da legitimidade do poder real, considerada como de origem divina, para aquela que veio a ser-lhe conferida pelo poder científico. Luís XV podia se dizer indicado por Deus, mas a sociedade francesa caminhou para a ideia de que o rei deveria ser esclarecido. Quem é o rei esclarecido? É aquele que é esclarecido pela ciência, pela razão. Então, essa parceria de esclarecimento vai caminhando para outros regimes de poder em outros contextos históricos nacionais, como no Brasil, onde se afirma crescentemente a presença da Razão e da Ciência, a partir do Segundo Reinado, no século XIX, avançando, com limitada resistência de setores minoritários, ao longo do século XX e nesse início do século XXI. O cruzamento entre poder e ciência constitui a matriz do atual modelo de governo da sociedade brasileira.

No Brasil, nas cidades serranas no Norte do estado do Rio de Janeiro (como Nova Friburgo, Teresópolis, Petrópolis e outras), na madrugada de 12 de janeiro de 2011, aconteceu o maior desastre brasileiro por excesso de água. Nele, em uma única noite, ocorreram mais de 700 grandes deslizamentos associados aos transbordamentos de rios, como consequência de uma chuva intensa, com uma média de 140 mm/h em cinco horas, com quase mil mortes registradas oficialmente, e deixando milhares de desabrigados (PORTELLA; NUNES, 2014). Esse desas-

tre parece evocar o fundo de justiça da máxima do monarca francês: “Depois de mim, o dilúvio”. Depois de anos de políticas públicas ineficazes, de gestões municipais ineptas, o dilúvio chegou, atingindo a população das cidades serranas, que não estava preparada para essa situação. E como o desastre é processo, as comunidades locais enfrentaram uma situação de grande calamidade, que prossegue até hoje, cinco anos depois do trágico evento: se algumas ações tiveram lugar em Nova Friburgo, o mesmo não ocorreu em Teresópolis. Os residentes nos bairros afetados por enchentes e deslizamentos na cidade de Teresópolis ficaram e continuaram desamparados desde o evento, com providências públicas recuperativas mal implementadas, como se o acontecimento tivesse ocorrido na véspera. Mas, mesmo assim, ter ou não ter política recuperativa em curso não indica imediata e necessariamente uma vantagem (ou a ausência desta). Em Nova Friburgo, as autoridades locais, em parceria com outros níveis de governo, optaram por uma política pública de reconstrução da infraestrutura de comunidades afetadas no referido desastre, que foi além da contenção de alguns morros e canalização de alguns rios, incluindo a construção de um conjunto habitacional chamado Terra Nova, onde estão sendo assentadas dez mil pessoas. Esse conjunto habitacional foi erigido sem nenhuma área de lazer, sem nenhum serviço público de saúde, sem nenhuma escola, sem ser prevista qualquer forma de mobilidade urbana anterior.

O sistema dominante de produção de conhecimento apoia-se numa distinção, consolidada através de um longo processo histórico, que conheceu um momento crucial no período da chamada Revolução Científica, no século XVII, entre questões de fato e questões de interesse (LATOUR, 2014a). É na definição de questões de fato e no estabelecimento do que conta como fato – distinto da opinião, por exemplo – através de procedimentos experimentais ou de observação, que embasam a autoridade técnico-científica e os seus discursos de verdade. As questões de interesse seriam, assim, relegadas para um lugar secundário, sempre suspeito de carência de legitimidade, a não ser quando corroboradas pelos discursos de verdade, alegadamente desinteressados, produtores de matérias de fato. Nesta perspectiva, um desastre associado a fenômenos geralmente designados de naturais – climáticos, hídricos, sísmicos ou outros – será designado de natural, sendo as suas causas e efeitos determinados pelos procedimentos, alegadamente ob-

jetivos e desinteressados, realizados pelos peritos legitimados pelos conhecimentos científicos e técnicos das disciplinas que definem como seus objetos esses fenômenos. Mas, um desastre é sempre indissociável de um conjunto de processos – sociais, políticos, institucionais – que determinam as condições que definem a possibilidade ou probabilidade da sua ocorrência, e que condicionam a resposta aos seus efeitos e consequências, assim como a capacidade de limitar ou minimizar a possibilidade futura de eventos semelhantes. Esses processos são, por sua vez, determinados por questões de interesse, e estas se tornam, assim, indissociáveis das causas ditas naturais dos desastres. Desnaturalizar significa, assim, considerar os desastres como sendo imbricações de matérias de fato e matérias de interesse, ou, mais precisamente, como processos que não admitem separação – a não ser com propósito analítico – entre umas e outras, e definir modos de ação e de intervenção que reconheçam essa inseparabilidade. Por outras palavras, ao explicitarmos as questões de interesse envolvidas e entrelaçadas, promovemos a desnaturalização do desastre, ele deixa de ser um objeto apartado do mundo onde emergiu. Qualquer afirmação proferida do lugar que proclama o primado das matérias de fato, invocando a autoridade da ciência e do seu regime de verdade, é a afirmação de uma assimetria que relega para lugar secundário ou que invisibiliza as questões de interesse e de justiça das quais se exclui em nome da objetividade, da verdade e da necessidade decorrente do estabelecimento dos “fatos”. Luís XV e os seus sucessores contemporâneos souberam tirar partido da reiteração dessa distinção, baseada no que Boaventura de Sousa Santos chamou a monocultura do saber científico-técnico, geradora do que o mesmo autor designa de injustiça cognitiva (SANTOS; MENESES; NUNES, 2004). Na verdade, quando a assertiva de Luís XV se torna uma das manifestações da linha abissal, especialmente no Sul global, ela contribui para aprofundar o processo de exclusão dos cidadãos das decisões sobre a resposta às condições de precarização da vida que alimentam os desastres ditos naturais (PORTELLA; NUNES, 2014). Por isso que a opinião da população é sempre considerada desnecessária, redundante ou geradora de confusão, mesmo que os discursos oficiais afirmem as virtudes e a necessidade da participação ou da consulta. Por quê? Porque o que essa população possa dizer carece de interesse para esse sistema técnico de fato, que há anos acumula soluções e que já tem tudo virtual-

mente resolvido numa razão econômica de custo-benefício implacável (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2001). A saturação de nossas sociedades pela ciência e tecnologia acaba favorecendo a sobreposição do econômico à ética da vida: ele é na verdade, nosso argumento padrão, que usamos desde nossa relação com as nossas famílias, aos nossos dia-a-dias mais normais, aos nossos planos municipais, nacionais e também em nossos planos internacionais, agora, globais. Esperamos, então, que o processo econômico nos salve... mas infelizmente, não somos um banco.

Por isso, aparece como interferindo com o rigor afirmado das matérias de fato a discussão de índices de vulnerabilidade de populações que vão ser acumulados por uma velocidade impressionante pelos bancos de dados do Banco Mundial, que, note-se, é um dos baluartes da autoridade do econômico. O Banco Mundial mapeia toda vulnerabilidade do país, mas podemos ter situações em que a mesma instituição poderá contribuir para a decisão de colocar lixo tóxico na vizinhança das populações mais frágeis, porque, no fim, trata-se sempre de uma questão de custo-benefício (ACSERALD, 2013). Por isso, aqueles que compreendem essa realidade e não compartilham dessas decisões devem se esforçar mais, se dedicar mais, a uma produção de conhecimento que considere essas assimetrias.

Questões de fato *versus* questões de interesse: se considerarmos que a definição técnico-científica de questões de fato se pauta, idealmente, pela invocação da neutralidade e do interesse no desinteresse, como lhe chamou Bourdieu (1996), concluiu-se que não há senão questões de interesse, mas é preciso que entendamos que as tecnologias, duras ou leves, promovem a ideia de que é viável estabelecer a distinção entre questões de fato e questões de interesse (LATOURET, 2014a). Dentro desse ambiente acadêmico, nós sempre produzimos assimetrias de conhecimento. Não existe um conceito que seja produzido pela academia que não produza assimetria de conhecimento, uma vez que uma parte importante de sua estratégia de legitimação consiste em desqualificar os outros conhecimentos, produzidos por outros sujeitos. Assim, a aproximação e instrumentalidade da ciência no âmbito das decisões políticas é, ao mesmo tempo, um processo tendente a apartar os outros sujeitos e roubar-lhes a oportunidade de constituírem seus recursos de voz. Por isso, a sociedade poderia estar mais próxima de horizonte al-

ternativo se assumisse a necessidade de instaurar uma justiça cognitiva através de inovadoras formas de participações sociais e populares na discussão sobre o devir coletivo, porque é ela que tem condições de regular essa assimetria de saber. Isso, obviamente, não é simples, porque durante anos, treinamos as nossas crianças a aceitarem passivamente o conhecimento científico, uma situação estudada por Isabelle Stengers, e comentada por Latour:

Os humanos (ocidentalizados e cientificizados) tendem a obedecer à autoridade científica de uma forma que nunca se verificaria em qualquer outra situação mais evidentemente política. Foi este fato que induziu em erro a maior parte dos cientistas quando tentaram aplicar as ciências naturais às sociais: o que viam como extensão milagrosa da objetividade científica era, na realidade, uma mera consequência da aura de total indisputabilidade que prematuramente atribuíram às ciências (LATOURE, 2007, p. 55).

O que antes era uma decisão de um deus, hoje é uma decisão científica; o que antes era a vontade de um deus, hoje pode ser o padrão de vulnerabilidade da população. Isso, não porque a palavra vulnerabilidade não tenha valor de conhecimento, mas é preciso ser explicitado toda vez que for utilizado. E toda vez que for utilizado, melhor seria que quem é vulnerabilizado enquanto destinatário da palavra vulnerável decidisse: “eu me sinto vulnerável ou não?”. Uma coisa é se autoproclamar vulnerável; outra coisa, é se dizer “este ambiente”, “esta população”, “esta comunidade” é vulnerável. Essa encruzilhada pode ser vista, nos dias de hoje, em ocorrência por dentro do Sistema Único de Saúde (SUS), no Brasil. Existe um esforço, por parte de muitos trabalhadores do SUS, para que ele deixe de ser sistema de saúde ancorado e refém da lógica biomédica e se transforme em um Sistema de Cuidado (AYRES, 2001). Qual é a diferença entre cuidado e saúde? A ideia de saúde, nas suas diferentes definições, sempre está em tensão com a doença, e esta é o objeto do saber biomédico. A doença assim delimitada, enquanto objeto, questão de fato, aparece como uma questão urgente clamando prevenção, tratamento ou cura, independentemente do corpo singularizado e da pessoa, do ser social que a suporta. Mas, se o sistema fosse primordialmente de cuidado não haveria nem sujeito nem objeto, e o saber biomédico passaria a ser auxiliar: no sistema do cuidado, tem-se que escutar e ser escutado, seja no

consultório, no hospital, ou mesmo em locais não formais da prática da saúde por aqueles que se encontram, independente e dependente de suas posições: um encontro de encontros.

Cuidar é querer, é fazer projetos, é moldar a argila. Querer é o atributo e o ato do ser. Cuidar é sustentar no tempo, contra e a partir da resistência da matéria, uma forma simplesmente humana de ser. Mas é igualmente soprar o espírito, isto é, ver que essa forma não seja pura matéria suspensa no tempo (mesmidade), mas um ser que permanente trata de ser um ente ‘que se quer’ (ipsiedade) (AYRES, 2001, p 71).

Essa produção de escutas de cuidado diferencia-se da ideia de saúde biomédica, que é definida de fora, à distância. O cuidado dá o direito às pessoas de definirem, em contexto de diálogo, o que é saúde para elas: todos querem ser sujeitos de suas próprias normas (CANGUILHEM, 2001). Esse esforço de sair de um sistema de saúde biomedicalizado para um sistema de cuidado é um primeiro esforço para abrir uma alternativa à hegemonia científica na definição das trajetórias sociais e pessoais. Também em matéria de saúde, nem a doença é um fenômeno natural, nem o saber biomédico trata de questões de fato.

## **5 À GUIA DE CONCLUSÃO: a ponte que não é uma ponte**

O encontro entre os técnicos-cientistas e o que se convencionou chamar “a sociedade” ou “o público” deverá ser regulado pelo cuidado. É um ser social diferente que emerge desse encontro: um coletivo, como lhe chama Latour (2014a), que partilha um ambiente comum, e que terá de aprender a enfrentar de forma criativa e construtiva as tensões que resultam dos enfrentamentos que atravessam as questões de interesse. O espaço agonístico desses enfrentamentos será também o espaço onde emergem as possibilidades de interlocução, de troca de conhecimentos, de saberes e de experiências vinculados a dinâmicas socio-históricas e sócio-ecológicas que se cruzam.

Para a produção de conhecimentos mais fecundos e com maior aderência à sociedade, como no caso de nosso encontro com os afetados do desastre de janeiro de 2011, lançamos mão de um “dispositivo dinâmico de três polos” como propõe Schwartz (2000), que visa a colocar

em debate sinérgico diferentes saberes, seja o que se tornou patrimônio das disciplinas científicas (primeiro polo), seja aqueles investidos produzidos pela experiência (segundo polo). Para circulação desses saberes é imprescindível a atuação de um terceiro polo, operando acordos e negociações, considerando as exigências éticas/epistêmicas, incontornáveis para que se dê o encontro criativo e inovador entre os diferentes saberes. A relevância desse terceiro polo no dispositivo deve ser ressaltada, ao se considerar a complexidade da assimetria de conhecimentos que configura zonas de cultura e incultura entre as partes, gerando desconforto intelectual recíproco e exigindo uma postura de humildade epistemológica. A ideia deste dispositivo está ligada a todo um patrimônio de experiências coletivas, significando que o poder explicativo e a validade de uma interpretação não podem ser autolegitimadas, mas antes discutidas e reavaliadas em cada novo encontro. Este dispositivo se torna então uma verdadeira matriz de interdisciplinaridade, que conduz as disciplinas a se transformarem em competências disciplinares, ou seja, que cessem de se fechar sobre si mesmas. Cada disciplina é um reservatório de competências, mas que deve se retrabalhar em si mesma, por meios desta participação nesta espécie de turbilhão permanente, e promover uma interlocução continuada com outros saberes e experiências.

Neste sentido, a utilização deste modelo promove a circulação, nos dois sentidos, entre os *saberes disponíveis* e os *saberes investidos*, possibilitando a discussão para formulação e aplicação de normas e procedimentos de saúde e segurança que estejam mais identificados com as situações vividas por seus protagonistas. Já não estamos a lidar com coisas sujeitas à objetificação própria da produção de conhecimento e das formas de intervenção postuladas pelas formas hegemônicas de tecnociência.

O desastre aparece, aqui, como um processo que, momentaneamente, liga o que parecem ser duas naturezas. Mas essa ligação pode ocorrer de duas formas incompatíveis entre si, ou como uma objetificação que, em nome do rigor e da verdade associados à ciência e à técnica, converte o evento, em toda a sua complexidade, em questão de fato, ou como um campo de disputa singular, em que se joga o confronto entre os diferentes actantes antes divididos entre natureza e sociedade.

Se o desastre não é um objeto, ele não pode ser comparado a uma ponte. Nem mesmo a uma ponte que não é uma ponte. Ele se assemelharia mais a um buraco-negro, que não vemos, pois traga toda a luz,

mas está lá desmanchando toda a invisibilidade do social, da economia e do próprio desastre. A luz que vai sendo tragada pelo buraco-negro, paradoxalmente, ilumina todos os níveis. Antes de ser tragada ao ponto de criar uma singularidade ou muitas singularidades ela passa pelo horizonte de eventos. Ali, naquele momento único, próximo ao horizonte de eventos, quando a sobrevivência é um detalhe, uma perícia, uma habilidade: é onde se revela o cuidado! É algo que se pratica sem aparente mediação, sem dispositivos de objetivação. A sua ética é a do reconhecimento da pertença a uma condição comum. Completamente avesso ao mundo da identidade, dos fatos, das estruturas que se sobrepõem aos indivíduos em nome de maiorias cuja existência aparece como improvável. O cuidado envolve a descida do plano nacional ou internacional para a escala da vida e das pessoas em situação.

Em geral, há mais lógica em uma frase do que em um discurso, em um discurso que em uma série de discursos, em um rito especial que em todo um credo, em um artigo de uma lei que em todo um código, em uma teoria científica concreta que em todo um corpo de ciência e em cada trabalho executado por um trabalhador que em todo conjunto de sua conduta (TARDE, 2013, p.76).

Nessa escala, que segundo Tarde (2013) seria a única que existe, o que conta é entender o que suporta a vida e permite, nas palavras de Dussel (1998), o seu florescimento: o corpo, a casa, a comunidade, os abrigos, o planeta. Compreender que os seres humanos estão sempre embalados em suas múltiplas esferas interconectadas (SLOTTERDIJK, 2009) e, ao contrário do lema da série de TV *X-Files*, a verdade *não* está lá fora, porque não existe *lá fora*. Precisamos ser radicalmente cuidadosos com nossos suportes de vida. Em contraposição às questões de fato, surgem, então, cinco características do ato de cuidar:

- Não existe a ideia de fundação, de essência (o que ele é já está dado);
- os detalhes são fundamentais, porque se não há essência só existem detalhes;
- sempre se está lidando com significados (sem diferença entre função e formato – é preciso seguir as questões de interesse sempre locais);
- como não há essência, não há origem e, por isso, nunca se começa do zero: reelaborando, redesenhando ou por via do *redesign* (antídoto para

atos de fundar, colonizar, estabelecer, ou romper com o passado, contra a arrogância, busca de certezas absolutas e de desvios radicais);

- a ética, aqui, refere-se à distinção entre o bom ou mau desenho – *design* – (LATOURE, 2014a); ou entre o bom ou mau cuidado; ou ainda, em termos de desastre, entre salvar vidas em nome da sobrevivência ou salvar vidas em liberdade.

Essa situação pode ser compreendida – ao aproximarmos e contrapormos o “homem do risco” (expressão de Naomar de Almeida-Filho), virtual e padronizado, ao “homem lento” (expressão de Milton Santos) – revisitados por Sevalho:

O homem do risco é arte do desencontro na desilusão de um mundo ficcional ordenado por uma pós-modernidade vazia; o homem lento é agente do encontro solidário para a transformação social. Ao homem dos riscos, a pobreza da dominação ideológica e da mesmice; ao homem lento, o homem comum, o pobre das metrópoles, a riqueza do devir e da mudança. Com o homem dos riscos, o desalento dos gestos conformados; com o homem lento, a construção da utopia (SEVALHO, 2012, p 16).

E, nesses termos, em que se transforma o natural e o que é intervenção técnico-científica? Aquilo que é “cuidadosamente administrado”, “habilidosamente encenado”, “artificialmente mantido”, “inteligentemente elaborado” seria o natural. E, na intervenção técnico-científica, estaria se tornando obsoleta a própria ideia de que usar o conhecimento dos cientistas e engenheiros é necessariamente o mesmo que recorrer às inquestionáveis leis da natureza (LATOURE, 2014a, p 16). Pequenas inovações técnicas colaborativas. Cuidadas! Recorrer aos cientistas e engenheiros será num bom futuro uma outra forma das comunidades dos homens lentos se perguntarem: “como isso pode ser mais bem elaborado?”

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. Conhecimento do ambiente e o ambiente do conhecimento – anotações sobre a conjuntura do debate sobre vulnerabilidade. *Em Pauta* (Uerj) v. 11, n. 3, p.113-130, 2013.
- AYRES, J. R. C. M. Sujeito, intersubjetividade e práticas de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 6, n. 1, p. 63-72, 2001.
- BOURDIEU, P. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996.

CALLON, M.; LASCOUMES, P.; BARTHE Y. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris, Seuil, 2001.

CANGUILHEM, G. Meio e normas do homem no trabalho. *Proposições*, v. 12, n. 2-3, p. 35-36. 2001.

DUSSEL, E. En búsqueda del sentido (origen y desarrollo de una filosofía de la liberación). *Anthropos*, n. 180, p. 13- 36, 1998.

FOUCAULT, M. Dits et écrits. Tome III, n. 206. *Bulletin Périodique du Champ Freudien*, n. 10, p. 62-93, 1997.

KLEIN, N. *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. Toronto, Knopf Canada, 2007.

\_\_\_\_\_. *This Changes Everything: Capitalism vs. the climate*. London: Penguin Books, 2015.

LATOURE, B. Como falar do corpo? A dimensão normativa dos estudos sobre a ciência. In: NUNES, J. A.; ROQUE, R. (Org.). *Objetos impuros: experiências em estudos sociais da ciência*. Porto: Afrontamento, 2007. p. 40-61.

\_\_\_\_\_. Um Prometeu cauteloso?: alguns passos rumo a uma filosofia do design (com especial atenção a Peter Sloterdijk). *Agitprop: Revista Brasileira de Design*, v. 6, n. 58, jul./ago. 2014a.

\_\_\_\_\_. *On some of the affects of capitalism*. Lecture given at the Royal Academy, Copenhagen, 26<sup>th</sup> of February, 2014b. Disponível em: <<http://www.bruno-latour.fr/sites/default/files/136-AFFECTS-OF-K-COPENHAGUE.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

MEADOWS, D. L.; MEADOWS, D. H.; RANDERS, J.; BEHRENS III, W. *The Limits to Growth*. New York, Universe Books, 1972.

MIGNOLO, W. *Desobediencia Epistémica: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*. 2<sup>o</sup> ed. Buenos Aires: Del Signo, 2014.

NIETZSCHE, F. *Humano Demasiado Humano* (tradução de Paulo Cezar de Souza). São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

POLANY, K.A. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

PORTELLA, S; NUNES, J. A. Populações serranas excluídas, cidades insustentáveis: o enigma da participação pública. *Rev Ciência & Saúde Coletiva*, v. 19, n. 1, p. 4223-4228, 2014.

SANTOS, B. S. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 78, nov. p. 3-46, 2007.

\_\_\_\_\_. *Um Discurso sobre as Ciências*. 5<sup>o</sup> ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. G.; NUNES, J. A. Para ampliar o cânone da

ciência: a diversidade epistemológica do mundo, 2004. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/res/pdfs/IntrodBioPort.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

SANTOS, M. *Espaço e método*. São Paulo: Hucitec, 1985.

\_\_\_\_\_. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SCHWARTZ, Y. *Le paradigme ergologique ou un métier de philosophe*. Toulouse: Octarés Editions, 2000.

SEVALHO, G. O “homem dos riscos” e o “homem lento” e a teorização sobre o risco epidemiológico em tempos de globalização. *Interface*, v. 16, n 40, p. 7-19, jan./mar. 2012.

SLOTERDIJK, P. *Esferas I: Microsferologia*. Madrid: Ediciones Siruela, 2009.

TARDE, G. *Las Leyes Sociales*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2013.

UNISDR - *Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030*. ONU, 2015.

## RESUMO

Este artigo trata de um conjunto de reflexões que se apoiam na concepção de Latour sobre as duas naturezas que disputam a primazia do domínio da enunciação do que é a realidade atualmente: a natureza a que todo o mundo vivo pertence e a outra que nos sobrevoa e explora, a economia capitalista. Fazemos a analogia de que o momento singular de um desastre é como uma ponte que faz com que as duas naturezas se encontrem. Aqui focamos o desastre das cidades serranas do Rio de Janeiro em 2011, marcado por uma indistigável crise, onde não há objetos, somente agrupamentos em disputa, permeado por debates de lógicas refletidos no espaço social. Essa “ponte” pode fazer circular duas formas, incompatíveis entre si, gerando dois modelos: como objetificação em nome do rigor e da verdade técnico-científica que converte o evento, em toda a sua complexidade, em questão de fato. Ou como um campo de disputa singular, em que se joga o confronto entre diferentes atores-rede. Alinhamos-nos com o segundo modelo promotor da circulação de saberes, e sua ecologia, possibilitando a discussão para formulação de procedimentos de saúde e segurança mais compatíveis com a vida de seus protagonistas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desastres. Participação social. Assimetria de saber. Região serrana.

## **ABSTRACT**

This article discusses a set of reflections that rely on Latour's conception of the two natures that are disputing for primacy in the field of enunciation of what counts as reality today: a nature which includes every living entity and the "second nature" of the capitalist economy. We propose an analogy between the singular moment of a disaster and a bridge that links these two natures. Our focus here is on the disaster of mountain cities in the region of Rio de Janeiro (2011), an undisguised crisis, where there are no objects, only groups in dispute, crossed by debates of logics refracted in social space. This "bridge" allows for circulation in two incompatible ways, generating two models: as objectification based on rigor and technical-scientific truth, converts a complex event into a matter of fact; or as a field of dispute, where a confrontation between different actors is played out. We align ourselves with the second model of the circulation of knowledge, and its associated ecology, allowing a discussion of how the formulation of health and safety procedures may become more compatible with the continuing life of its protagonists.

**KEYWORDS:** Disasters. Social participation. Knowledge asymmetry. Mountain region.



# REFLEXIONES SOBRE RIESGO, VULNERABILIDAD SOCIAL Y PREVENCIÓN DE CATÁSTROFES<sup>1</sup>

*Reflections about risk, social vulnerability  
and disaster prevention*

Claudia E. Natenzon\*

## 1 INTRODUCCIÓN

Tomando el título del Seminario al que se me ha convocado, en lo que sigue voy a hablar primero de la “Desnaturalización de los desastres”, pero luego me permito hacer un cambio en el orden del título para hablar del “Nuevo régimen de producción de saber” y después terminar con algunos comentarios relativos a la “Movilización comunitaria”.

## 2 DESNATURALIZACIÓN DE LOS DESASTRES Y RIESGO

Cuando recibí la invitación a participar de este encuentro, lo primero fue preguntarme qué tendrían que ver conmigo estos temas, qué tendrán que ver con lo que yo hago. Entonces, para poder llegar a las cuestiones aquí en debate al revisar mis prácticas académicas, de extensión y de transferencia, en fin: todo lo que tiene que ver con mi vida intelectual, tengo que hacer una pequeña historia. Cuando mi equipo comenzó a trabajar con temas de investigación en Geografía, a fines de los años ochenta, empezamos dedicándonos a la cuestión de las inundaciones con una mirada muy “en tierra”, como el geógrafo usualmente hace. Estudiamos las inundaciones que se produjeron en Argentina

---

\* Geógrafa de la Universidad de Buenos Aires (1975), Doctora en Geografía de la Universidad de Sevilla, España (2000). Profesora e investigadora en la Facultad de Filosofía y Letras, UBA y en FLACSO Argentina (PIRNA, FFyL, UBA/FLACSO Argentina). [natenzon@filo.uba.ar](mailto:natenzon@filo.uba.ar)

<sup>1</sup> *Agradecimientos:* A los organizadores del Seminario: Simone, Sergio y Carlos, por haberme invitado a participar del mismo y preparar esta ponencia. A la Universidad de Buenos Aires por el financiamiento de los proyectos CC01 (Interdisciplinario) y PDTs PF01 dentro de los cuales he desarrollado estas reflexiones.

en los años 1982-1983, las grandes inundaciones del país, tratando de entender qué había pasado, cómo había pasado, a quiénes había afectado, dónde se habían producido sus impactos en la sociedad en general. Estábamos en esa tarea cuando ocurrieron las grandes inundaciones de 1992. Estas inundaciones nos sacudieron, porque nos dimos cuenta que pese a la experiencia de lo ocurrido diez años antes, en realidad no había cambiado nada para mejor. Y esto nos hizo intentar revisar desde dónde estábamos mirando la cuestión de las inundaciones.

Tuvimos la suerte de cruzarnos con gente de otros campos de estudio, que nos facilitó el acceso a la teoría social del riesgo, el reconocimiento de las incertidumbres y la necesidad de construir otra ciencia (BECK, 1992; GIDDENS, 1993; FUNTOWICZ Y RAVETZ, 1993). El encuentro cambió nuestra mirada. Esta teoría es lo que nos permitió ver a la inundación no como emergencia de un evento circunstancial y externo, sino como consecuencia de nuestras propias actividades, de nuestras propias decisiones, de nuestras propias historias.

La teoría social del riesgo nos permitió ver que estas situaciones denominadas “catástrofes” se pueden anticipar. Esta teoría en realidad no habla de las catástrofes, sino que reflexiona sobre cómo es la sociedad moderna. Y eso es lo que tiene de interesante, porque nos permite ver que la catástrofe no es algo extraordinario, es algo normal, que se produce gracias a una historia, a una política, a una serie de elecciones dadas socialmente.

Este cambio de enfoque para nosotros fue central, en el sentido de que nos obligó y nos impulsó a ver una situación fundamental de la cuestión de las catástrofes, que generalmente se niega (a veces se nombra pero no se problematiza de verdad) y que es la cuestión de la vulnerabilidad social. Desde ese entonces con el equipo empezamos a explicitar que para abordar el tema de las catástrofes hay que verlo en su dimensión histórica, en cómo se han construido. No son naturales, o ya no nos interesa si son naturales. Las catástrofes vienen desde otro lado, pueden tener cualquier origen causal. No es que no nos interesen las inundaciones porque son naturales; nos interesa cualquier proceso de los elementos que están en nuestro entorno, que puede transformarse o puede leerse en su sentido de peligrosidad, en su cualidad peligrosa. Y ese sentido de peligrosidad alude a la condición de cualquier persona de ser herida. Surge entonces esta idea de vulnerabilidad social, que es una idea más abarcativa que la de pobreza/riqueza, porque rompe con

algunas dicotomías simplificadoras y captura la heterogeneidad social (BLAIKIE et al, 1998 para la vulnerabilidad en las catástrofes; FILGUEIRA, 2006 y MINUJÍN, 1998, para la vulnerabilidad en el desarrollo). Vulnerables somos todos, lo que hay que ver es hasta qué punto cada uno es vulnerable, en qué es vulnerable y también, qué va a poner cada uno para que la vulnerabilidad colectiva disminuya.

Todo esto ¿en función de qué? Acá aparece una idea fuerza que nosotros tenemos, que es la de la “prevención”. La cuestión del riesgo nos ha llevado a pensar que si es posible anticipar es posible prevenir. Y si se puede prevenir se pueden hacer cosas para que los eventos no se constituyan en catástrofes.

En ese sentido saber cómo se construye el riesgo está bien, porque implica saber lo que puede llegar a pasar, anticipar lo que puede pasar y, en consecuencia, tomar decisiones y llevar a cabo acciones que nos permite prevenir diferencialmente en función de las distintas vulnerabilidades presentes en una sociedad constitutivamente heterogénea.

Es decir: si desnaturalizar la catástrofe es no aceptar que los hechos están dados de manera externa a nuestra voluntad (por dios, por la naturaleza, por la fatalidad), y que esas catástrofes dependen fundamentalmente de nosotros mismos, entonces la teoría social del riesgo ha sido un gran aporte.

### **3 NUEVO RÉGIMEN DE PRODUCCIÓN DE SABER Y VULNERABILIDAD SOCIAL**

Acá aparece esta cuestión de la anticipación de lo que va a pasar, que se realiza en base al saber. ¿Puedo prevenir, puedo cuidar a la gente para que no se inunde, para que no se le deteriore la casa, para que no se enferme, para que no pierda a su bebé cuando el agua pasa y se lo arranca de las manos? ¿Puedo prevenir para que a los pocos medios de producción de un campesino o un trabajador urbano informal no se los lleve la corriente de agua? Bueno, como científica social estoy segura que sí.

Entonces, sabiendo que es posible anticipar, que es posible prevenir, llega un momento en que me enojo porque este conocimiento no llega a buen puerto: La historia reciente, de los últimos casos que se siguen sucediendo nos muestran que esa anticipación no se plasma en menos riesgos sino en más. Y yo me enojo incluso con colegas que llevan agua

para su propio molino y salen a la palestra pública con interpretaciones fragmentadas, parciales, diciendo: “Sí, porque son los intereses inmobiliarios; Sí, porque son los canales clandestinos de los productores agropecuarios; no, porque es que gente va a vivir en el lugar donde no debe; Sí porqué los mismos gobiernos construyen barrios de vivienda social en áreas anegadizas...”. Y el enojo surge porque no es ninguna de esas cuestiones por separado. Son todas ellas juntas, de una manera combinada, diferenciada y desigual. Tengamos en claro esto cuando nos preguntamos –después de más de veinticinco años trabajando en estos temas, y después de veinte años de incorporar la cuestión del riesgo– Socialmente: ¿Por qué no es posible prevenir? ¿Porqué no se puede cuidar?

De este enojo surge una nueva inquietud. ¿Será que la teoría social del riesgo, que en su momento fue para mí un andamiaje importante, dejó de ser válida cuando Ulrich Beck<sup>1</sup> murió el verano pasado? ¿Será que esa teoría social ya no da cuenta de nuestros problemas, ya no nos permite encontrar una explicación fundada para tomar decisiones y producir cambios? Esa teoría social en su momento a mí me pareció muy provocadora. Me brindaba un modelo de desarrollo integrado sobre la complejidad de las relaciones sociales actuales. Bueno, lo que está pasando en el campo de la gestión de las catástrofes, donde se ha ido incorporando la cuestión del riesgo es que ahora se dice: “Pasamos de la atención de la catástrofe a la gestión del riesgo”.

Pero lo que se está viendo es que ese pasaje de las catástrofes al riesgo no es real, es una máscara. Es una máscara que toma al riesgo no como esa gran cosmovisión de cómo funciona la sociedad moderna que he mencionado, sino deslizándose hacia una cuestión específicamente científico-técnica. Otra vez, una cuestión acotada, sectorial, fragmentada. Ahora se trata de una gestión de riesgo abordada desde el punto de vista de las técnicas, de los instrumentos que habrá que aplicar en cada caso concreto. Entonces, cabe señalar una *primera contradicción*: la que se establece entre una cosmovisión del riesgo social en la modernidad y la aplicación práctica acotada al riesgo técnico.

Otro cambio en el discurso ha sido ya no hablar de la catástrofe en sí, sino del ciclo de desastre, tratando de salir de lo coyuntural y dar idea

---

<sup>1</sup> Ver lista de sus obras en <http://www.cairn-int.info/publications-of-Beck-Ulrich--18570.htm> y <http://sociologiac.net/2015/04/16/accede-gratis-a-los-articulos-de-ulrich-beck-publicados-en-la-revista-theory-culture-society/>

de proceso, de temporalidad, de historia. Pero ¿qué sucede en la práctica? Que el que se ocupa de esto es un funcionario, es un sector, es una oficina pública, que no tiene ni voz ni voto en la construcción histórica previa de ese riesgo y, fundamentalmente, de la vulnerabilidad que lo conforma. Se le asigna la responsabilidad a la defensa civil, la protección civil, a los bomberos, a la gente que va a atender en el momento de la catástrofe. Incluso puede ser personal de una oficina de acción social, o puede ser del sector salud. Pero no se puede salir del momento, de la situación, no se puede salir de la trampa de la coyuntura catastrófica. De cuando el riesgo se convirtió en aquello que anticipaba, la catástrofe, vulnerabilizando (PORTO, 2012) aún más a aquellos que ya eran vulnerables.

Aquí quiero señalar una *segunda contradicción*: la resolución de la vulnerabilidad social como componente del riesgo está fuera del alcance de aquellos que se supone deben manejar ese riesgo para prevenir catástrofes. Entonces no se está gestionando la componente de vulnerabilidad social previa de la gente que va a ser afectada por cualquier tipo de peligrosidad, ya sea la peligrosidad de las inundaciones, ya sea de la explosión de una fábrica donde la empresa no hace el mantenimiento que debe, o a la que se exponen los obreros que están trabajando en condiciones inseguras, o a los derrumbes a los que se ven expuestas casas linderas a esos pozos de obras nuevas porque las empresas constructoras no invierten lo necesario en las estructuras de prevención, etc. etc.

Muchas veces las propias prácticas de las instituciones del Estado no solamente no anticipan lo que va a pasar ni actúan en el momento, sino que además amplifican la catástrofe, amplifican la vulnerabilidad. Pongo el ejemplo de una intervención puntual en la cuenca del Río Luján, en la Provincia de Buenos Aires. Me contaban esto los vecinos: "...los políticos vinieron hace dos años, cuando fue la inundación anterior, y dijeron 'vamos a hacer una solución definitiva'. Y entonces intervinieron en el cauce del río, lo que hicieron fue rectificarlo, sacar los árboles, las acacias negras que estaban en sus márgenes, con la idea de que el agua corra más rápido. Pero ahora, el agua en vez de entrar a las casas en un día –lo que nos daba tiempo, en un día yo podía armar algo, resguardar mis cosas, hacer algo– entra en dos horas... ¡¿Qué hicieron?! Si dijeron que lo iban a solucionar...".

Las propias intervenciones público-privadas que debería liderar el Estado no son pensadas en conjunto, son fragmentadas, esporádicas,

descoordinadas, no toman en cuenta las consecuencias de cada una entre ellas, en el territorio y para la gente. Otro ejemplo: las rutas que se planifican en función de intereses sectoriales puramente económicos que arrasan con comunidades ubicadas en su trayecto y que terminan funcionando como un dique al obstaculizar el escurrimiento del agua.

Planteada la cuestión del Estado, aquí debo hacer referencia a un texto de dos anarquistas franceses. Al leerlo encontré en él algunas cuestiones que impulsan a reflexionar. Por ejemplo, su definición de catastrofismo: "...al acabar de arruinar todas las bases materiales, y no solamente materiales, en que se apoyaba, la sociedad industrial crea tales condiciones de inseguridad, de precariedad generalizada, que sólo un aumento de la organización, es decir, del sometimiento a la máquina social, puede hacer pasar todavía este agregado de aterradoras incertidumbres por un mundo habitable" (RIESEL Y SEMPRÚN, 2011, p. 28). A continuación denuncian a la burocracia como eje actual de las relaciones de dominación, señalando que las empresas y negocios verdes van asociados a esa burocracia mediante la ordenación del territorio con el objetivo de lograr el disciplinamiento de la sociedad.

Es ahí donde comienzo a encontrar tal vez alguna puerta o alguna clave para descubrir por qué no se puede pensar la sociedad del riesgo integralmente para prevenir, solamente se puede pensar el riesgo como algo técnico que no trasciende del gabinete o del laboratorio. El obstáculo parecería estar en el hecho de que *el catastrofismo es una vía para consolidar las diferenciaciones sociales*. Justamente ellas son las que marcan la diferencia entre grados y tipos de vulnerabilidad de las personas, las familias y las comunidades.

Abordando el problema desde la vulnerabilidad social, vemos que estrategias distintas, emergentes de la lógica de distintos sujetos sociales, pueden tener puntos de contacto y convergencias circunstanciales, por esta cuestión de que la vulnerabilidad atraviesa todo y todos. Pero yendo hacia atrás en el análisis causal, se encontrarán contradicciones estructurales básicas imposibles de superar.

Frente a la prevención de catástrofes, es decir frente al cuidado social, los ricos pueden tener interés en que el Estado gaste menos en reconstrucciones y más en proteger sus particulares vulnerabilidades. Hemos visto lo que puede presionar un grupo de vecinos educados de vecindarios caros o la gente que está en un country o en un barrio ce-

rrado, para que se hagan inversiones públicas en infraestructura que les proteja sus propios bienes privados. Tienen más recursos de todo tipo: materiales y de representación. Mientras tanto los sectores pobres estarán interesados en disminuir los factores individuales, familiares y comunales que los hacen más vulnerables, y no sólo frente a diversas peligrosidades, sino en su devenir cotidiano. Parecerían dos cuestiones que no se tocan e incluso pueden complementarse en la demanda.

Pero ¿qué pasa cuando atacar la vulnerabilidad social –esto es: actuar en el estado del bienestar, ver cómo cada uno puede estar en mejores condiciones, pero al mismo tiempo no sojuzgarlo con eso, sino permitir que sea autónomo, libre, que pueda cuidar de sí– implica una menor ganancia para los ricos? ¿Qué alianzas se pueden establecer si en definitiva una mejor distribución de la riqueza, necesaria para disminuir las condiciones de mayor vulnerabilidad social que existen, tocará intereses económicos hegemónicos minoritarios? Creo que el dilema está colocado allí y va a incidir negativamente en cualquier propuesta de gestión de riesgo que pretenda actuar en la prevención, incluso si estuviera acotada meramente a lo técnico.

#### **4 MOVILIZACIÓN COMUNITARIA Y PREVENCIÓN DE CATÁSTROFES**

De esta manera se refuerza la idea de que en estos temas lo más relevante es la voluntad política. Tiene que ver con la distribución del poder y con las formas sociales de organización del territorio, que están históricamente determinadas, y pautadas por la lógica electoralista, o si se quiere clientelística, que tiende a reforzar y a mantener el poder establecido. Poder manejar las lógicas que emergen de la forma en que se organiza, por ejemplo, el uso de un sistema hídrico no es tan fácil.

Aquí puedo definir una *tercera contradicción*: Los políticos se posicionan frente al electorado diciendo lo que van a hacer y mostrando lo que han hecho. Pero si su práctica se enfoca en prevenir que una catástrofe ocurra, si el político actúa manejando el riesgo, disminuyendo las causas de la vulnerabilidad y dando a las personas mayor margen de libertad, en la lógica electoralista ellos dejarían de ser visibles, de ser “necesarios”, considerando que las personas no reconocen aquello que no ocurrió y no se difundió.

Entonces, ¿cómo requerir al Estado una intervención preventiva si éste no tiene el apoyo político? Y al mismo tiempo, ¿cómo rescatar las prácticas individuales o comunitarias sin que ello signifique un nuevo paso hacia las soluciones individuales y no colectivas? ¿Cómo hacer para que el Estado sea público en sus resortes más recónditos del ejercicio del poder y que la gente ya no se sienta sola, abandonada a su suerte?

Si la forma en que se define el problema implicará cómo poder solucionarlo, entonces tenemos que reflexionar sobre este tipo de contradicciones relativas al riesgo, las catástrofes y –principalmente– la vulnerabilidad social para que ellas dejen de ser un obstáculo en los procesos de prevención.

## REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona, PAIDOS [c.1986], 1992.

BLAIKIE, Piers, Terry Cannon; Ian Davis y Ben Wisner. *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. Bogotá, LA RED/ ITDG, 1998.

FILGUEIRA, Carlos. Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes. En: *Política y Gestión*. Rosario, Homo Sapiens. N° 9:18-64 [c. 2001], 2006.

FUNTOWICZ, Silvio y Jerome RAVETZ. *Epistemología Política. Ciencia con la gente*. Buenos Aires, CEAL. Serie Fundamentos de las Ciencias Humanas N° 107, 1993.

GIDDENS, Anthony. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid, Alianza. Alianza Universidad N° 760 [c.1990], 1993.

MINUJÍN, Alberto. Vulnerabilidad y exclusión en América Latina. En: *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. E. Bustello y A. Minujin, editores. Bogotá, 161-205, 1998.

PORTO, Marcelo Firpo. Complexity, Vulnerability Processes and Environmental Justice: An Essay in Political Epistemology. In: *RCCS-Revista Crítica de Ciências Sociais* N°93, 2011.

RIESEL, René y SEMPRUN, Jaime. *Catastrofismo, administración del desastre y sumisión sostenible*. Logroño, Pepitas de Calabaza, 140 p. [c. 2008], 2011.

## RESUMEN

A treinta años de que Beck formulara su Teoría Social del Riesgo, ella aún no ha producido cambios significativos que permitan prevenir la ocu-

rrencia de catástrofes. Conspiran contra este objetivo la naturalización que se hace de los eventos, el reemplazo del riesgo como cosmovisión de la sociedad moderna por un enfoque desde el riesgo técnico, el desfasaje entre quienes atienden las catástrofes y quienes deben gestionar la disminución de la vulnerabilidad social, y finalmente el uso político de amenazas catastrofistas para disciplinar a la sociedad en la distribución desigual y la consolidación de las diferencias sociales. Si la forma en que se define el problema implicará cómo poder solucionarlo, entonces tenemos que reflexionar sobre este tipo de contradicciones relativas al riesgo, las catástrofes y –principalmente- la vulnerabilidad social para que ellas dejen de ser un obstáculo en los procesos de prevención.

**PALABRAS CLAVE:** Riesgo. Vulnerabilidad social. Catástrofes. Prevención.

### **ABSTRACT**

Thirty years after Beck formulated his Social Theory of Risk, it has not yet produced significant changes that can prevent the occurrence of disasters. Conspire against this objective the made naturalization of the events; the replacement of risk as modern society's worldview by an approach coming from the technical risk; the gap between those who attend disasters and those who must manage the reduction of social vulnerability, and finally the political use of catastrophic threats to discipline society in the unequal distribution and consolidation of social differences. It is necessary to think about such contradictions regarding risk, disasters and –mainly- social vulnerability so that they became no longer an obstacle in the process of prevention.

**KEYWORDS:** Risk. Social vulnerability. Disasters. Prevention.



# EXPERIENCIA CHILENA EN GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES (GRD) 2010 – 2015

## *Chilean Experience in Disaster Risk Management from 2010 to 2015*

Juan Cláudio Salazar Fernandez\*

### 1 INTRODUCCIÓN

Chile es un país conocido por sus grandes y reiterados eventos sísmicos, tsunamis, erupciones volcánicas, entre otros eventos tanto naturales como antrópicos, lo diferente a otros países es que estos eventos son extremos en sus magnitudes. Los registros de dichos eventos y sus efectos en la población e infraestructuras, datan en la historia de Chile desde sus inicios<sup>1</sup>, sea en forma gráfica o escrita, esto significa que han ocurrido, ocurren y seguirán ocurriendo. Ante tantos eventos, a lo largo de esta historia, se podría deducir que el nivel de aprendizajes, tanto a nivel de Estado, como de cultura social de los y las chilenas es significativo. ¿Es tan así?

En este periodo, 2010 – 2015, se registran ocho grandes eventos los cuales revelan una importante información que es relevante para el objetivo de esta revista ¿Cómo la experiencia e inesperienza chilena puede aportar al contexto regional y global en GRD? ¿Cómo avanzar en el entendimiento para que los eventos naturales y sus efectos no tengan fronteras y requieran cada vez más de gestiones coordinadas entre los estados? ¿Cómo abrimos

---

\* Teólogo, con estudios en Ciencias Sociales por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile y especialista en Derechos Humanos, Gestión Global de Riesgos y Políticas Públicas de Prevención de Desastres en América Latina, Central y Caribe, por la Fundación e Institución Internacional Henry Dunat. [juvilaanzo@gmail.com](mailto:juvilaanzo@gmail.com)

<sup>1</sup> Mayo 1647, terremoto en Santiago; 1751 terremoto en Concepción; 1868 terremoto y tsunami en Arica; 1906 terremoto en Valparaíso; 1922, terremoto en Atacama; 1928 terremoto en Talca; 1939 terremoto en Chillán; 1960 terremoto y tsunami en Valdivia, el más fuerte movimiento registrado en el mundo 9,5 en la escala de Richter. Memoria Chilena Biblioteca Nacional de Chile. <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3576.html>

los saberes de la ciencia y de las culturas ancestrales para generar gestiones con enfoque humanitario y de cuidado de la tierra como espacio habitable?

El presente artículo, será una lectura desde la experiencia vivencial del autor, como ciudadano chileno y como trabajador humanitario en los últimos 5 años (2010 – 2015) a través y desde el trabajo de una Organización No Gubernamental dedicada a la GRD. El trabajo de respuesta y coordinación de redes son la base para esta mirada y con ella se pretende generar dialogo entre todos los actores: gobiernos locales, comunidades locales, organizaciones especializadas de la Sociedad Civil, el voluntariado, el mundo empresarial, organismos internacionales y la academia con todo lo que la ciencia aporta y aportará para enfrentar los tiempos que vienen. Al final del artículo concluimos con una Figura que representa el deber ser de la GRD: que todos los actores que intervienen en una respuesta humanitaria sean parte de una red de redes que garantice la coordinación y calidad de la respuesta.

Chile, un país donde la naturaleza está presente en el día a día: en los últimos 5 años<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> *Terremoto y Tsunami 27F* afectó a la Región Biobío, Maule, O'Higgins, Metropolitana, Valparaíso y en menor escala Región de La Araucanía, el resultado final: 525 muertos y 56 desaparecidos. <https://aquevedo.wordpress.com/2010/03/08/chile-terremoto-del-27-de-febrero-de-2010/>  
*Incendio Valparaíso* 2014 Abril 12 – 16. 2900 viviendas destruidas, 12.500 personas damnificadas, 15 fallecidos. [https://es.wikipedia.org/wiki/Gran\\_incendio\\_de\\_Valpara%C3%ADso](https://es.wikipedia.org/wiki/Gran_incendio_de_Valpara%C3%ADso) <http://www.udec.cl/panoramaweb2/2014/04/academicos-udec-explican-causas-del-gran-incendio-en-valparaiso/>  
*Terremoto Tarapacá* 7 fallecidos, 01 de abril 2014. [http://www.sismologia.cl/pdf/informes/terremoto\\_iquique\\_2014.pdf](http://www.sismologia.cl/pdf/informes/terremoto_iquique_2014.pdf)  
*Aluvión Zona Norte*, 23-25 de marzo 2015, 31 fallecidos y 49 desaparecidos (Afectó a la Zona que se define con el Desierto más Árido del Mundo). <http://www.sernageomin.cl/archivos/Informe%20N%C2%B02%20Por%20Afectaci%C3%B3n%20de%20Lluvias%20y%20Aluviones%20en%20Zona%20Norte.pdf>  
*Terremoto y Tsunami Coquimbo*, 16 de septiembre 2015, (Magnitud 8,4), 16 fallecidos, Fue percibido en gran parte del país y en algunas zonas de Argentina, Uruguay y Brasil. [www.iris.edu/hq/files/programs/education\\_and\\_outreach/retm/tm\\_150916\\_chile/150916\\_chile\\_ES.pdf](http://www.iris.edu/hq/files/programs/education_and_outreach/retm/tm_150916_chile/150916_chile_ES.pdf)  
*Erupciones volcánicas y sequía*, sus impactos y efectos mayormente son laterales a la población: tierras productibles, animales, desplazamientos. <http://www.geologia.uchile.cl/erupciones-recientes-del-volcan-chaiten-y-cordon-caulle>  
<http://biologia.uc.cl/es/investigacion/bionoticias-investigacion/689-climatologo-chileno-nos-actualiza-sobre-la-mega-sequia-que-experimenta-chile-central>

1. Terremoto y Tsunami, 2010 27F.
2. Erupción Volcán Puyehue, 2011.
3. Erupción Volcán Copahue, 2012 y 2013.
4. Incendio en Valparaíso, 2014.
5. Terremoto 2014 Tarapacá, abril 01.
6. Aluvión Zona Norte, marzo 2015.
7. Terremoto y Tsunami Coquimbo, septiembre 2015.
8. Sequía Región de Coquimbo a Región del Maule, 2010 – 2015

Este listado de eventos tiene su explicación en la ubicación geográfica de Chile y de los chilenos, se dice que todo chileno y chilena experimentará en su vida, al menos un gran terremoto con efectos catastróficos. Existe consenso en el ámbito de ciencia nacional que uno de los principales factores que hacen recurrente estos eventos es la ubicación geográfica de Chile y sus características físicas – naturales. Un documento clave, como punto de partida para el desarrollo de esta experiencia es el Documento País Chile 2010 “Análisis de riesgos de desastres en Chile”<sup>3</sup>, ello porque el Terremoto y Tsunami, ocurrido el 27 de febrero de 2010, en la Región del Biobío, puso en evidencia un bajo nivel de preparación y coordinación entre todos los actores que participan ante un evento de tal magnitud. Fui testigo directo de esa descoordinación, desinformación y carencia de capacidades y de herramientas básicas. El 27 de febrero, en mi condición de representante de la Iglesia Metodista de Chile para la coordinación con la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior – ONEMI ante Respuesta Humanitaria, tuve asiento en la Mesa del Comité Operativo de Emergencia Nacional. Allí, en medio de las máximas autoridades políticas del país, entre representantes de las Fuerzas Armadas, algunas organizaciones humanitarias de la sociedad civil, fui testigo de dos momentos que reflejan cómo sorprendió a todas y todos, el terremoto y tsunami del 27F. En la reunión de coordinación, de ese mismo día, a las 20:00 horas, se evaluó el trabajo hasta ese momento. En la reunión, presidida por el Ministro del Interior, se hizo una ronda con la misma pregunta a todos los Ministros de Estados y representantes de las FFAA *¿Cuál era la situación hasta ese momento en su ministerio*

---

<sup>3</sup> <http://www.eird.org/wikiesp/images/Analisisriesgosdedesastreschiledipechovii.pdf>

y que información tenían de la Región del Biobío u otra zona afectada? La respuesta que más me llamó la atención fue la del General de Carabineros presente en la reunión y quien informó: “Señor Ministro, hasta esta hora no tenemos comunicación con Concepción, el último comunicado es de las 06:00 hrs.” El Ministro del Interior dice: “Me está diciendo que Carabineros de Chile, después de 14 horas no ha logrado establecer la comunicación con la zona de la catástrofe?”. “Sí Señor Ministro”... A las 21:00 llegó a la Sala de Emergencia la Presidenta de la República, luego de saludar a todos los presentes se dirigió directamente al representante de la Armada de Chile, distante de mí a menos de un metro, y ella lo encaró diciendo: “Almirante, usted en la mañana me informó que no había peligro de tsunami. ¡Vengo de recorrer todo el borde costero y hay localidades que están bajo el agua con destrozo total! Usted me dijo que no había peligro de tsunami.” Sin recibir ninguna respuesta del Almirante, la Presidenta se fue al asiento para presidir la reunión de coordinación.

Los relatos que revelan cómo nos sorprendió el terremoto y tsunami del 27 de febrero son innumerables y actualmente muchos de ellos están en el juicio que se lleva a cabo contra las autoridades políticas y técnicas que, en ese entonces, fueron responsables de la coordinación y respuesta ante el evento.<sup>4</sup> La importancia de hacer referencia a este enfoque, como punto de partida, es porque el 27F marcará un antes y un después en el Estado chileno, en la sociedad civil organizada, en el mundo académico y en las organizaciones nacionales e internacionales relacionadas a la GRD en Chile. Antes del 27F, por ejemplo, no sabíamos mucho o nada de los acuerdos que Chile, como Estado, había asumido, pero no desarrollado al interior del país, con el Marco de Acción de Hyogo<sup>5</sup>. Habían transcurrido cinco años del acuerdo marco y solo a

<sup>4</sup> “Tsunami paso a paso: los escandalosos errores y omisiones del SHOA y la ONEMI”, Investigación de CIPER, 18 de enero 2012, [www.ciperchile.cl/2010/01/18/tsunami-paso-a-paso-los-errores-y-omisiones-del-shoa-y-la-onemi/](http://www.ciperchile.cl/2010/01/18/tsunami-paso-a-paso-los-errores-y-omisiones-del-shoa-y-la-onemi/)

<sup>5</sup> *Marco de Acción de Hyogo*. “En enero del 2005, durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres (CMRD), celebrada en Kobe, Hyogo, Japón, 168 gobiernos adoptaron un plan de 10 años para lograr un mundo más seguro frente a las amenazas naturales. El Marco de Hyogo es un plan detallado para guiar los esfuerzos destinados a la reducción del riesgo de desastres durante la próxima década. Su objetivo principal es, para el 2015, haber reducido considerablemente las pérdidas que ocasionan los desastres en términos de vidas humanas y bienes

partir del 2010 y dos años después, como resultados claves del Informe “Análisis de Riesgos de Desastres en Chile”, impulsado por VII Plan de Acción DIPECHO en Sudamérica 2011-2012, que en todos los ámbitos se comienza a escuchar de Hyogo, de la Plataforma Global, Regional y una incipiente posibilidad de una Plataforma Nacional.

La coordinación estaba en los documentos, había protocolos, había una Ley de Protección Civil, estaba la ONEMI, estaba el SHOA<sup>6</sup>, había instituciones nacionales e internacionales humanitarias, había registro de respuestas de los eventos anteriores, pero este evento marcó, para no retroceder, lo que debe ser y hacer un país y su gente frente a eventos naturales con efectos catastróficos. Antes de ver el proceso y avance de estos aprendizajes, veamos sucintamente a los actores que y como participaron en el terremoto y tsunami del 27F, porque centrado en los actores, veremos como ellos y todos – sin excluir a ninguno, son la clave para lo que viene y proponemos.

Uno de los pendientes en todo las respuestas humanitarias, tanto del Estado, como de la sociedad civil y todas las organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, es lo que a partir del Proyecto Esfera<sup>7</sup>, sus normas y compromisos promueve y desarrolla con mucha prioridad: las *Normas HAP o Rendición de Cuentas*<sup>8</sup>. Debería iniciar esta sección, dando cuenta de cuánto se invirtió, tanto en recursos humanos, como en recursos financieros. Por ejemplo, se

---

sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países.”

<sup>6</sup> SHOA. Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile. Organismo responsable de la información de alerta de tsunami. <http://www.shoa.cl>

<sup>7</sup> *Proyecto Esfera*. El Proyecto Esfera es una iniciativa voluntaria que reúne un amplio abanico de organizaciones humanitarias en torno a un objetivo común: mejorar la calidad de la asistencia humanitaria y la rendición de cuentas de los actores humanitarios frente a sus miembros, a los donantes y a la población afectada.

<sup>8</sup> *Normas HAP*. La Asociación Internacional para la Rendición de Cuentas en el Ámbito Humanitario (HAP, en sus siglas en inglés) se creó en el año 2003 para promover la rendición de cuentas hacia las personas afectadas por crisis humanitarias y para reconocer a aquellas organizaciones que cumplen con los Principios de Rendición de Cuentas HAP, hecho establecido por los fundadores de la asociación como condición para integrarse a HAP. Al aplicar estos Principios, una organización rinde cuentas por la calidad de su trabajo ante las personas a las que se propone asistir y en cuyo nombre actúa. La versión española puede descargarse en: <http://www.hapinternational.org/pool/files/2010-hap-standard-in-accountability-and-quality-management-spanish.pdf>

habla que las pérdidas del terremoto y tsunami del 27F alcanzaron a un aproximado de 30.000 millones de dólares. Pero no sabemos cuánto se invirtió en la respuesta, si sabemos de algunos organismos nacionales e internacionales sus rendiciones de cuentas, pero esto aún no está incorporado como un deber ser. El desafío de la Rendición de Cuentas está en que ésta debe ser informada y entregada, al término de la gestión, la misma cuenta, el mismo informe financiero a quien entregó la donación, a quién la recibió y a sus organismos pares. Si manejáramos esta información, veríamos que la respuesta humanitaria es un aporte significativo. Ahora bien, si este aporte humanitario fuese coordinado, los resultados serían de una calidad que sin duda corregiría una de los males que enfrentamos en muchos de nuestros países: lamentar todos los años los mismos problemas, en los mismos lugares y con las mismas personas.

La respuesta humanitaria da cuenta de muchas instituciones y organizaciones que estuvieron presentes, agrupándolas en los siguientes ejes:

1. *Las Instituciones Profesionales* en emergencias parte de la sociedad civil: las iglesias con organizaciones especializadas en ayuda humanitaria, ONG *especializadas*, brigadas especializadas, las universidades, voluntariado.<sup>9</sup>
2. *El Estado* con todos sus sistemas a nivel nacional, regional, provincial y local a través de todos sus ministerios, intendencias, gobiernos y municipalidades.<sup>10</sup>
3. *Las Comunidades Locales* en base a sus capacidades y experiencias ancestrales, a través de sus organizaciones locales.

---

<sup>9</sup> Es interesante el proceso que han desarrollado algunas iglesias en la GRD y la Respuesta Humanitaria, entre ellas podemos mencionar: CARITAS Chile de la Iglesia Católica Chilena [www.caritaschile.org](http://www.caritaschile.org); ADRAChile de la Iglesia Adventista [www.adra.cl](http://www.adra.cl); EMAHChile de la Iglesia Metodista [www.emahchile.cl](http://www.emahchile.cl);

<sup>10</sup> El compromiso del Estado de Chile ha sido importante a partir del 2010, logrando avances importantes y estrechamente relacionados en el ámbito mundial y regional de las Naciones Unidas a través de la Plataforma Global de GRD, Chile hoy está desarrollando su propia política, Plan y Estrategia en GRD, <http://www.onemi.cl/noticia/plataforma-nacional-de-reduccion-del-riesgo-de-desastres-en-chile-se-reunio-en-segunda-sesion-plenaria/>

4. *Los Organismos y la Cooperación Internacional*, especialmente el Sistema de las Naciones Unidas en Chile y sus agencias.<sup>11</sup>
5. *El empresariado y/o Privados* es un eje que tuvo una importante participación con sus donaciones, no obstante, hay aquí todo un desafío entre la solidaridad real y la “ayuda” para la reducción de impuestos al final del año. Otro ámbito que toca a este eje y que representa un gran tema, es lo relacionado con los seguros de vida y bienes en una catástrofe. La experiencias en este último ámbito es toda una interrogante en el 27F y requiere una mirada ética frente a cómo se maneja y aplican los seguros.<sup>12</sup>

También están las *respuestas espontáneas* que se activan durante el momento más crítico de una catástrofe: sindicatos, iglesias, centros de alumnos y alumnas de universidades, institutos y escuelas, organizaciones filantrópicas, empresas, todas estas iniciativas tienen una importante acción, pero en la práctica generalmente terminan siendo un problema para los gobiernos locales y para los organismos especializados.

---

<sup>11</sup> Un resultado del aprendizaje de mejorar el sistema de ONU Chile, ha sido la creación de la Red Humanitaria Internacional – RHI, la cual está compuesta por las siguientes instituciones: Agencias con mandato humanitario del Sistema de las Naciones Unidas, ONEMI, MINREL, la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Delegación de la Unión Europea en Chile y Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO), la Oficina de los Estados Unidos de Asistencia para Desastres en el Extranjero (USAID/OFDA), Visión Mundial y la Soberana Orden de Malta. Convoca además a la Red de Ayuda Humanitaria Chilena. Su propósito es establecer los lineamientos para coordinar acciones conjuntas en la atención a la respuesta humanitaria entre los miembros de la Red. <http://www.onu.cl/onu/tag/rhi/> <http://www.onu.cl/onu/sample-page/grupos-tematicos/equipo-tecnico-de-emergencias/> <http://www.onu.cl/onu/pnud-firma-acuerdo-con-red-de-ayuda-humanitaria-chilena/>

<sup>12</sup> *Los Seguros de Vida y Bienes en una Catástrofe*: “Para el caso de Chile, el terremoto del 27-Febrero-2010 (27F) generó una pérdida económica total de US\$ 30.000 millones, de la cual el 21% estaba asegurada (US\$ 7.520 millones). El 27F está en el lugar 17° dentro de las catástrofes más costosas para los seguros entre 1970-2014 y en el 4° lugar entre terremotos, según publicaciones de Swiss RE.” “Reaseguros y otras formas de Transferencia de Riesgos”. Jorge Claude – Vicepresidente Ejecutivo ACh. Abril 2015. Para tener una visión más completa de la importancia de los Seguros, sus efectos en las empresas, ver documento completo en: <http://www.assal-cr.com/docs/ponencias/jorge-claude-po.pdf>

No obstante estos, representan todo un desafío para la coordinación y para crear una cultura humanitaria que sea orientada bajo normas mínimas en las donaciones que generan<sup>13</sup>. Una mención especial para los MCM (Medios de Comunicación de Masas), estos realizaron su propia gestión y con mucho espectáculo y farándula, determinando sus propios mecanismos y fórmulas de recolección de dinero, materiales y alimentos. Teniendo a su servicio los Medios, principalmente la TV, logran una capacidad de convocatoria y recursos, pero que al poco tiempo deja de ser prioridad, noticia y, por acto de magia, la tragedia desaparece, los voluntarios espontáneos también, dejando una sensación que ya está todo terminado.<sup>14</sup>

Todas estas expresiones estuvieron presentes desde el primer momento en las respuestas humanitarias. Cada una de ellas realizando su trabajo en base a sus propios principios, potencialidades y capacidades. La capacidad de cada una de ellas determinó el tiempo y el nivel de inversión en la zona afectada escogida.

Después de seis meses del 27F fuimos convocadas por la ONEMI, las organizaciones humanitarias que participamos en respuesta humanitaria, llegamos 19 organizaciones<sup>15</sup>. Todas estaban en Santiago, algunas con alcance nacional otras con presencia en las regiones afectadas. Después que cada una fue dando cuenta de lo que había realizado, nos fuimos dando cuenta que muchas organizaciones estuvimos en el mismo lugar, con las mismas familias, con los mismos beneficios. Encuestando 4 hasta 6 veces a las mismas familias, con las mismas

---

<sup>13</sup> Un importante documento que ayuda a incorporar las lecciones aprendidas del voluntariado es “El Voluntariado y los Desastres” y lo encontramos en: [http://www.unv.org/fileadmin/docdb/pdf/2011/SWVR/Spanish/SWVR2011\\_%5BSPA%5D\\_full\\_%5B10%5D\\_chapter7.pdf](http://www.unv.org/fileadmin/docdb/pdf/2011/SWVR/Spanish/SWVR2011_%5BSPA%5D_full_%5B10%5D_chapter7.pdf)

<sup>14</sup> Este es un gran tema que aún no se está abordando con el enfoque humanitario, compartimos el siguiente documento para sumarnos al cambio cultural que anhelamos por el bien de las víctimas de una tragedia: [http://www.unisdr.org/files/20108\\_mhbespweb.pdf](http://www.unisdr.org/files/20108_mhbespweb.pdf)

<sup>15</sup> *Instituciones convocadas por ONEMI*: Cruz Roja Chilena, Bomberos, Defensa Civil, Patrullas de Sky, Botes Salvavidas, K-SAR Chile, Socorro Andino, Ejército de Salvación, EMAH Chile, Caritas, ADRA, Psicólogos Voluntarios, Guías de Scouts de Chile, ONG SAR, Hogar de Cristo, Red de Voluntarios, Asociación de Organizaciones No Gubernamentales, Asociación Chilena Pro Naciones Unidas – ACHNU, Visión Mundial.

preguntas. Ellos aprendieron que respondiendo, aunque sea lo mismo, recibirían ayuda.

En ese espacio de coordinación nos dimos cuenta que actuamos descoordinadamente: repetimos los beneficiarios, mal usamos los recursos, dejamos a muchos territorios y familias sin ayuda e informamos a nuestros socios cooperantes que hicimos bien el trabajo.

En este contexto de errores de respuesta es que asumimos el compromiso de no repetir las descoordinación y nos coordinarnos, formamos lo que se llamó la Red de Ayuda Humanitaria Chilena – RAHCh.<sup>16</sup> Esta expresión de coordinación es fruto de una de los mayores aprendizajes y reconocimiento que la dimensión de un trabajo humanitario exige: la coordinación. Aprendimos que el “antes”, “durante” y el “después” es un ciclo que para las organizaciones humanitarias no tiene cierre, es permanente en el tiempo, donde los aprendizajes, el intercambio de capacidades son claves para mejorar las respuestas humanitarias.

En los siguientes eventos ocurridos en los años 2011 al 2015, hemos ido avanzando en este proceso de coordinación, no es un aprendizaje automático; establecer las confianzas no es fácil, especialmente entre la sociedad civil organizada y el gobierno en todos sus niveles (nacional, regional y local). Si bien el primer responsable de la protección y bienestar de todo ciudadano y ciudadana que vive en el país al momento de una catástrofe es del Estado, no son menos respetables las capacidades que la sociedad civil organizada y especializada, como entes independientes y autónomos en su gestión humanitaria, tiene para complementarse con el Estado al momento de responder. Reconozco un significativo avance al 2015 de acercamiento y reconocimiento de la complementariedad entre las distintas capacidades que tiene el país para enfrentar sus catástrofes. El mayor ejemplo de este proceso ha sido la iniciativa que se ha generado a partir de la Plataforma Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres<sup>17</sup> y la dinámica a

---

<sup>16</sup> *La Red de Ayuda Humanitaria Chilena (RAHCh)* surge a raíz del terremoto que afectó a la zona centro-sur de Chile en 2010. Su propósito es dar asistencia oportuna al país frente a emergencias y desastres, trabajando en la coordinación eficiente de ayuda humanitaria en beneficio de las poblaciones más afectadas por este tipo de fenómenos.

<sup>17</sup> *Plataforma Nacional de GRD Chilena*: La Plataforma Nacional es uno de los principales avances del Estado en materia de la GRD, ha iniciado un proceso clave

coordinarnos desde la ONEMI. ONEMI ha implementado un sistema de coordinación que se activa inmediatamente ocurrido un evento que demande la participación de las organizaciones e instituciones especializadas y del voluntariado. En las mismas oficinas del ONEMI se constituye un sistema de coordinación, donde todas las instituciones se hacen parte y, en base a una planilla, se hace un seguimiento del trabajo que cada una de las instituciones realizará, preguntas claves como: ¿Cuándo se inicia el trabajo humanitario?; ¿Cuántas personas profesionales y voluntarias participaran en el trabajo?; ¿Cuál será el tipo de intervención?; ¿Cuál el alcance, números de familias a beneficiar?; ¿Cuenta con recursos propios o requiere apoyo para el traslado de las donaciones?. Esta base de datos se actualiza, al principio en forma diaria y se comparte con todas las instituciones que participan del proceso. Posteriormente, dependiendo del nivel de la emergencia, los informes de van aplazando y entregando en forma semanal, hasta dar por terminado toda la respuesta. Este rol es clave para la coordinación. No obstante, aún hay organizaciones que se marginan y realizan un trabajo independiente, incluso se han creado iniciativas paralela a la de la ONEMI. Esto es parte del proceso, del aprendizaje y, principalmente, de las confianzas.

## **2 LOS PRINCIPALES APRENDIZAJES**

Sin duda alguna, el listado de aprendizajes, puede ser mucho más del que desarrollaré en este artículo. Los indicados aquí son a partir de mi experiencia y síntesis de lo vivido en estos últimos cinco años, no hay un orden de prioridad lineal de más a menos. Cuando se trabaja con personas, comunidades, culturas el orden puede cambiar y su sentido tiene una dimensión holística, donde todos ellos deben

---

para la construcción del Plan y de la Política del Estado chileno para la GRD. Es un proceso que no ha sido fácil y no depende para su aprobación y puesta en marcha a la ONEMI, quien coordina todo el trabajo. Un logro importante a destacar es la convocatoria y un importante nivel participación de todos los sectores del país ligado a la GRD. Entre los que participan, mencionamos a las siguientes instituciones: División de Protección Civil, ONEMI, Estado Mayor Conjunto; Ministerio de Defensa Nacional. - Red de Ayuda Humanitaria Chilena; Ministerio de Relaciones Exteriores. Asociación Chilena de Municipalidades. Ministerio de Agricultura.

darse bajo el principio humanitario de calidad y como un derecho de todas las personas. Estos aprendizajes conllevan al cambio cultural que debemos llegar: pasar de prácticas y enfoques individualistas, de enfoques paternalistas, de acciones caritativas a prácticas coordinadas, solidarias, participativas donde el afectado o afectada deja de ser un objeto de ayuda y el enfoque mayor nunca pierde la dimensión de un desarrollo sustentable y sostenible en el tiempo.

## 2.1 DE LA “COMPETENCIA” A LA COORDINACIÓN: el trabajo en redes es la clave

Cuando hablo de “Competencia” me refiero a un sentido competitivo: competir en quién llega primero, quien lo hace mejor, quien invierte más, sin considerar que nuestros pares están en el mismo objetivo. Entre los pares de la sociedad civil es un nivel de competencia que está presente, pero cada vez más hay conciencia de ello. Otra constatación de competencia es entre la sociedad civil y los organismos del estado/gobierno, aquí es el tema de validación del trabajo del otro, el reconocimiento de las experiencias y capacidades adquiridas. El proceso logrado a través del trabajo en REDES es la clave para el tiempo que viene, no solo en respuesta humanitaria, sino además, en el establecimiento e intercambio de saberes y capacidades; en la elaboración de convenios, acuerdos y protocolos marcos que permitan cada vez más el mejoramiento del trabajo humanitario.<sup>18</sup>

## 2.2 POLÍTICAS Y PROTOCOLOS CLAROS, APRENDIDOS Y APLICADOS OPORTUNAMENTE EVITAN LA PÉRDIDA DE VIDAS Y RECURSOS: de la cultura de la reacción a la cultura de la prevención

Este cambio es el mayor desafío que se debe tener como país y debe involucrar a todos y todas quienes son parte del territorio nacional. Uno de los mayores aprendizajes de las últimas catástrofes vividas en Chile es que *todos y todas* debemos saber *qué hacer y qué no hacer*

---

<sup>18</sup> Véase <http://www.proteccioncivil.org/catalogo/naturales/jornada-maremotos/presentaciones/p00.pdf>, documento completo que recoge las principales lecciones aprendidas desde la ONEMI.

frente un evento de la naturaleza. El manejo de información oportuna, de procedimientos claros debe activar reacciones y acciones que salven vidas. Esto debe ser adquirido desde la niñez, en la escuela, en la casa, en la plaza, en la iglesia, en las fiestas, en las vacaciones, en la montaña, en el valle, en los ríos, en la playa, donde quiera que estemos. Debemos incorporar el manejo mínimo de todas las acciones frente a determinado evento. El aprender que hacer frente un tsunami no es tarea de quienes viven en la zona costera. Por ejemplo, el terremoto y tsunami del 27F, fue al término de la época estival y muchas personas acampaban en zonas costeras y venían de zonas precordilleranas o de los valles centrales y no manejaban, no sabían qué hacer. Para llegar al ideal que todos y todas manejemos y apliquemos acciones que salven vidas, se requieren políticas de Estado y una Sociedad Civil que facilite y promueva estos saberes y prácticas.<sup>19</sup>

### 2.3 LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE COMO LA PRINCIPAL INVERSIÓN DEL ESTADO

El tema de la Gestión de Riesgo de Desastres sigue avanzando en el proceso de dejar ser un gasto en la mayoría de los niveles del Estado a ser considerada como una inversión. No obstante, la inversión, desde el Estado, ha estado mayormente en la respuesta ante un evento y en menor inversión en la prevención, mitigación. Si consideramos los informes de gestión tanto de los ministerios, como de los Delegaciones Presidenciales para la Reconstrucción han dado de los eventos mencionados al inicio de este artículo, veremos que todos se centran en dar cuenta de grandes cifras en infraestructura y mayormente en viviendas. Un análisis detallado de esto informes da cuenta que el mismo estado reconoce grandes falencias, debilidades y errores en los procesos de reconstrucción<sup>20</sup>: “El proceso de reconstrucción ha avanzado brindando soluciones habitacionales, como

---

<sup>19</sup> Véase la Política Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres: <http://repositoriodigitalonemi.cl/web/bitstream/handle/2012/1710/PoliticaNacRRD2014.pdf?sequence=1> Otras campañas: [www.chileatiende.gob.cl/fichas/ver/36455](http://www.chileatiende.gob.cl/fichas/ver/36455) <http://siac.onemi.gob.cl/documentos/docs/difusion/InfografiaprotocoloONEMI-SHOA.pdf>

<sup>20</sup> Véase: Diagnóstico estado de la Reconstrucción Terremoto y Tsunami, 27 de febrero de 2010. [www.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/Diagnostico-27-f.pdf](http://www.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/Diagnostico-27-f.pdf) [http://www.sismo24.cl/500sisomos/600pdf/\\_ONEMIGestiondelriesgoenchile2014.pdf](http://www.sismo24.cl/500sisomos/600pdf/_ONEMIGestiondelriesgoenchile2014.pdf)

también reparando y levantando la infraestructura dañada o perdida. Sin embargo, la tarea centrada en la intervención física requiere una mirada más amplia para centrarse en los territorios y las personas –sus problemas y oportunidades– como eje de la tarea. Lo anterior implica plantear y poner en marcha acciones, desafíos y adecuaciones a las estructuras y planes de las diferentes reparticiones públicas. Así visto, es que se sugiere que a partir de esta experiencia los procesos de “reconstrucción” pasen a visualizarse como materia transversal del aparato del Estado, y en diálogo con los organismos privados y de la sociedad civil en su conjunto. La reconstrucción debe ser entendida como tarea de todos, si en verdad deseamos que se transforme en oportunidad”. “El terremoto y posterior tsunami pusieron de manifiesto las carencias de los territorios, específicamente planes reguladores, mapas de riesgos, registros, cartografías, déficit de urbanización, entre otros y el proceso de reconstrucción hizo lo suyo respecto de las debilidades institucionales para abordar de forma integral el desarrollo de las localidades, ausencia de estructuras, normativas, procedimientos, programas, y herramientas para situaciones excepcionales.” “Cabe destacar que la situación en materia de reconstrucción a la fecha, presenta debilidades en lo que respecta a mirar el territorio en su conjunto, lo que hubiese permitido que efectivamente el desastre se hubiese convertido en una oportunidad en la reconstrucción de los mismos. La persistencia de actuar sectorialmente en un enfoque de déficit y cobertura sin definir estándares y planificaciones territoriales, generó una serie de situaciones que se recogen en el primer capítulo denominado ‘Hallazgos’, donde se trabajan los temas asociados a los territorios y a los Planes Maestros, como también las situaciones asociadas a las personas que refuerzan la ausencia de intervenciones intersectoriales, como la ausencia de un liderazgo institucional en la materia, que hubiese intencionado acciones concertadas que fuesen más allá de la recuperación de viviendas y obras pérdidas.”

Paralelo a este reconocimiento, debemos hacer mención de un avance significativo desde la Delegación Presidencial para el cierre del proceso de Reconstrucción del 27F, nos referimos a la incorporación de un concepto integral al proceso de reconstrucción e integra, desde sus inicios la rehabilitación de las personas, a través de programas de apoyo psicosocial orientados a la recuperación de las personas, familias y comunidades; inicialmente el informe da cuenta que serán los orga-

nismos del Estado quienes asumirán este proceso reconstrucción y rehabilitación, no obstante, posteriormente hace un llamado a la sociedad civil organizada, cuya experiencia esté en el apoyo psicosocial, a que se integran al proceso de reconstrucción y rehabilitación. La importancia de este informe está en que no se puede hablar de reconstrucción sin rehabilitación, ambas deben ir juntas y deben estar consideradas y planificadas desde el principio de todo el proceso de Reconstrucción.

## 2.4 APRENDIENDO A VIVIR Y CONVIVIR CON LA NATURALEZA: ella no es un desastre, el desastre lo provocamos nosotros.

Una parte importante de las y los chilenos, especialmente ligados a la religiosidad popular y coincidentemente a las familias y comunidades más afectadas en una catástrofe, cree que los eventos de la naturaleza son provocados por Dios y además están ligados a la interpretación que es un castigo de él. Esta creencia, sumada a la cultura “*aquí no va a pasar nada*”, “*déjalo así no más*”, “*mañana lo arreglamos*” hace más compleja y difícil la GRD como clave para el cambio cultural que se espera. Modificar estos pensamientos y creencias, va a la par de las políticas y leyes locales para la aprobación, autorización de los lugares de asentamientos humanos. Pobreza, marginalidad, precariedad son los factores que la mayoría de los lugares más afectados estén en los lugares de alto riesgo. La lluvia y los deslizamientos han existido siempre, los terremotos que conllevan tsunamis también, los volcanes hacen erupciones desde siempre y siempre han estado en el mismo lugar.

Aprender a vivir con la naturaleza no es fácil, porque nosotros los humanos hemos desconocido y no sabemos leer lo que ella nos dice. Una mención aparte es el reconocimiento a las culturas ancestrales y originarias en nuestros países, porque ellas sí saben leer y escuchar a la naturaleza y han aplicado mecanismos correctores a partir de esos aprendizajes.

Frente a esta complejidad entre lo cultural, lo político, lo social y económico el desafío para mitigar los efectos en las comunidades más vulnerables, exige y requiere de un trabajo integral, de una visión y cosmovisión que permita avanzar en los cambios que se requieren. Solo así lograremos entender la importancia de valorar el convivir en armonía con la naturaleza. Cuando decimos que somos nosotros los que provocamos

el desastre, estamos diciendo que la responsabilidad de los daños y la magnitud de la afectación son nuestros. Por ejemplo, la pregunta sobre los procesos de reconstrucción de viviendas e infraestructura sociales, ¿Considera la reconstrucción, si existen, los planes reguladores? ¿Cómo participan las autoridades de los gobiernos locales y las vecinales en las propuestas de reconstrucción? ¿Consideran normas de mitigación frente a nuevos eventos? ¿Cómo aplican las lecciones aprendidas? ¿Quién y cómo se aplica la norma cuando sabemos que familias están en zonas de alto riesgo y que serán las víctimas, por ejemplo, del próximo invierno?<sup>21</sup>

## 2.5 LAS COMUNIDADES LOCALES SON SIEMPRE SUJETO DE LA RESPUESTA Y NUNCA OBJETO

Frente a un evento con características desastrosas intervienen muchos actores y todos quieren ayudar. Los afectados generalmente son vistos y tratados como víctimas ¡y lo son! ¿Pero, hasta cuándo? ¿Cuál es rol de ellas y ellos en las necesidades que requieren? Aquí entramos en el tema de las donaciones, el cual es muy complejo, pero, Las Normas Mínimas de Esfera y el Código de Conducta están siendo cada vez más incorporadas por parte de los actores humanitarios.

Pero hay mucho por hacer aún, especialmente en las relaciones entre las autoridades de los gobiernos locales, regionales y nacionales y las y los afectados en una catástrofe. ¿Cómo se establecen relaciones en una catástrofe con sujetos que antes de la catástrofe eran ignorados y tenían un largo listado de necesidades y problemáticas? ¿Cómo implementamos procesos que incluyan el concepto de oportunidad para revertir los estados anteriores? Pero, ¿Cómo lo hacemos a partir de procesos consultivos y participativos que garanticen las necesidades como un principio humanitario y no como acto de “caridad” con fines proselitista? Este es uno de los grandes desafíos para toda la humanidad.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> [www.unisdr.org/2004/campaign/booklet-spa/Booklet-spanish.pdf](http://www.unisdr.org/2004/campaign/booklet-spa/Booklet-spanish.pdf) <http://www.eird.org/fulltext/ABCDesastres/teoria/desastres.htm> [http://www.consumer.es/web/es/medio\\_ambiente/naturaleza/2012/11/05/214057.php](http://www.consumer.es/web/es/medio_ambiente/naturaleza/2012/11/05/214057.php) <http://www.unicef.org/paraguay/spanish/aprendamos.pdf>

<sup>22</sup> El papel de las mujeres en GRD: <http://cidbimena.desastres.hn/docum/crid/Abril-Mayo2005/CD1/pdf/spa/doc2204/doc2204-b2.pdf>  
[http://www.minsa.gob.pe/ogdn/cd1/pdf/ERI\\_04/parte4.pdf](http://www.minsa.gob.pe/ogdn/cd1/pdf/ERI_04/parte4.pdf)

## 2.6 LA IMPORTANCIA DE INCORPORAR NORMAS MÍNIMAS, EL CÓDIGO DE CONDUCTA PARA Y EN LA RESPUESTA HUMANITARIA

La importancia de los acuerdos internacionales. Los conceptos de globalidad, de redes, de intercambios, principios humanitarios, son el gran avance en GRD desde 1990 en adelante. También es un tema complejo donde los grandes intereses y las hegemonías de los sistemas se contradicen y hacen más complejos las respuestas humanitarias demandadas tanto por eventos de la naturaleza, como por eventos catastróficos producidos por el propio ser humano contra otro ser humano. En medio de este escenario hay avances significativos, que a veces no tienen el ritmo que deseamos, no obstante, tanto de los Estados reconocemos un importante listado de compromisos que están apuntando al cambio que queremos: Marco de Acción de Hyogo, Marco de Sendai para la RRD<sup>23</sup>, Objetivos del Desarrollo del Milenio<sup>24</sup>, COP21<sup>25</sup>. Por otra parte, como un complemento rector y con enfoque global, está la Sociedad Civil Organizada con importantes

---

<sup>23</sup> *Marco de Sendai*. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 se adoptó en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015. Este es el resultado de una serie de consultas entre las partes interesadas que se iniciaron en marzo de 2012 y de las negociaciones intergubernamentales que tuvieron lugar entre julio de 2014 y marzo de 2015, con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, a petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Marco de Sendai es el instrumento sucesor del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015.

<sup>24</sup> *Objetivos del Milenio*. En septiembre de 2000, basada en un decenio de grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, los dirigentes del mundo se reunieron en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, para aprobar la Declaración del Milenio, comprometiendo a sus países con una nueva alianza mundial para reducir los niveles de extrema pobreza y estableciendo una serie de objetivos sujetos a plazo, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y cuyo vencimiento del plazo está fijado para el año 2015. <http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml>

<sup>25</sup> *COP21*. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, conocida como CMNUCC (UNFCCC en inglés) fue adoptada durante la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 (*lien vers la frise*). Entró en vigor el 21 de marzo de 1994, y ha sido ratificada por 196 Estados, que constituyen las «Partes», las partes interesadas, de la Convención.

iniciativas que posibilitan cada vez más profesionalizar y humanizar la RRD, entre ellas: Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres-GNDR.<sup>26</sup> ACT Alliance.<sup>27</sup> Cruz Roja Internacional,<sup>28</sup> entre otras. Estas incluyen el Código de Conducta, el Proyecto Esfera, el Proyecto Ombudsman Humanitario (que se convirtió en HAP International)<sup>29</sup>.

### 3 DESAFÍOS A PARTIR DE LA EXPERIENCIA CHILENA EN GRD

El gran desafío es la *coordinación*, la naturaleza ya está hablando y cada vez más nosotros estamos sabiendo y aprendiendo a leerla. En esto el rol de la academia, su ciencia y sus logros es clave para la GRD.

---

<sup>26</sup> *GNRD*. La Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres es la mayor red internacional de organizaciones comprometidas a colaborar juntas para mejorar las vidas de las personas afectadas por desastres en todo el mundo. <http://www.gndr.org/es/>

<sup>27</sup> *ACT Alliance*. ACT Alianza es una coalición de 137 iglesias y organizaciones afiliadas que trabajan juntas en más de 100 países para propiciar un cambio positivo y sostenible en la vida de las personas pobres y marginadas independientemente de su religión, creencias políticas, género, orientación sexual, raza o nacionalidad, de conformidad con los códigos y normas internacionales más exigentes.

<sup>28</sup> *Cruz Roja Internacional*. El CICR, fundado en 1863, trabaja en todo el mundo para prestar ayuda humanitaria a las personas afectadas por los conflictos y la violencia armada, y para promover las leyes por las que se protege a las víctimas de la guerra. Es una Institución independiente y neutral, su cometido dimana esencialmente de los Convenios de Ginebra de 1949. Sito en Ginebra, Suiza, emplea a unas 14.500 personas en 80 países; su financiación estriba principalmente en los donativos voluntarios procedentes de los Gobiernos y de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

<sup>29</sup> *Ombudsman Humanitario*. Órgano independiente y generalmente unipersonal encargado de supervisar la actividad de la Administración Pública y defender los Derechos de los Ciudadanos frente a la misma. Implica una garantía adicional para los particulares que, además de los procedimientos judiciales, pueden dirigirse a esta Institución. La figura es de origen Sueco, en donde se estableció oficialmente a principios del Siglo XIX. <http://www.centropaz.com.ar/radio16-11-10.htm>

### 3.1 EFECTOS GLOBALES, ESTAMOS EN MEDIO DE CAMBIOS CLIMÁTICO Y CON EFECTOS SIN PRECEDENTES

Para nosotros no hay discusión que estamos en medio de cambios en el comportamiento de la tierra. Somos testigos de eventos que en su magnitud no conocíamos y otros que sólo veíamos desde la distancia, pero que ahora están aconteciendo en nuestro entorno. También nos damos cuenta que frente a la naturaleza no hay frontera y que las particularidades que definen un territorio deberíamos corregirlas. Hoy tenemos un cúmulo de información global sobre lo que acontece a diario, especialmente en materia del clima, su comportamiento y su efecto catastrófico en la población humana, en el hábitat y su entorno. Pero también somos testigos que quien se repone, recupera y vuelve a la normalidad más rápido frente a un evento, gran o mega evento es la naturaleza misma, a diferencia de la lentitud y a veces muy deficiente recuperación de las personas y su hábitat. He aquí un gran desafío que requiere universalizar las estrategias para avanzar en la socialización de los saberes y aprendizajes.<sup>30</sup>

### 3.2 COORDINAR LOS SABERES ENTRE LA ACADEMIA Y LAS COMUNIDADES. HABLAR UN MISMO LENGUAJE

A mi juicio aquí hay avances importantes, no obstante queda mucho por hacer aún y por ello lo presentamos como un desafío. En la experiencia chilena frente a los eventos naturales conviven distintos saberes y cada uno de ellos con sus aportes y validaciones para avanzar en los procesos de reconstrucción y rehabilitación. Por ejemplo, las comunidades originarias en sus experiencias, relatos y aprendizajes ya tienen incorporado la GRD, algunas avanzadas en las ubicaciones de todos los espacios donde ellos conviven. Conocen el río, el mar, el volcán, el valle, la lluvia, la nieve, la sequía y hablan de ellas como un todo. Nuestras comunidades, mayormente urbanas, tienen una capacidad de adaptación al riesgo, pero sin prevención alguna. Aun así, tienen un lenguaje, saberes, costumbres que muchas veces no son considerados en los procesos de reconstrucción y rehabilitación. Por su parte la academia y los avances

---

<sup>30</sup> Cambio Climático: <http://cambioclimaticoglobal.com/> <http://www.greenpeace.org/espana/es/Trabajamos-en/Frenar-el-cambio-climatico/>

que está logrando en materia del comportamiento de la naturaleza son muy notorio, más no siempre es escuchada, ni va a la par con las nuevas políticas que los gobiernos incorporan para las respuestas y la GRD. Para efecto de este desafío queremos resaltar el tema del lenguaje, del idioma, de cómo hablamos un mismo lenguaje para comunicar los resultados, las estadísticas, las indicaciones, las rectificaciones. Para el caso chileno, un desafío no menos importante es la coordinación entre las mismas academias que se especializan e investigan en este ámbito.<sup>31</sup>

### 3.3 COORDINAR LOS APRENDIZAJES. APRENDER DE LAS LECCIONES APRENDIDAS. NO PODEMOS REPETIR Y LAMENTAR SIEMPRE LOS MISMOS

Este es un desafío complejo porque está mediado por factores culturales, económicos y políticos. Somos testigos de la dificultad de erradicar familias o comunidades enteras que están en zonas de alto riesgo y que experimentan sistemáticamente todos los años los mismos problemas, sufrimientos y grandes pérdidas según la magnitud del evento. En Chile, como en la mayoría de los países, se vive el mismo problema y las mismas dificultades: “no hay voluntad política”, “no hay capacidad económica”, “no hay voluntad al cambio”. Entonces, tenemos Equipos Humanos especializados para enfrentar este tipo de necesidades recurrentes, hay presupuesto de los gobiernos locales para la respuesta para los mismos eventos de todos los años. ¿Cómo avanzamos? El riesgo de no avanzar es transformar estas prácticas como habituales y generar un círculo vicioso de dependencia donde utilizamos para otros fines no humanitarios la desgracia de las familias, comunidades y viceversa.

## 4 CONSIDERACIONES FINALES

Para finalizar este relato de la experiencia chilena en GRD, quiero resumir en la siguiente gráfica el mayor desafío en corto, mediano y largo plazo. El avance debe ser a partir de gestionar redes de redes

---

<sup>31</sup> Los saberes ancestrales para la GRD: <http://www.fao.org/3/a-as976s.pdf> <http://cambioclimatico-pnud.org.bo/foro/printthread.php?tid=35>

dentro de cada área, la coordinación interna es clave, el enemigo es crear competencia desleal y oportunista. Por ejemplo, dentro del Estado se debe hablar un mismo lenguaje, la prioridad uno es el enfoque y el deber humanitario, el Estado es uno y permanente, las personas que lo administran son transitorias. Solo en la medida que tengamos la capacidad de trabajar internamente entre nuestros pares en redes, tendremos la capacidad de trabajar en redes mayores con otros para complementarnos y hacer mejor nuestro trabajo. Esto es válido para las Comunidades, para la Academia, para la Sociedad Civil Organizada, para los Organismos Internacionales.

**Figura 1:** Red de Redes para la GRD



**Fonte:** creación del autor

## REFERENCIAS

ACT Alianza. Disponible en: <http://actalliance.org/es/acerca-de-act/>

BIBLIOTECA NACIONAL DE CHILE. Los terremotos en Chile (1570-2010). Memoria Chilena. Disponible en <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3576.html> . Accedido en 23/3/2016.

CAMBIO CLIMATICO: Información sobre el Calentamiento Global desde 1997. Sitio en Español. Disponible en: <http://cambioclimaticoglobal.com>. Accedido el 23 de marzo de 2016.

CENTRO SISMOLÓGICO NACIONAL. UNIVERSIDAD DE CHILE. Informe Técnico Terremoto de Iquique, Mw=8.2. 1 de abril de 2014. Informe preparado por Sergio Barrientos. Abril 2014. Disponible en [http://www.sismologia.cl/pdf/informes/terremoto\\_iquique\\_2014.pdf](http://www.sismologia.cl/pdf/informes/terremoto_iquique_2014.pdf). Accedido el 23 de marzo de 2016.

Diagnóstico estado de la Reconstrucción Terremoto y Tsunami, 27 de febrero de 2010. GOBIERNO DE CHILE Delegación Presidencial para la Reconstrucción Paula Forttes Valdivia, Delegada Presidencial Santiago, 04 de Junio de 2014. Disponible en: [www.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/Diagnostico-27-f.pdf](http://www.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/Diagnostico-27-f.pdf) . Accedido el 14 de enero de 2014.

Documento. ANALISIS DE RIESGOS DE DESASTRES EN CHILE VII Plan de Accion de DIPECHO en Sudamerica 2011 – 2012. Disponible en: [ttp://www.eird.org/wikiesp/images/Analisisriesgosedesastreschiledipechovii.pdf](http://www.eird.org/wikiesp/images/Analisisriesgosedesastreschiledipechovii.pdf). Accedido 14 de enero de 2016.

EDUARDO AQUEVEDO. Chile: terremoto del 27 de Febrero de 2010. Disponible en <https://aquevedo.wordpress.com/2010/03/08/chile-terremoto-del-27-de-febrero-de-2010/#comments>. Accedido el 14 de enero de 2016.

EL PROYECTO ESFERA. Disponible en: <http://www.spherehandbook.org/es/que-es-esfera/>, 1997. Accedido en: 12/12/2015.

GNRD. La Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres. Disponible en: <http://www.gndr.org/es/> <http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml>, 2015.

NACIONES UNIDAS. FAO: Cartilla Saberes Ancestrales e Indicadores Naturales para la reducción de riegos de desastres agropecuarios. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-as976s.pdf>. Accedido el 23 de Marzo de 2016

NACIONES UNIDAS. PNUD. Foro Cambio Climático. Saberes Ancestrales. 8 al 12 de Abril de 2011. Disponible en: <http://cambioclimatico-pnud.org.bo/foro/printthread.php?tid=35>. Accedido el 23 de marzo de 2016. ONU. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. CMNUCC(COP21). Disponible en: [http://unfccc.int/portal\\_espanol/informacion\\_basica/la\\_convencion/items/6196.php](http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/la_convencion/items/6196.php), 2015. Accedido en: 10/11/2015

NACIONES UNIDAS. VOLUNTARIOS: Informe sobre el estado del voluntariado en el mundo 2011. “El Voluntariado y los Desastres” Disponible en: [http://www.unv.org/fileadmin/docdb/pdf/2011/SWVR/Spanish/SWVR2011\\_%5BSpa%5D\\_full\\_%5B10%5D\\_chapter7.pdf](http://www.unv.org/fileadmin/docdb/pdf/2011/SWVR/Spanish/SWVR2011_%5BSpa%5D_full_%5B10%5D_chapter7.pdf) . Accedido el 23 de marzo de 2016.

PLATAFORMA NACIONAL DE GESTION DE RIESGOS DE DESASTRES. CHILE: Disponible en: <http://repositoriodigitalonemi.cl/>

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE. Facultad de Ciencias Biológicas. Bionoticias/Investigación: Climatólogo chileno nos actualiza sobre la mega-sequía que experimenta Chile central. 28 de julio de 2015. Disponible en: <http://biologia.uc.cl/es/investigacion/bionoticias-investigacion/689-climatologo-chileno-nos-actualiza-sobre-la-mega-sequia-que-experimenta-chile-central>. Accedido el 23 de marzo de 2016.

“Reaseguros y otras formas de Transferencia de Riesgos”. Jorge Claude – Vicepresidente Ejecutivo AACH. Abril 2015. Disponible en: <http://www.assal-cr.com/docs/ponencias/jorge-claude-po.pdf> . Accedido el 14 de enero de 2016.

Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres. Disponible en: <http://www.gndr.org/es/>

SERNAGEOMIN. Ministerio de Minería. INFORME N°2 POR AFECTACION DE LLUVIAS Y ALUVIONES EN ZONA NORTE DEL PAIS Miércoles 25 de Marzo 2015. Disponible en: <tp://www.sernageomin.cl/archivos/Informe%20N%C2%B02%20Por%20Afectaci%C3%B3n%20de%20Lluvias%20y%20Aluviones%20en%20Zona%20Norte.pdf> Accedido el 23 de marzo de 2016. Departamento de Geología de la Universidad de Chile. Erupciones recientes del volcán Chaitén y Cordón Caulle. Disponible en: <http://www.geologia.uchile.cl/erupciones-recientes-del-volcan-chaiten-y-cordon-caulle>. Accedido el 23 de marzo de 2016.

SHOA. Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile. Organismo responsable de la información de alerta de tsunami. <http://www.shoa.cl>

“TSUNAMI PASO A PASO: los escandalosos errores y omisiones del SHOA y la ONEMI”, Investigación de CIPER, 18 de enero 2012, Disponible en: [www.ciperchile.cl/2010/01/18/tsunami-paso-a-paso-los-errores-y-omisiones-del-shoa-y-la-onemi/](http://www.ciperchile.cl/2010/01/18/tsunami-paso-a-paso-los-errores-y-omisiones-del-shoa-y-la-onemi/). Accedido el 14 de enero de 2016.

UNDP - United Nations Development Programme. People's Participation Technical Report. New York: UNDP, 1993.

UNISDR - *Marco de Acción de Hyogo*. Disponible en: <http://www.comminit.com/la/node/196114>. ONU, 2005.

UNISDR - *Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030*. ONU, 18 March 2015. [http://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](http://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf) /

## RESUMEN

El presente artículo, será una lectura desde la experiencia vivencial del autor, como chileno y como trabajador humanitario en los últimos 5 años (2010 – 2015) a través y desde el trabajo de una Organización No Gubernamental dedicada a la Gestión de Riesgo de Desastres, a la Respuesta Humanitaria durante todo este periodo. El trabajo de respuesta y coordinación de redes son la base para esta mirada y con ella se pretende generar dialogo entre todos los actores: gobiernos locales, comunidades locales, organizaciones especializadas de la Sociedad Civil, el voluntariado, el mundo empresarial, organismos internacionales y la academia con todo lo que la ciencia aporta y aportará para enfrentar los tiempos que vienen.

**PALABRAS CLAVE:** Redes. Reducción del riesgo de desastre. Chile. Organizaciones no gubernamentales.

## **ABSTRACT**

This article is a reading from the life experience of the author, as a Chilean and as a humanitarian worker in the last 5 years (2010-2015) through and from the work of an NGO dedicated to Disaster Risk Management, humanitarian response during this period. The work of response and coordination of networks are the basis for this view and it is intended to generate dialogue between all actors: local governments, local communities, specialized civil society organizations, volunteering, business, international organizations and academia with everything that science brings and will bring to face the times ahead.

**KEYWORDS:** Networks. Disaster risk reduction. Chile. Non-governmental organizations.



# A VIGILÂNCIA EM SAÚDE AMBIENTAL DOS RISCOS ASSOCIADOS AOS DESASTRES (VIGIDESASTRES) NO MINISTÉRIO DA SAÚDE

*The environmental health surveillance of risk associated with disaster (Vigidesastres) in the Ministry of Health*

Cristina Paragó Musmanno\*

Daniela Buosi Rohlf\*\*

Eliane Lima e Silva\*\*\*

Valdimar de Araújo Santana\*\*\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

Conceitua-se desastre como “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade envolvendo extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou ambientais, que exceda a sua capacidade de lidar com o problema usando meios próprios”. Podem ser classificados como naturais ou tecnológicos, conforme Instrução Normativa n. 1, de 24 de agosto de 2012, do Ministério da Integração Nacional (FURTADO *et. al.*, 2012, p. 20; 2015, p. 28).

Para a Estratégia Internacional para Redução de Desastres da Organização das Nações Unidas (EIRD/ONU), perigo ou ameaça são sinônimos, sendo caracterizados como um evento físico potencialmente prejudi-

---

\* Mestre em Ciências Biológicas (2001) e Especialista em Vigilância em Saúde Ambiental (2014) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente é Bióloga/Tecnologista Pleno do Ministério da Saúde. [cristina.musmanno@saude.gov.br](mailto:cristina.musmanno@saude.gov.br)

\*\* Mestre em Ciências Ambientais pela Universidade de Brasília (2002). Atualmente é Coordenadora-Geral do Ministério da Saúde. [daniela.buosi@saude.gov.br](mailto:daniela.buosi@saude.gov.br)

\*\*\* Mestre em Geografia pela Universidade de Brasília (2011). Atualmente é consultora técnica do Ministério da Saúde. [eliane.lima@saude.gov.br](mailto:eliane.lima@saude.gov.br)

\*\*\*\* Mestre em Ciências Ambientais e Saúde pela PUC-GO (2006); Docente na PUC Goiás. Atualmente é Fisioterapeuta/Tecnologista Pleno do Ministério da Saúde. [valdimar.santana@saude.gov.br](mailto:valdimar.santana@saude.gov.br)

cial, fenômeno e ou atividade humana que pode causar a morte ou lesões, danos materiais, interrupção da atividade social e econômica ou degradação ambiental. As ameaças podem ser individuais, combinadas ou sequenciais em sua origem e efeitos. Cada uma delas se caracteriza por sua localização, magnitude ou intensidade, frequência e probabilidade (BRASIL, 2006, p. 12; 2010b, p. 10; 2011, p. 89; EIRD, 2005, p. 1; 2008, p. 3).

A ocorrência de um desastre está diretamente ligada às condições dos riscos existentes em uma localidade, e é considerada como evento único, pois produz efeitos diferentes, em decorrência das particularidades de cada território, tais como diferenças nas condições sociais, econômicas, políticas, geográficas e sanitárias. Conhecer esses riscos e as particularidades de cada território possibilita priorizar a adoção de políticas públicas voltadas para a prevenção, minimizando os impactos dos desastres sobre a população (BRASIL, 2010b, p. 4; 2011, p. 8).

De acordo com a Organização das Nações Unidas o registro de desastres que afetam uma população vem aumentando ao longo do tempo, potencializado pelo fato de haver uma maior concentração de pessoas em cidades e áreas urbanas. Soma-se a isso a vulnerabilidade de cada local. Esse adensamento populacional representa um sistema completo de serviços interligados que, aliado às mais variadas condições sociais, econômicas, políticas, climáticas, geográficas e sanitárias, torna cada evento único e com efeitos diferentes (ONU, 2012, p. 9).

## **2 DESENVOLVIMENTO**

A Vigilância em Saúde Ambiental dos Riscos Associados aos Desastres (Vigidesastres) é subordinada à Coordenação-Geral de Vigilância em Saúde Ambiental (CGVAM) da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) do Ministério da Saúde (MS) e atua na articulação das ações de prevenção, preparação, mitigação, resposta e recuperação no desenvolvimento de um conjunto de ações a serem adotadas continuamente pelas autoridades de saúde pública visando à redução da exposição da população e dos profissionais de saúde aos riscos de desastres, às doenças e agravos decorrentes deles, assim como à redução dos danos à infraestrutura de saúde (BRASIL, 2006, p. 10).

Essas ações são parte do Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental (SINVSA), que compreende o conjunto de ações e

serviços prestados por órgãos e entidades públicas e privadas, relativos à vigilância em saúde ambiental, visando ao conhecimento e à detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes do meio ambiente que interferem na saúde humana, com a finalidade de recomendar e adotar medidas de promoção da saúde ambiental, prevenção e controle dos fatores de riscos relacionados às doenças e outros agravos à saúde, dentre eles os desastres naturais e os acidentes com produtos perigosos (BRASIL, 2005; 2010b, p. 5).

Conforme o Regimento Interno e organograma do Ministério da Saúde, em seu artigo 576º, dentre outras competências, é de responsabilidade da CGVAM a coordenação das ações de monitoramento à saúde de populações expostas a riscos ambientais; execução das ações de vigilância em saúde ambiental de modo complementar ou suplementar, em articulação com as demais unidades competentes, na ocorrência de circunstâncias especiais de risco à saúde decorrente de fatores ambientais, que superem a capacidade de resposta do nível estadual e/ou situações de risco de abrangência nacional (BRASIL, 2010a, p. 319; 2013; 2015).

A atuação do Vigidesastres é baseada na gestão do risco, compreendendo ações de redução do risco (prevenção, mitigação e preparação), manejo do desastre (alerta e resposta) e recuperação (reabilitação e reconstrução), por meio de ações de planejamento, gerenciamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação com o objetivo de proteger a saúde da população, sempre em conformidade e em articulação com os órgãos que integram o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC).

A gestão do risco é o conjunto de decisões administrativas, de organização e de conhecimentos operacionais desenvolvidos pelos órgãos de governo em conjunto com a sociedade civil organizada para implementar as políticas e estratégias, bem como fortalecer a capacidade de atuação, a fim de reduzir o impacto dos desastres de origem natural e tecnológica (CERUTTI e OLIVEIRA, 2011, p. 418).

Alinhado a isso, é importante ressaltar que visando ao incremento das ações, durante todos os momentos da gestão do risco no país, foi instituída a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) por meio da Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, que veio para substituir a Política Nacional de Defesa Civil, esta aprovada pela Resolução do Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC) n. 2, de 12 de dezem-

bro de 1994 (BRASIL, 2012). De acordo com Furtado *et. al.* (2012, p. 19; 2014, p. 19), isso permitiu uma mudança de paradigmas, já que a Política Nacional deixava de ser baseada numa Resolução que sugeria, orientava e propunha, e passava a ser baseada numa Lei que obriga, determina e impõe.

A nova Política de Proteção e Defesa Civil dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), e autoriza a criação de sistema de informação e monitoramento de desastres. Além disso, constrói uma integração às políticas públicas, setoriais, como por exemplo, da saúde, meio ambiente, infraestrutura, visando à promoção de um desenvolvimento sustentável, propondo a todos os setores a ciência de que todos são agentes de proteção e defesa civil (BRASIL, *op. cit.*).

Em 2011, a partir do Decreto n. 7.616, de 17 de novembro, o Sistema Único de Saúde (SUS) reconhece a necessidade de ações oportunas em situações de territórios com reconhecimento federal de situação de emergência – que é entendido como o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando danos *superáveis* pela comunidade afetada – ou estado de calamidade pública – que compreende o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando *sérios danos* à comunidade afetada, *inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes* (BRASIL, 2011a). A partir da declaração de emergência em saúde pública por situação epidemiológica atípica, desastre ou desassistência, protocolos e procedimentos são iniciados, inclusive o acionamento, quando necessário, da Força Nacional do SUS, instituída no artigo 12º do referido Decreto, regulamentado pela Portaria n. 2.952, de 14 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011b).

A Estratégia Internacional para Redução de Desastres/Organização das Nações Unidas (EIRD/ONU) define como resposta oportuna a intervenção durante o momento imediato após um desastre, em curto ou longo prazo, visando à preservação da vida e a cobrir as necessidades básicas de subsistência da população afetada (EIRD, 2008, p. 3).

Vislumbrando uma resposta eficaz ao território atingido por desastre, e pensando na importância dos estoques estratégicos do Ministério da Saúde (MS) para a assistência farmacêutica aos desabrigados e/ou

desalojados, em 18 de outubro de 2012, a Portaria n. 2.365 é publicada criando o kit de medicamentos e insumos estratégicos para atendimento aos municípios atingidos por desastres, a ser encaminhado pelo MS, e cada kit para atendimento de desabrigados ou desalojados (BRASIL, 2012). Esse kit é composto por 30 medicamentos e 28 insumos estratégicos e tem capacidade para atender até 500 pessoas por até três meses.

Os eventos de massa também são objeto de preocupação do Ministério da Saúde, já que podem levar a superação da capacidade de resposta da rotina dos serviços de vigilância e assistência à saúde do sistema local, referente ao território do acontecimento do evento de massa. Por isso, a Portaria n. 1.139, de 10 de junho de 2013, define as responsabilidades para planejamento, execução e avaliação das ações de Vigilância e Assistência à Saúde quando da ocorrência deste tipo de evento, durante todas as fases do desenvolvimento do mesmo (BRASIL, 2013a).

Já a Portaria n. 1.378, de 9 de julho de 2013, regulamenta as responsabilidades das ações de Vigilância em Saúde, e no capítulo II, que trata das competências da União, no artigo 6º, inciso IX, é definido que compete à Secretaria de Vigilância em Saúde coordenar a preparação e a resposta das ações de vigilância em saúde, nas emergências de saúde pública de importância nacional e internacional, bem como cooperar com os Estados, Distrito Federal e Municípios em emergências de saúde pública quando solicitada (BRASIL, 2013b). Quanto ao financiamento, no artigo 22º, fica definido que a SVS/MS disporá de uma reserva estratégica federal para emergências epidemiológicas, constituída de valor equivalente a 5% dos recursos anuais do Componente de Vigilância em Saúde.

Além de definir a Lista Nacional de Notificação Compulsória de doenças, agravos e eventos de saúde pública, a Portaria n. 1.271, de 6 de junho de 2014, conceitua no artigo 2º, inciso V, Evento de Saúde Pública (ESP) como:

situação que pode constituir potencial ameaça à saúde pública, como a ocorrência de surto ou epidemia, doença ou agravo de causa desconhecida, alteração no padrão clínico-epidemiológico das doenças conhecidas, considerando o potencial de disseminação, a magnitude, a gravidade, a severidade, a transcendência e a vulnerabilidade, bem como epizootias ou agravos decorrentes de desastres ou acidentes e compõe o quadro de no-

tificação compulsória imediata para todas as esferas, como definido no artigo 4º e no anexo da referida Portaria (BRASIL, 2014a).

Nesse contexto, abre-se a perspectiva para a ampliação da participação do setor saúde no planejamento das ações, durante a gestão do risco na ocorrência de eventos de interesse de saúde pública nos territórios. Segundo o Regulamento Sanitário Internacional (RSI) as emergências em saúde pública são eventos com potencial de risco para a saúde pública que excedem as capacidades de municípios, estados ou país, sendo previstas ações para o desenvolvimento, fortalecimento e manutenção das capacidades para detecção, repasse imediato de informações para resposta adequada de atenção à saúde e implementação imediata de medidas de controle e prevenção (OMS, 2005, p.23).

Uma vez que a atuação do setor saúde em situações de desastres é baseada em um processo de gestão do risco, de forma transversal e intersetorial, o Vigidesastres participa em sua rotina do Comitê de Monitoramento de Eventos de Saúde Pública (CME), da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS). Esse grupo consiste em uma congregação gestora dos Eventos de Saúde Pública (ESP) monitorados pelas áreas técnicas da SVS com o objetivo de manter a regularidade das discussões técnicas e das tomadas de decisão em resposta às emergências em saúde pública, em consonância com a implementação e o fortalecimento das capacidades básicas do Regulamento Sanitário Internacional (RSI). Além disso, o CME tem por finalidade congregar as informações atualizadas sobre os ESP em monitoramento, definir os encaminhamentos no âmbito do MS e em apoio aos Estados e municípios, além de delegar atribuições aos gestores e unidades técnicas da SVS/MS (BRASIL, 2014, p. 13).

### **3 CONCLUSÃO**

Assim, o Vigidesastres em sua rotina do serviço procura atuar de forma a subsidiar e apoiar as secretarias de saúde potencialmente expostas a desastres a promoverem ações de adaptação e mitigação, com a finalidade de manter um nível aceitável de seu funcionamento e estrutura, caso ocorra um evento adverso, sempre aprendendo com os desastres passados a fim de proteger-se no futuro.

As ações de Vigilância em Saúde Ambiental dos Riscos Associados aos Desastres devem estar cotidianamente inseridas em todos os níveis de atenção da saúde, integrando os processos de trabalho, planejamento de ações, monitoramento e avaliação dessas ações. Ressalta-se que as ações da Vigilância em Saúde Ambiental não se esgotam nestas ações destacadas, abrangendo todo o processo de gestão do risco associados aos desastres.

Na redução dos riscos destacam-se as ações de estruturar a Vigilância em Saúde Ambiental dos Riscos Associados aos Desastres; constituir o Comitê Saúde em Desastre; Identificar ameaças tecnológicas; caracterizar a população em risco; avaliar a capacidade de resposta do SUS; verificar a possibilidade de parceria com outras instituições; elaborar e implantar Plano de Preparação e Resposta do SUS; elaborar e implantar sistema de preparação e alerta para a população; suprir necessidades e capacidades humanas e materiais do SUS.

No que tange o Manejo do desastre evidenciam-se as ações de acionar sistema de alerta à população em risco; convocar o Comitê de Saúde e Desastre; manter em alerta os atores com responsabilidade na resposta; implantar as ações definidas no Plano de Preparação e Resposta do SUS; realizar as ações de assistência às pessoas expostas/intoxicadas; intensificar as ações de vigilância em saúde; suprir as demandas para atenção integral à saúde da população atingida.

Na recuperação dos efeitos, salientam-se as ações de intensificar as ações de vigilância em saúde; organizar fluxo de atenção à saúde da população exposta/intoxicada; restabelecer serviços públicos essenciais e avaliar o evento, no que diz respeito às causas/penalidades, prejuízos para a saúde da população, medidas de reabilitação da saúde da população, impactos na rede de atenção, ações para remediação da área, naquilo que couber a apreciação do setor saúde.

Observando o cenário de ocorrência de desastres no Brasil, fica claro que o risco de desastres faz parte do dia a dia e está intimamente relacionado com a própria dinâmica de desenvolvimento das sociedades. Resulta da combinação de ameaças (eventos naturais ou tecnológicos) e condições de vulnerabilidade, que envolvem desde as condições de vida das populações expostas às insuficientes capacidades ou medidas para reduzir as consequências negativas, que para a saúde, pode resultar em óbitos, lesões, doenças, interrupção da prestação dos serviços, dentre outros.

Nesse contexto, estão entre os desafios para a gestão do risco de desastres, a consolidação das informações para o dimensionamento dos riscos, o conhecimento das vulnerabilidades e ameaças, que subsidia a adoção de medidas de adaptação tornando os serviços de saúde, em todas as suas esferas de gestão, mais resilientes. Essa resiliência é a capacidade de um sistema, comunidade ou sociedade potencialmente exposta a ameaças para adaptar-se com o fim de alcançar ou manter um nível aceitável em seu funcionamento e estrutura. Desta maneira, torna-se fundamental que cada território afetado por um desastre organize-se para incrementar sua capacidade de aprender com os desastres passados com o intuito de proteger-se melhor no futuro, minimizando e/ou evitando os prejuízos ocorridos, afinal, uma cidade resiliente, é uma cidade sustentável.

O fortalecimento da capacidade de atuação do Sistema Único de Saúde em emergência de saúde pública por desastre tem evoluído nos últimos anos, o que demonstra a necessidade de que o Setor Saúde permaneça em constante aprimoramento da sua capacidade de atuação.

Para isso, é imprescindível que as secretarias de saúde estabeleçam uma estratégia de preparação e resposta em seu âmbito de atuação, identificando o cenário de risco presente em seu território bem como desenvolvendo ações de ampliação da sua capacidade de atuação frente aos desastres. Dentre essas ações estão, por exemplo, a elaboração de Planos de Contingência para resposta às emergências, considerando sua tipologia (seca/estiagem, inundação, acidentes com produtos perigosos, dentre outros) uma vez que cada uma delas tem atores e ações inerentes às suas necessidades, e que as três esferas de gestão do SUS (nacional, estadual e municipal) devem contar com seus planos, de forma coordenada, para garantir uma atuação oportuna. Esse é um desafio que se apresenta ao Sistema Único de Saúde e depende da colaboração de todos os atores envolvidos nesse processo, incluindo as instituições governamentais e não governamentais e a sociedade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Casa Civil. *Decreto n. 8.065, de 7 de agosto de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Saúde e remaneja cargos em comissão.*

\_\_\_\_\_. Casa Civil. *Decreto n. 8.490, de 13 de julho de 2015. Altera o Decreto n. 8.065, de 7 de agosto de 2013, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro De-*

*monstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Saúde e remaneja cargos em comissão.*

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. *Lei n. 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 12340, de 1º de dezembro de 2010, 10257, de 10 de julho de 2001, 6766, de 19 de dezembro de 1979, 8239, de 04 de outubro de 1991, e 9394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.*

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Instrução normativa n. 01, de 7 de março de 2005. Regulamenta a Portaria n. 1.172/2004/GM, no que se refere às competências da União, estados, municípios e Distrito Federal na área de vigilância em saúde ambiental.*

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Coordenação Geral de Vigilância em Saúde Ambiental. *Programa Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental dos Riscos Decorrentes dos Desastres Naturais – VIGIDESASTRES.* Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Coordenação-Geral de Inovação Gerencial. *Regimentos Internos e organogramas básicos do Ministério da Saúde/Ministério da Saúde, Secretaria-Executiva, Coordenação-Geral de Inovação Gerencial.* – Brasília: Ministério da Saúde, 2010a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Coordenação Geral de Vigilância em Saúde Ambiental. *Orientações Iniciais para Implantação dos Comitês Estaduais de Saúde em Desastres – CESD.* Brasília, 2010b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Coordenação Geral de Vigilância em Saúde Ambiental. *Guia de Preparação e Resposta aos Desastres Associados às Inundações para a Gestão Municipal do Sistema Único de Saúde.* Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Decreto n. 7.616, de 17 de novembro de 2011a. Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde – FN – SUS.*

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Portaria n. 2.952, de 14 de dezembro de 2011b. Regulamenta, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), o Decreto n. 7.616, de 17 de novembro de 2011, que dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde (FN–SUS).*

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Portaria n. 2.365, de 18 de outubro de 2012. Define a composição do kit de medicamentos e insumos estratégicos a ser encaminhado pelo Ministério da Saúde para a assistência farmacêutica às Unidades da Federação atingidas por desastres de origem natural associados a chuvas, ventos e granizo e define os respectivos fluxos de solicitação e envio.*

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Portaria n. 1.139, de 10 de junho de 2013a. Define, no âmbito do Sistema único de Saúde (SUS), as responsabilidades das esferas de gestão e estabelece as Diretrizes Nacionais para Planejamento, Execução e Avaliação das Ações de Vigilância e Assistência à Saúde em Eventos de Massa.*

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Portaria n. 1.378, de 9 de julho de 2013b. Regulamenta as responsabilidades e define diretrizes para execução e financiamento das ações de Vigilância em Saúde pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, relativos ao Sistema Nacional de Vigilância em Saúde e Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.*

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Portaria n. 1.271, de 6 de junho de 2014. Define a Lista Nacional de Notificação Compulsória de doenças, agravos e eventos de saúde pública nos serviços de saúde públicos e privados em todo o território nacional, nos termos do anexo, e dá outras providências.*

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. *Plano de Resposta às Emergências em Saúde Pública.* Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. Brasília: 2014b.

CERUTTI, Dulce Fátima; OLIVEIRA, Maria Lúcia Carneiro. *Aplicação da gestão de risco de desastres no Sistema Único de Saúde (SUS).* Cad. Saúde Colet., 2011, Rio de Janeiro, 19 (4): 417-24.

EIRD. *Estrategia Internacional de Reducción de Desastres. Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante dos desastres.* Japón: EIRD, 2005.

\_\_\_\_\_. *Estrategia Internacional de Reducción de Desastres. Indicadores del Progreso: Guía para medir la Reducción del Riesgo de Desastres y a Implementación del Marco de Acción de Hyogo.* Secretaria Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (ONU/EIRD), Ginebra: 2008.

\_\_\_\_\_. *Estrategia Internacional de Reducción de Desastres. Preparación ante los desastre para una respuesta eficaz.* Conjunto de directrices e indicadores para la aplicación de la prioridad 5 del Marco de Hyogo. Ginebra: Organización das Nações Unidas, 2008.

FURTADO, Janaína; OLIVEIRA, Marcos de; DANTAS, Maria Cristina; SOUZA, Pedro Paulo; PANCERI, Regina. *Capacitação básica em Defesa Civil.* Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Pesquisa e Estudos sobre Desastres (UFSC/CEPED). Florianópolis: 2012.

FURTADO, Janaína; OLIVEIRA, Marcos de; DANTAS, Maria Cristina; SOUZA, Pedro Paulo; PANCERI, Regina. *Capacitação básica em Defesa Civil.* Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Pesquisa e Estudos sobre Desastres (UFSC/CEPED). Florianópolis: 2014. p. 157.

OMS. Organização Mundial da Saúde. *Revisão do Regulamento Sanitário Internacional.* Ginebra: OMS, 58ª Assembleia Mundial de Saúde, Item 13.1 da Agenda, 2005. Agência Nacional da Vigilância Sanitária (ANVISA).

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Como construir cidades mais resilientes. Um guia para gestores públicos locais*. Genebra, 2012.

## **RESUMO**

Gestão do risco é um conjunto de decisões administrativas, de organização e de conhecimentos operacionais desenvolvidos pelos órgãos de governo em conjunto com a sociedade organizada para implementar políticas estratégicas e fortalecer suas capacidades a fim de reduzir o impacto dos desastres naturais e tecnológicos. Uma comunidade com conhecimento prévio de um evento adverso ou desastre pode se preparar para evitar, minimizar ou enfrentar os riscos. Os desafios da gestão do risco estão na consolidação das informações para o dimensionamento dos riscos, conhecimento das vulnerabilidades e ameaças. A Vigilância em Saúde Ambiental Associada aos Riscos de Desastres (Vigidesastres) é de responsabilidade da área de Saúde Ambiental do Ministério da Saúde que atua organizando as ações de prevenção, resposta e recuperação com o objetivo de desenvolver um conjunto de ações a serem adotadas pelas autoridades de saúde pública visando à redução da exposição da população e dos profissionais de saúde aos riscos de desastres, às doenças e agravos decorrentes destes, assim como a redução dos danos à infraestrutura de saúde, atuando de forma transversal e intersetorial por meio de ações de planejamento, gerenciamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desastres. Vigilância em Saúde Ambiental. Gestão do Risco.

## **ABSTRACT**

Risk management is a set of management decisions, organizational and operational knowledge developed by government agencies together with society, organized to implement strategic policies and strengthen their capacity to reduce the impact of natural and technological disasters. A community with prior knowledge of an adverse event or disaster can prepare to avoid, minimize or address the risks. Risk management challenges are the consolidation of information for the design of risks,

knowledge of vulnerabilities and threats. The Environmental Health Surveillance Associated with Disaster Risk (Vigidesastres) is responsibility of Environmental Health Area of the Ministry of Health which acts organizing the prevention, response and recovery in order to develop a set of actions to be taken by public health authorities in order to reduce the exposure of the population and health professionals to disaster risks, disease and injury arising from these, as well as reducing damage to the health infrastructure, acting transversely and intersectoral through action planning, management, monitoring and evaluation.

**KEYWORDS:** Disasters. Environmental Health Surveillance. Risk management.

# INDICADORES DE CIDADANIA DO IBASE: instrumentos à participação cidadã

*Citizenship indicators of Ibase:  
Tools for citizen participation*

Rita Corrêa Brandão\*

Manuela de Almeida Castor do Amaral\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

O fortalecimento da Cidadania Ativa e a qualificação de argumentos para as lutas sociais estão no DNA do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), fundado em 1981 pelo Sociólogo Herbert de Souza, o Betinho que o chamava de “Instituto para a Base”, revelando com simplicidade, seu principal objetivo como instituição da Sociedade Civil.

No âmbito das gestões públicas, a utilização de indicadores sociais está ligada à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX (Bustelo 1982). Fato que tem permitido aferir a eficácia ou ineficácia das políticas públicas; dos meios e recursos empregados, a eficácia no cumprimento das metas, definição às prioridades das políticas sociais. (Jannuzzi, 2012).

No entanto, o que se verifica na maioria das instituições que compõem o Sistema de Produção e Disseminação de Estatísticas Públicas<sup>1</sup>

---

\* Mestre em Serviço Social e Políticas Sociais pelo Programa de Pós Graduação em Serviço Social da UERJ – PPGSS/ UERJ (2010), Coordenadora do Ibase/ Projeto Indicadores de Cidadania - INCID. [ritac@ibase.br](mailto:ritac@ibase.br)

\*\* Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Serra dos Órgãos – UNIFESO (2008), Especialista em Sexualidade e Gênero pelo Instituto de Medicina Social e Centro Latino Americano em Sexualidade e Direitos Humanos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro - CLAM/IMS/UERJ (2014), Supervisora de Equipe de Campo do Projeto Incid dos Municípios de Cachoeiras de Macacu, Guapimirim, Nova Friburgo e Teresópolis. [manuela\\_amaral@hotmail.com](mailto:manuela_amaral@hotmail.com)

<sup>1</sup> O IBGE, as Agências Estaduais de Estatística e Ministérios/Secretarias integram o Sistema de Produção e Disseminação de Estatísticas Públicas no Brasil (Jannuzzi, 2012:6).

são dados de gestão que, via de regra, nos informam o quanto se avançou em uma determinada política, o quanto se conseguiu avançar em termos de cobertura e atendimento. Dados, sem dúvida, importantes, mas que não revelam claramente o quanto ainda falta fazer, quem são e onde estão os não atendidos, os não incluídos.

A discussão de que outro olhar, revelador do estado da democracia e da cidadania, pode e deve ser imposto aos dados produzidos em nosso país sobre as populações e seus territórios específicos faz parte de uma discussão institucional que ganhou corpo ao longo dos últimos anos no Ibase, com a consolidação da proposta de criação de um Sistema de Indicadores da Cidadania:

O Ibase começa então a esboçar a criação de uma área de Indicadores para produzir uma série de Indicadores de Cidadania de forma continuada e permanente. Em 2009, montou um grupo de trabalho interno e interdisciplinar cujo objetivo foi construir uma proposta baseada em ampla pesquisa bibliográfica, leitura e debates, bem como a realização de uma oficina com parceiros de organizações que atuam com a temática, o que permitiu avançar nas formulações de uma proposta a ser apresentada na busca por parcerias que tornem possível sua experimentação piloto.

Criado com o objetivo de ser uma ferramenta para a ação e incidência nos processos de democratização, apropriado pela sociedade civil, o Sistema de Indicadores de Cidadania do Ibase é uma forma de avaliar o estado dos Direitos Humanos com a lente da cidadania buscando medir a sua efetividade.

Confere um olhar diferente aos dados produzidos oficialmente, buscando uma nova forma de realizar a produção de indicadores tendo como base as populações e seus territórios específicos em que vivem, com a intenção de revelar a efetivação ou a violação dos direitos de cidadania.

## **2 DESAFIOS POLÍTICOS E METODOLÓGICOS DOS INDICADORES DE CIDADANIA DO IBASE**

Cidadania é o direito de ter direitos, uma relação política compartilhada entre todos e todas que compõem a coletividade, sem distinções, com base nos princípios e valores éticos de igual-

dade, liberdade, diversidade, solidariedade e participação. Cidadania é o fundamento e a força constituinte e instituinte da democracia. (GRZYBOWSKI *et al.*, 2015. p. 1)

O nosso desafio político e metodológico permanente é produzir indicadores e índices que sejam apropriados pela Cidadania Ativa, que permitam qualificar reivindicações e lutas, que alimentem e fortaleçam as demandas e que estimulem a participação e a pressão por políticas públicas.

Desta forma, buscou-se na estruturação do Sistema de Indicadores de Cidadania a construção de uma metodologia que, com base nos três conjuntos consagrados de direitos<sup>2</sup>, direcionasse o olhar e a análise para as dimensões do viver cidadão em que se perpetua a efetividade ou violação de seus direitos em cada território específico pesquisado, sendo assim possível revelar seu nível de democratização. Dito de outra forma, buscou-se definir os aspectos concretos da vida social em que se expressam a democracia e a cidadania ou a falta delas.

Entendendo que diferentes aspectos em seu conjunto formam a dimensão social a ser medida, com base nos conjuntos de Direitos, o Sistema de Indicadores possui um desenho que busca analisá-la sob quatro dimensões complementares:

1. “Cidadania vivida”, que busca revelar as condições de vida e dos direitos de cidadania expressos nos dados oficiais, sobre os quais se baseiam a construção de políticas públicas. Consiste numa fotografia das condições de vida no território revelada a partir de pesquisa com dados secundários, principalmente levantados junto aos órgãos governamentais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/ Censo 2010, o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), o Instituto de Segurança Pública (ISP), dentre outros.
2. A dimensão “Cidadania Garantida”, que mede o esforço do Estado (nas três esferas) em garantir a efetivação dos direitos através de políticas públicas. A partir do mapeamento de políticas, programas e ações do poder público nos três níveis de governo dá visibilidade

---

<sup>2</sup> Direitos Coletivos: Bens Comuns, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais: Manutenção e Reprodução da Vida e Direitos Cíveis e Políticos: Pertencimento, Participação e controle social.

às políticas públicas ativas no território que promovem (ou não) a garantia aos direitos cidadãos. Este conjunto de indicadores põe em destaque a responsabilidade do Estado em promover e assegurar os direitos, bem como procura evidenciar o grau de realização desta responsabilidade no território.

3. A dimensão da “Cidadania Percebida”, que busca apreender o modo em que a cidadania se percebe como cidadã portadora de direitos e responsabilidades cidadãs. Retrata a forma como as pessoas percebem e se sentem em relação aos seus direitos e se relaciona também com as expectativas e esperanças que têm diante de suas condições de vida.
4. A “Cidadania Ativa”, que analisa o modo como está organizada e age a cidadania pela criação de novos direitos, defesa ou ampliação deles é a quarta dimensão de análise proposta pelo nosso Sistema de Indicadores. Busca dar visibilidade às formas de participação política e às ações da sociedade civil organizada na luta pelos direitos cidadãos com informações sobre como as pessoas participam, se mobilizam e se organizam. A construção destes indicadores envolve o levantamento de dados relacionados à organização da participação da sociedade civil em conselhos de direitos; coleta de informações sobre comparecimento eleitoral e a organização de um sistema de armazenamento e filtragem de informações sobre espaços de participação cidadã e suas ações políticas no território.

Assim, uma visão integrada entre três conjuntos de direitos e as quatro dimensões propostas nos fornecem um panorama de como os direitos de cidadania se materializam na vida das pessoas em territórios determinados.

Os indicadores são produzidos a partir do conceito básico de Cidadania Efetiva, conceito que articula diferentes dimensões da Cidadania que expressam e dão sentido à ideia de que a Cidadania se efetiva por meio da ação de pessoas que reivindicam a sua condição de cidadãos e cidadãs, assumem responsabilidades de participação em processos decisórios e agem para assegurar e/ou reivindicar seus direitos. Conforme essa perspectiva, a Cidadania é atitude e não omissão à indiferença em relação ao exercício do poder (Introdução ao Incid, 2012. p. 29).

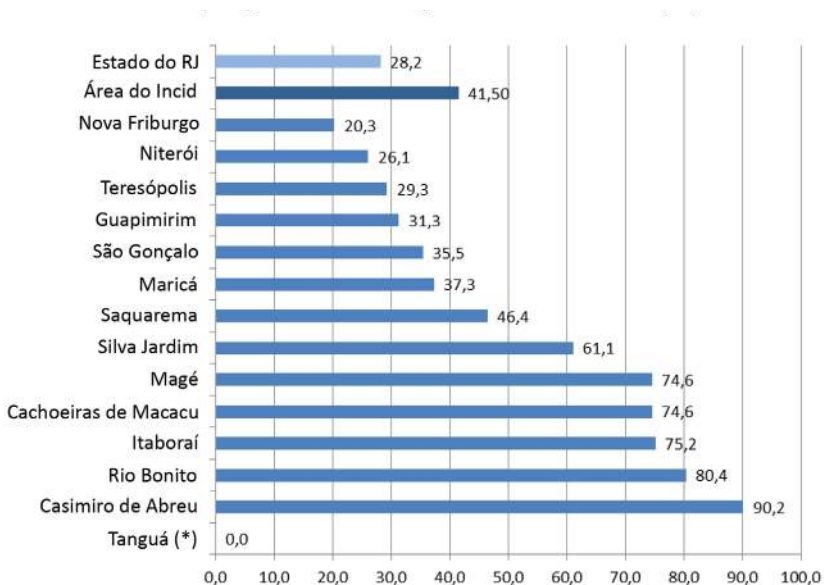
O Sistema de Indicadores de Cidadania é um Sistema aberto com a possibilidade de criação de novos e diversos indicadores sobre os diferentes aspectos de cada um dos direitos de cidadania podendo assim evidenciar desigualdades que, via de regra, ficam ocultas nos indicadores tradicionais.

**Figura 1:** Visão Sintética e Integradora de Dimensões de Cidadania e de Conjuntos de Direitos de Cidadania



Fonte: Incid/2014

**Gráfico 1:** Indicador do Sistema Incid – Exemplo do Indicador Direito à Saúde: Garantia de Atenção Básica



Fonte: Incid/2014

Os Indicadores de Cidadania são de fácil entendimento, feitos com o máximo de rigor teórico e metodológico, porém para serem apropriados pela cidadania do território e utilizados para fortalecer as suas lutas. Muito embora na ausência de dados secundários, seja preciso levá-los em pesquisas diretas, temos o compromisso de imprimir uma leitura crítica aos dados públicos existentes, com o viés dos direitos de cidadania, por isso a proposta de Indicadores de Cidadania não é uma metodologia de pesquisa de dados primários e sim um modo de olhar para eles.

Possuem uma Ficha Técnica que orienta quanto ao caminho percorrido para a construção de cada indicador, permitindo que sejam re-feitos e assim acompanhados no tempo.

Na Ficha Técnica, encontram-se: O título e a definição do Indicador, as fontes de dados utilizadas para construí-lo, o ano de referência dos dados trabalhados, o tipo de medida utilizado e as variáveis de cada indicador garantindo *aplicabilidade e replicabilidade* ao Sistema.

**Tabela 1:** Ficha Técnica utilizada no Sistema de Indicadores de Cidadania – Exemplo do Indicador Direito à Saúde: Garantia de Atenção Básica

FICHA TÉCNICA	
Enunciado do indicador	Direito à Saúde: Garantia de Atenção Básica
Definição	Razão entre o número de pessoas cadastradas pelos programas de Atenção Básica em Saúde sobre a população total
Fonte de Pesquisa	Sistema de Informação de Atenção Básica - SIAB - Ministério da Saúde / IBGE, Estimativa da População Brasileira.
Ano de referência	2014
Tipo de Medida	Percentual
Variáveis	População cadastrada pela Atenção Básica em Saúde / População Total

**Fonte:** Incid/ 2014

Para consolidá-lo como um Sistema de Indicadores consistente, didático e mobilizador, os indicadores são apresentados de maneira simples, de um modo que faça sentido e que possa ser apropriado pela população que vive no território (Introdução ao Incid, 2012. p. 34).

Ser de fácil entendimento e construção, ter replicabilidade e aplicabilidade prática com linguagem acessível são premissas que fazem a fortaleza deste sistema de indicadores que busca ser uma ferramenta útil para a Cidadania Ativa (Grzybowski, 2011). Acompanhar a evolução ou involução de situações do cotidiano que revelam a efetivação ou

a violação dos direitos e traduzi-los em indicadores é uma tarefa importante, pois o modo de ver a realidade determina, em grande medida, a forma como as pessoas agem sobre ela.

### 3 O PROJETO INCID

Em meados de 2011, o Ibase assinou um convênio com a Petrobras para desenvolver e testar a proposta de Indicadores de Cidadania em 14 municípios do entorno do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj<sup>3</sup>. Iniciou-se assim o projeto Incid, cuja conclusão da primeira etapa se deu em novembro de 2013 e a retomada da segunda etapa teve início em abril de 2014. (IBASE, 2014. p. 7).

A experiência do projeto Incid, ainda em curso, possibilitou a estruturação desse Sistema de Indicadores composto por indicadores analíticos que, juntos, formam um quadro da diversidade socioterritorial dos 14 municípios trabalhados. Na primeira etapa do projeto Incid, colocamos o “Sistema de pé” e comprovamos que sua estrutura possibilita a aplicação a qualquer outro território. Nisto consiste a força deste Sistema de Indicadores de Cidadania: ser uma chave de análise que pode ser aplicada a outros territórios.

Nesta etapa do projeto foram construídos 82 indicadores. Para construção dos Indicadores da dimensão “Cidadania Percebida” foi realizada uma pesquisa quantitativa, com aplicação de 5.600 questionários aos transeuntes (pesquisa “de fluxo”) nos 14 municípios.

Para a construção dos indicadores da dimensão da “Cidadania Ativa”, um Banco de Dados de Espaços Ações Cidadãs<sup>4</sup> foi criado com o intuito de mapear e armazenar as informações sobre a sociedade civil e suas ações políticas (INCID/IBASE, 2012) e disponibilizado para a Cidadania Ativa dos 14 municípios, com funcionamento *online*, onde é possível o autocadastramento das organizações e de iniciativas de ação cidadã. O Banco de Dados de Espaços e Ações Cidadãs é um sistema de armazenamento e filtragem de informações e dados da Cidadania Ativa. A partir dele é possível “mapear” a sociedade civil organizada e sua

---

<sup>3</sup> São eles: Itaboraí, Tanguá, Rio Bonito, Casimiro de Abreu, Silva Jardim, Niterói, São Gonçalo, Saquarema, Guapimirim, Cachoeiras de Macacu, Magé, Teresópolis e Nova Friburgo.

<sup>4</sup> Mais informações em: <http://www.incid.org.br/painel4/bancomedados.php#tabs-3>

ação política na Área de Atuação do Incid (AAI) e colocar os dados à disposição da cidadania, em cada um dos municípios trabalhados. Com as informações contidas nessa ferramenta, a cidadania da área pode fazer a radiografia de si mesma e, no processo, se descobrir, se fortalecer, se motivar para agir de forma articulada com outras organizações e movimentos de cidadania.

Essa apropriação pelos participantes foi importante, inclusive, para o entendimento que o caminho a percorrer é uma mão dupla, a ferramenta tem que ser enraizada, utilizada, atualizada e servir como instrumento de mudança, transformação: “Como podemos inserir o Incid em nossas práticas: pensando o Incid como rede mesmo, com partilha de informações, pensar nas conexões a partir do banco de dados do Incid, a região serrana se agrupando por interesse através dos indicadores e utilizando o banco de dados” (INCID/Ibase, 2014<sup>5</sup>).

ele [o Incid] não é algo que só nos oferece números, os navegadores dependem das estrelas e o Incid permite olhar para o redor, e apenas atuar com os sinais, tornando possível lugares melhores. É preciso transitar na importância dos indicadores, como um dos sinais. É preciso saber sobre eles, conviver com eles. Essa experiência me traz isso não só pro momento (sic), mas para aquilo que pode fazer diferença na nossa prática enquanto cidade, nossa existência e para se organizar em sociedade. Para gente então, vou ao Incid e cadastro a entidade que faço parte, tomo conhecimento do que o outro faz e isso me faz lembrar em uma palavra, o título de um livro: Ostra feliz não faz pérola, de Rubem Alves. E ele diz que a ostra só faz grão quando então ela é desafiada, assim como nossa sociedade, onde podemos fazer e criar possibilidades de fazer diferente (INCID/Ibase, 2014)

Um grande trabalho de diálogo com organizações, instituições, movimentos sociais, militantes e ativistas dos 14 municípios em encontros com variados formatos para a discussão, qualificação dos indicadores também foi implementado nesta etapa do projeto. Foram Seminários Municipais, Rodas de Diálogo<sup>6</sup> Municipais e Temáticas (que

<sup>5</sup> O Caderno “Rodas de Diálogos” está disponível em <http://incid.org.br/biblioteca>.

<sup>6</sup> Entre os meses de julho e agosto de 2013, foram realizadas treze Rodas de Diálogos no território, contando com a presença de 211 organizações, onde foram qualificados junto à cidadania Ativa dos municípios os Indicadores produzidos. Disponível para consulta em: <http://incid.org.br/biblioteca>.

juntavam mais de um município em torno da discussão de indicadores de um direito específico) e Grupos focais com municípios agrupados de dois em dois para discussão de indicadores comuns.

Assim, das formas de assegurar a apropriação das ferramentas criadas pelo projeto foi promover, no curso de construção do Incid, apresentações dos dados utilizados, dos indicadores construídos e a construção de outros indicadores junto às organizações locais, possibilitando o envolvimento e contribuição das mesmas, no processo de validação e construção de novos indicadores considerando as demandas e lutas preexistentes no território.

Essa prática pouco comum em projetos deste gênero, conforme observou o sociólogo Napoleão Miranda, evita

de um lado, a produção de indicadores distanciados da realidade e dos interesses locais, já que fruto frequente de uma decisão política e/ou puramente acadêmica do pesquisador ou pesquisadora, e, de outro, o desinteresse e a desinformação da população local acerca dos resultados do trabalho produzido nesses moldes, tornando-o, em geral, inócuo e desconhecido por ela (MIRANDA, 2013, p. 22).

Desse modo, indicadores foram reconstruídos e validados, ganhando legitimidade, permitindo suas apropriações e usos pela própria Cidadania Ativa, como instrumentos em suas lutas e ações políticas.

A metodologia de construção do sistema Incid contou também com a atuação de articuladores/as locais, não somente oriundos dos territórios trabalhados, mas militantes, representantes da sociedade civil dos municípios. A participação interna ao projeto por atores sociais locais, somado ao processo encontros de diferentes militantes para discussão nos encontros realizados pelo projeto, permitiu que atingíssemos um dos objetivos desta etapa do projeto que foi a formação de embriões de Redes entorno às discussões de indicadores sobre os direitos de cidadania, impulsionando uma discussão mais ampla acerca das violações de direitos vivenciadas pela população em cada um dos municípios, ampliando o diálogo pra além das militâncias específicas em alguns direitos determinados.

Temos um grande diagnóstico. O que fazer com o diagnóstico?  
A primeira coisa que se percebe é que a gente não se conhece:

Teresópolis não conhece Teresópolis. O Incid traz informação inclusive sobre como a sociedade de Teresópolis percebe a cidade. Outra coisa é se esta informação ficar entre nós não vai adiantar nada. Temos por obrigação incentivar o Incid e motivar que as pessoas entrem no site do Incid para conhecer esta ferramenta. Precisamos pensar em nossos diferentes espaços e incentivar formas de trabalhar com os dados do Incid, segundo o olhar e a forma de trabalho de cada um. (...) Se promovermos a discussão destes indicadores nos espaços que atuamos, os Conselhos, por exemplo, irão ter fundamentos para realizar o que já está previsto. É um compromisso que cada um de nós tem de fazer este trabalho o tempo todo (INCID/IBASE, 2014)<sup>7</sup>.

Ao final da primeira Etapa do Projeto Incid, tínhamos, portanto, o que chamamos de embriões de Rede de Cidadania Ativa Municipais.

Cabe ressaltar que alguns indicadores, sobretudo os das dimensões da Cidadania Viva e da Cidadania Garantida, que tem como base os dados do IBGE entre outros, foram amplamente discutidos e criticados pela Cidadania Ativa Local dos municípios da Área de Atuação do Incid que compõe a Região Serrana nos vários encontros de discussão proporcionados pelo Projeto. Isso porque, os desastres socioambientais ocasionados pelas fortes chuvas em 2011 tornaram os dados oficiais (sobretudo do censo demográfico de 2010), referentes à Nova Friburgo e Teresópolis, absolutamente desatualizados.

As discussões nestes dois municípios não foram menos interessantes nem menos participativas, pelo contrário, cerca de 23 organizações da sociedade civil fizeram parte de forma frequente nos dois seminários realizados (em Teresópolis e em Nova Friburgo) e nas três Rodas de Diálogo realizadas (uma em cada um dos municípios e uma Roda temática sobre o Direito à Habitação).

O Incid colocado em prática promove a participação cidadã, interatividade e forma o desejo de uma prática democrática onde os conselhos começam a buscar as organizações e fazer esse feedback. (...) A consciência cidadã se aflora mais. Estou levando um punhado de pensamentos, ideias e acho que podemos plantar algumas sementes (INCID/IBASE, 2014)

---

<sup>7</sup> O Caderno “Rodas de Diálogos” está disponível em <http://incid.org.br/biblioteca>.

As questões trazidas ao Projeto, sobretudo pelos municípios da Região Serrana, moldaram, em muita medida, parte do que se caracterizou como a segunda etapa do projeto hoje em curso. Foi nesses municípios que saiu, mais enfaticamente, a ideia de se construir os “Incidinhos” – análises intramunicipais dos indicadores, que pudessem revelar as desigualdades e violações de Direitos de cidadania vivenciadas internamente em cada um dos municípios e suas regiões.

Achei muito interessante o Incid porque tento há muitos anos falar sobre a cidadania. Mas as pessoas acordam, vão trabalhar, voltam para casa, e esquecem de falar sobre cidadania. Uma coisa é o *Incidão*, como as críticas que podemos fazer ao IBGE. Mas queremos construir o específico, o *Incidinho*, para pautar nossos direitos (INCID/IBASE, 2014).

Dadas as suas especificidades, os municípios Serranos apontaram para o Incid a necessidade da realização de uma pesquisa específica que pudesse retratar o quanto a cidadania ainda vive vulnerável em termos de violações de Direitos quando analisamos o Direito à Segurança Humana nestes municípios.

#### **4 PROJETO INCID ETAPA II: o processo de organização em redes de cidadania ativa e a apropriação do Incid como ferramenta de luta cidadã**

Em sua segunda etapa<sup>8</sup>, o projeto Incid fomentou a estruturação das Redes de Cidadania Ativa Municipais<sup>9</sup>, com o objetivo de fortalecer a sociedade civil em cada município. Em diálogo com as organizações do território, realizou discussões sobre a forma de atuação dos movimentos sociais e a possibilidade de trabalho em Rede. As Redes de Cidadania funcionam como elos entre as diversas instituições atuantes no território.

Com o desafio de tornar o Sistema Incid uma ferramenta reconhecida e utilizada por estas Redes, possibilitando a efetiva apropriação

---

<sup>8</sup> A primeira etapa do Projeto ocorreu entre os anos de 2011 e 2013. A segunda etapa do Projeto iniciou em 2014 e tem como data de término abril de 2016.

<sup>9</sup> Mais informações em: “O Incid e o processo de fortalecimento das Redes de Cidadania Ativa Municipais”. Disponível para consulta em: <http://incid.org.br/2015/01/19/redes-de-cidadania-ativa/>

e uso pela Cidadania Ativa destes municípios, ampliou-se a discussão sobre os Indicadores de Cidadania junto às Redes de Cidadania Ativa Municipais em encontros sistemáticos que vêm sendo realizadas desde Janeiro de 2015. Nesse processo pedagógico de apropriação do Sistema como ferramenta, vários indicadores foram coletivamente reconstruídos, viraram “Incidinhos” (construção que permite revelar as diferenças intramunicipais), novos indicadores foram criados e adicionados ao Sistema por demandas dos territórios para ações mais concretas e qualificadas dentro do território.

Uma nova forma de produzir indicadores foi inaugurada: Os Mapas da Cidadania — Indicadores-mapas que ampliam o olhar para as diferenças intramunicipais e conferem maior precisão para as análises sobre os territórios, ao jogar luz precisamente nos locais onde a cidadania ativa aponta violação de seus direitos. Construídos com a participação da Cidadania Ativa, os Mapas da Cidadania também são um importante retrato das lutas cidadãs pela efetividade dos Direitos nesses municípios.<sup>10</sup>

Esse foi um amplo processo pedagógico de mapeamento participativo. A escolha dos Mapas da Cidadania que foram elaborados por cada uma das 14 Redes de Cidadania Ativa (RCA) Municipais passou por um processo de discussão com os/as integrantes das mesmas: as RCA tinham a possibilidade de construir, como forma de se apropriar da metodologia de construção de mapeamentos participativos, dois Mapas dentre um total de quatro sugeridos. Além desses, mais dois Mapas da Cidadania foram construídos por todas as 14 RCA: o Mapa do Direito à Participação e Ação e o Mapa do Direito à Mobilidade (este último, em processo de finalização do processo pedagógico de mapeamento junto às RCA). O intuito foi proporcionar às Redes a apropriação da metodologia a partir de indicadores que tradicionalmente mobilizam a atuação cidadã das organizações para, em seguida, autonomamente, as Redes passarem a construir outros Mapas da Cidadania de interesse. Tanto Nova Friburgo como Teresópolis iniciaram o processo mapeamento-aprendizagem com a discussão dos Direitos à Educação, à Saúde, à Participação e Ação Cidadã e Direito à Mobilidade.

---

<sup>10</sup> Mais informações sobre a metodologia utilizada para construção participativa dos Mapas da Cidadania em: “Mapas da Cidadania – Metodologia de Campo”, 2015. Disponível para consulta em: <http://incid.org.br/biblioteca/>

Para possibilitar o mapeamento autônomo, o Projeto Incid proporcionou a integrantes das Redes de Cidadania Ativa capacitações em georreferenciamento com aparelhos de GPS e criou uma plataforma digital para abrigar os mapeamentos já realizados junto à equipe de pesquisa do projeto Incid para permitir a inclusão de demais mapas a serem realizados autonomamente pela cidadania Ativa de cada um dos municípios.

A Plataforma dos Mapas da Cidadania<sup>11</sup> caracteriza-se como um sistema colaborativo e interativo *online* de indicadores de cidadania. A ferramenta permite a inclusão de novos mapeamentos, além de possibilitar a realização de consultas e buscas simples e refinadas em uma visão georreferenciada. Permite a inclusão/exclusão e correção de dados, de acordo com os direitos mapeados, atualizando suas características. Cada ponto pode ser detalhado com um clique do mouse. Diante da facilidade de incluir, atualizar e pesquisar os mapas a partir dos direitos de cidadania, a plataforma contribui diretamente com a visualização de dados sobre os indicadores de cidadania nos municípios da AAI.

Todo o trabalho de reconstrução de indicadores de forma intramunicipais e da construção participativa dos Mapas da Cidadania deram origem aos “Cadernos Municipais dos Indicadores de Cidadania”. Publicações escritas a muitas mãos com um processo intenso e participativo de construção textual de autodefinição, eleição de prioridades, formulação, leitura crítica, correção.

Atendendo a uma demanda colocada pela Cidadania Ativa de Teresópolis e Nova Friburgo, na etapa anterior do Projeto Incid, foi possível colocar em prática nova tentativa de criação de Indicadores sobre direitos de Cidadania relativos às questões de cidadania específicas vivenciadas por determinados grupos sociais dentro da área de atuação do Projeto<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Na Plataforma dos Mapas da Cidadania todo o trabalho é baseado em sistemas de código aberto, no *software* livre (Drupal-Atrium). O propósito é o fortalecimento da colaboração, utilizando software livre desenvolvido por outras pessoas, adaptando-o, aprimorando-o e devolvendo as contribuições para a comunidade. Esta é uma forma de construir conhecimento coletivo partilhado em oposição à propriedade intelectual privada, desde o *software* proprietário e os dados fechados até produções audiovisuais proprietárias.

<sup>12</sup> As pesquisas de situações específicas previstas são: “a Invisível Cidadania dos Trabalhadores do COMPERJ” (disponível em: <http://incid.org.br/biblioteca>), “Desastres Socioambientais: Cidadania em risco?” e “O Direito à Água na AAI” (em fase de término) e a Situação da Pesca Artesanal na AAI (em andamento).

Destacamos aqui a pesquisa “Desastres Socioambientais: Cidadania em risco?” cujo objetivo principal é dar visibilidade às condições de vulnerabilidade com a qual cidadãos e cidadãs dessa região são obrigados a conviver. Ao analisar a vulnerabilidade, estamos dando a dimensão “social” ao desastre, enfatizando a necessária ação competente e preventiva de políticas públicas, contribuindo com o debate que visa a “desnaturalizar” o desastre, no sentido que nos ilumina Carmo e Valêncio (2014):

(...) os grupos que sofrem multidimensionalmente nos desastres, frequentemente já estavam desguarnecidos de proteção do Estado antes do acontecimento trágico que lhes subtraiu o pouco que tinham, isto é, careciam antecedentemente das garantias de realização de seus direitos mínimos vitais e sociais e não contavam com recursos de voz diante do Estado.

A pesquisa tem como objetivo, também, dar visibilidade e possibilidade a estratégias de enfrentamentos relacionados aos desastres socioambientais e às violações de direitos vivenciadas. O viés de análise da cidadania efetiva por suas quatro dimensões (cidadania vivida, cidadania garantida, cidadania percebida e cidadania ativa) possibilita identificar os principais problemas causados por eventos ambientais que a população local enfrenta, os tratamentos dados pelos órgãos públicos competentes na garantia de respostas e prevenções, a percepção das violações de direitos e as formas de enfrentamento da cidadania ativa mobilizada pela legitimidade e dignidade do bem viver. Embora trate dos direitos de cidadania relativos às ações pré e pós desastres socioambientais, gerando indicadores relativos aos 14 municípios, a pesquisa buscou dialogar com moradores comuns e com militantes de cinco municípios: Nova Friburgo, Teresópolis, Niterói São Gonçalo e Magé<sup>13</sup>. Os grupos focais para a construção da Pesquisa terminaram em dezembro de 2015. A mesma deverá estar disponível para consulta no site do Incid em março de 2016.

---

<sup>13</sup> As escolhas se justificam pelo impacto social e a destruição do desastre em 2011 na Região Serrana, o desastre ocorrido um ano antes, em abril de 2010, na favela Morro do Bumba, em Niterói, as chuvas que ocorreram em abril de 2010 no estado do Rio de Janeiro atingiram alguns bairros em São Gonçalo, frequentemente ameaçados e invadidos pela água dos rios que, muitas vezes, se encontram com o mar alagando boa parte de seus territórios e a deficiência de infraestrutura que assegure segurança à população de Magé, devido aos alagamentos e enchentes constantes vivenciados pela população.

## 5 APROPRIAÇÃO DO INCID COMO FERRAMENTA NOS MUNICÍPIOS DE NOVA FRIBURGO E TERESÓPOLIS

A estruturação e “pactuação” das Redes de Cidadania Ativa em Teresópolis ocorreu em 27 de novembro de 2014 contando com 16 organizações de cidadania locais. Em Nova Friburgo, ocorreu em 31 de Janeiro de 2015 contando com cerca de 20 instituições.

Tanto em Nova Friburgo quanto em Teresópolis, após a tragédia de 2011, houve o surgimento de diversos espaços de ação cidadã que tinham por finalidade estabelecer o (re)conhecimento e o diálogo entre cidadãos e que, de alguma forma, pudessem ser mobilizadores na luta pela garantia de direitos. Neste sentido, a criação e o enraizamento das Redes de Cidadania Ativa nestes dois municípios foram agregadores e vêm se transformando em um relevante espaço para a (re)organização e fortalecimento das ações da sociedade civil, na participação e incidência em políticas públicas.

Durante todo o ano de 2015 as Redes de Cidadania Ativa destes dois municípios estiveram envolvidas com a pactuação coletiva de seu funcionamento interno, construção de uma pauta comum de ação, com a discussão de Indicadores de Cidadania e sua reconstrução com recorte intramunicipal (Incidinhos), com a construção coletiva de textos e com mapeamento participativo na construção dos Mapas da Cidadania, o que, por vezes, careceu de ações de georreferenciamento com o uso do GPS, trabalho este que está expresso nos Cadernos Municipais dos Indicadores de cidadania dos dois Municípios. Construíram ainda reuniões de preparação e planejamento para os encontros do Fórum de Cidadania Ativa, que reúne os 14 municípios da Área de Atuação do Incid e com a montagem de núcleos de Comunicação das Redes, com a realização de ateliês de capacitação em comunicação popular (cujas ferramentas foram escolhidas/ definidas pelas próprias Redes).

Na perspectiva de continuidade do trabalho coletivo realizado e conforme o estágio de articulação em que se encontra cada uma das Redes de Cidadania Ativa Municipais, os canais de participação social que reconhecem e atuam e a forma de apropriação do diagnóstico efetuado, cada uma previu estratégias diferenciadas de continuidade de suas ações como coletivo, de utilização dos indicadores e do Mapeamento Participativo, que podem ser resumidas em:

1. Dar continuidade à busca de dados para construção de Indicadores e constante atualização de Mapas;
2. Buscar instâncias de participação para cobrar ações do poder público para garantia de direitos;
3. Prosseguir com a construção de outros indicadores que viabilizem o estado dos Direitos de Cidadania intramunicipais.
4. Fortalecer o coletivo Rede de Cidadania Ativa Municipal, organizando suas formas de atuação, definindo prioridades e metas.
5. Participação e representação nos mais variados espaços de representação da sociedade civil, como Fóruns, demais Redes, etc.

Os Indicadores de Cidadania do Ibase já mostraram ser uma forma adequada de acompanhar as mudanças e de chamar a atenção para os novos desafios, para a própria cidadania. A sua maior contribuição é ajudar a cidadania local a participar e incidir nos processos de mudança em curso. Os participantes das Redes de Cidadania Ativa Municipais têm se apropriado dos indicadores, utilizando os dados em diversas reuniões em que participam (Conselhos, conferências, audiências públicas na Câmara de Vereadores, etc.). Destacamos duas participações das Redes de Cidadania Ativa com utilização efetiva dos indicadores: Na IV Conferência de Educação de Nova Friburgo, e na IV *Conferência Intermunicipal de Políticas Públicas para as Mulheres, que abarcou os Municípios de Teresópolis e Nova Friburgo*. Esses encontros cumpriram o papel, não somente do exercício para a utilização efetiva dos dados levantados/produzidos por integrantes das Redes, mas também para fomentar o sentido de pertencimento a uma Rede aos participantes da mesma.

Nesses dois municípios destacamos também as atividades em que as Redes participaram, cuja temática era específica para tratar de questões ligadas à convivência ou resiliência dos municípios e às respostas a eventos climáticos extremos, com a apresentação do Projeto Incid e/ou utilização de indicadores: Participação das Redes e mobilização para a aplicação de questionários para coleta de dados sociais e econômicos das famílias sobreviventes das catástrofes de 2011, em Nova Friburgo, no Condomínio Terra Nova, em parceria com a Fiocruz; participação no encontro da Rede de Gestão de Riscos (REGER) Córrego D'Antas, no *workshop*: Redução de Riscos de Desastres — da perspectiva *top-down* à integração intersetorial, em Nova Friburgo; no Seminário: Direito à

moradia — Mobilização e organização popular na serra, realizado em Teresópolis e ainda a participação no Seminário internacional — Desnaturalização dos desastres e mobilização comunitária: novo regime de produção de saber, realizado pela Fiocruz.

De acordo com relato das próprias Redes de Cidadania Ativa de Nova Friburgo e de Teresópolis, a participação qualificada nos eventos relatados suscitou, em novos parceiros, o desejo de participação nas redes, passando a frequentar suas reuniões e reconhecendo, neste espaço, uma possibilidade de organizar uma maior mobilização entre os diversos atores sociais para o enfrentamento ao descaso e falta de tomadas de decisão pelo poder público, quanto à resposta, tanto para a prevenção, quanto para o atendimento às vítimas de locais de risco e suscetibilidade ambientais.

As Redes de Cidadania Ativa, de Teresópolis e Nova Friburgo, se desafiam na busca de dados e na construção de Indicadores que visibilizem as dificuldades encontradas pelos agricultores no acesso às políticas públicas de compra e financiamento, bem como utilização em larga escala de agrotóxicos e suas consequências para a saúde de agricultores, suas famílias, e consumidores a poluição dos rios e solo, apesar da extrema dificuldade de acesso a dados mais concretos quanto ao uso indiscriminado de agrotóxicos na região.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Apesar da discussão sobre a produção de indicadores de cidadania já figurar na pauta de instituições de nosso campo, esse debate parece estar apenas começando, pois pouco se avançou na forma de produzir ou socializar. Urge uma maior transparência sobre os dados que pautam as políticas públicas, pois elas atingem diretamente as possibilidades e formas de viver das populações em seus territórios.

Esperamos que os Indicadores de Cidadania e as demais ferramentas desenvolvidas pelo Projeto Incid a possibilitem explicitação de aspectos importantes da vida social, que, via de regra, não existem dados ou os mesmos não são divulgados. A própria ausência de dados já é reveladora do que política e socialmente interessa mostrar.

Para a Cidadania Ativa é imperativo que se divulguem outros lados, que os dados sejam olhados sob outra ótica, com outra lente, com

a lente do que ainda falta fazer em termos de efetivação de direitos. De onde a cidadania precisa estar ativa em sua militância, para disputa democrática, ajudando a corrigir desigualdades e injustiças.

O Sistema de Indicadores apenas informa aspectos da realidade social. Para que ele ganhe significado é necessário que seja legitimado e incorporado pela cidadania ativa de cada território estudado, prescindido de luta cidadã e controle social para que avanços sejam, de fato, contabilizados.

Tentamos, com este ensaio, mostrar a potência deste Sistema de Indicadores de Cidadania para qualificação das lutas sociais. Acreditamos que os indicadores e índices podem e devem ser construídos para mostrar direitos efetivados ou violados, o que avançou sem dúvida, mas importa termos a medida do que ainda precisa ser construído em termos de justiça socioambiental.

## REFERÊNCIAS

- BUSTELO, E. S. Planejamento e Política Social. In: BROMLEY, R. & BUSTELO, E. S. Política X Técnica no Planejamento. São Paulo: Brasiliense/UNICEF, 1982, p.132-152.
- CARMO, Roberto do; VALENCIO, Norma (orgs.) Segurança Humana no Contexto de Desastre. São Carlos: RiMa Editora, EDUA, 2014.
- GRZYBOWSKI, Cândido *et al.* *Indicadores de Cidadania Fundamentos Conceituais*. Ibase, 2011. Disponível em: [www.cidadanias.org.br](http://www.cidadanias.org.br)
- GRZYBOWSKI, Cândido. Bens Comuns e Indicadores de Cidadania. Revista Trincheiras, 3ª Edição. Ibase, 2015.
- IBASE. Conferência Cidadania Efetiva e Direitos Humanos - Memória do Evento. RJ: Ibase, 2014. Disponível em <http://cidadanias.org.br>
- INCID/ IBASE. Introdução ao Sistema Incid. RJ: Ibase, 2012.
- \_\_\_\_\_. Sistema de Indicadores da Cidadania - Marco Zero. RJ: Ibase, 2012. Disponível para consulta em <http://incid.org.br/biblioteca/INCID/Ibase>.
- \_\_\_\_\_. Relatório das Rodas de Diálogos. RJ: Ibase, 2014.
- \_\_\_\_\_. Metodologia dos Mapas da Cidadania. RJ: Ibase, 2015(a). Disponível em: <http://incid.org.br/biblioteca/>
- \_\_\_\_\_. O Incid e o processo de fortalecimento das Redes de Cidadania Ativa Municipais. RJ: Ibase, 2015(b). Disponível para consulta em: <http://incid.org.br/2015/01/19/redes-de-cidadania-ativa/>

JANUZZI, Paulo. (I)ndicadores Sociais no Brasil. Conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas, SP: Editora Alínea, 2012.

MIRANDA, Napoleão. Cidadania Levada a Sério. In: INCID/IBASE. Cidadania em Construção: os desafios para uma cidadania ativa. RJ: Ibase, 2013

## RESUMO

O Sistema de Indicadores de Cidadania criado pelo Ibase é uma ferramenta composta por indicadores analíticos, organizados à luz dos três conjuntos consagrados de Direitos e de quatro dimensões da Cidadania. Visa a ser um importante aporte à luta cidadã pela conquista e ampliação dos Direitos de Cidadania, permitindo a avaliação, acompanhamento e controle social de políticas públicas garantidoras de direitos, ao longo do tempo. Em seu projeto piloto, iniciado em 2011, e ainda em curso, o Incid tem como objetivo revelar o estado da cidadania em 14 municípios localizados sob a área de influência do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj). O projeto conta com a participação de 30 articuladores locais e estruturou, em sua segunda etapa, 14 Redes de Cidadania Ativas Municipais com a participação de Instituições, Organizações de Cidadania Ativa, militantes e ativistas. Fazendo uso deste Sistema como ferramenta, as Redes de Cidadania Ativas de Nova Friburgo e Teresópolis se estruturam e se fortalecem no processo de luta pela ampliação da democracia, da participação cidadã, contra as violações de Direitos vivenciadas, sobretudo, pós-catástrofes de 2011.

**PALAVRAS-CHAVE:** Indicadores de Cidadania. Participação cidadã. Mapeamento participativo.

## ABSTRACT

*The Citizenship Indicators System*, created by IBASE, is a tool composed of analytical indicators, organized in the light of three sets of rights and four dimensions of citizenship. It is an important contribution to the struggle for civic and enlargement of citizenship rights, allowing the evaluation, the monitoring and the social control of public policies that ensure rights over time. The pilot project – INCID – start-

ed in 2011 and still active, aims to reveal the status of citizens in 14 counties located in the catchment area of Rio de Janeiro Petrochemical Complex (Comperj). The project has the participation of 30 local agents and had structured, in its second stage, 14 Municipal Citizenship Networks Active with the participation of Institutions, Organizations of Active Citizenship, militants and activists. Making use of this system as a tool, the Active Citizenship Network of Nova Friburgo and Teresopolis were organized in the struggle for the expansion of democracy, citizen participation, against experienced rights violations, especially after the disaster of 2011.

**KEYWORDS:** Citizenship Indicators. Citizen Participation. Participatory Mapping.

# **REGER CÓRREGO DANTAS: uma ação coletiva para enfrentamento de ameaças naturais e redução de desastres socioambientais**

*Reger Córrego Dantas: a collective action for coping natural threats and environmental disaster reduction*

Leonardo Esteves de Freitas\*  
Ana Luiza Coelho Netto\*\*

## **1 INTRODUÇÃO**

A década de 1970 marca o aumento de relevância das políticas internacionais da área ambiental. Nesse processo, tem destaque o relatório “Os Limites do Crescimento”, lançado em 1972 pelo Clube de Roma. Esse documento influenciou de modo decisivo a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972, especialmente por colocar a questão da sustentabilidade no centro da discussão internacional, trazendo “para o primeiro plano da discussão problemas cruciais que os economistas do desenvolvimento econômico sempre deixaram à sombra” (FURTADO, 1998, p. 9).

Sob esta influência, durante a referida conferência, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que iniciou um processo de gestão global dos problemas ambientais.

Na década seguinte, no âmbito desse programa, foi criada a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que lançou, em 1987, o famoso Relatório Brundtland, denominado “Nosso Futuro Comum”, que apresenta o clássico conceito de desenvolvimento sustentável: “Desenvolvimento que atende às necessidades do presente

---

\* Doutor em Geografia pela UFRJ (2012), PhD em Gestão da Biodiversidade pelo Departamento de Botânica da UFRJ (2013) e Pós Doutorando em Gestão de Desastres pelo Laboratório de Geo-Hidroecologia (GEOHECO) do Departamento de Geografia, IGEO-UFRJ. Pesquisador Associado ao GEOHECO e ao Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Fundação Oswaldo Cruz. [leonardofreitas73@gmail.com](mailto:leonardofreitas73@gmail.com)

\*\* Geógrafa e Geomorfóloga, DSc Katholieke Universiteit Leuven-Belgium (1985), Professora Titular, Pesquisadora 1A-CNPq e Coordenadora do Laboratório de Geo-Hidroecologia (GEOHECO) do Departamento de Geografia, IGEO-UFRJ. [ananelto@acd.ufrj.br](mailto:ananelto@acd.ufrj.br)

sem comprometer a possibilidade das futuras gerações de atender às suas próprias” (CMMAD, 1987, p. 24).

Em busca de alternativas de desenvolvimento humano, um conjunto de iniciativas de organismos internacionais consolidou a sustentabilidade como agenda global prioritária, entre as quais está a Cúpula da Terra (Eco 92), a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 (Rio + 20), o Painel de Alto Nível da ONU para as Mudanças Climáticas e os objetivos de desenvolvimento sustentável até 2030, aprovados na Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2015.

Atualmente, há consenso sobre o papel central da sustentabilidade no desenvolvimento humano e nos alicerces sobre os quais repousam o desenvolvimento sustentável: desenvolvimento econômico, equidade social e proteção ambiental (OPAS, 2009, FEOLA; BAZZANI, 2002).

Esse consenso, no entanto, não é observado no que se refere às formas de alcançar o desenvolvimento sustentável, campo de disputas políticas que revelam visões de mundo frequentemente antagônicas.

## 1.1 IMPORTÂNCIA DOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Uma disputa importante em busca do desenvolvimento sustentável ocorre no entorno da participação popular nos processos de tomada de decisão. Esta participação é preconizada por lei e pelas políticas públicas em diversos países, inclusive no Brasil. Todavia, frequentemente, é realizada apenas para atender às exigências formais, sem possibilitar uma participação efetiva na tomada de decisão.

Isso decorre, muitas vezes, da concepção política dos gestores e técnicos que comandam os processos de gestão, que, em função de uma formação pouco abrangente e de uma visão política elitista, consideram a participação popular como uma etapa não produtiva que tende a aumentar muito o tempo de planejamento das ações (LIMA, 2004).

A despeito dessa visão comum entre técnicos e políticos, diversos autores vêm demonstrando que a participação popular, frequentemente, diminui o tempo dos processos de tomada de decisão, pois quando a política a ser implantada se torna pública, há uma redução da ocorrência de manifestações contrárias e conflitos entre os gestores e os setores afetados, que podem levar à interrupção temporária dos processos de gestão (PETTS, 1995; INNES *et al.*, 1994).

Ademais, os processos participativos de tomada de decisão garantem também uma melhora na qualidade da gestão, especialmente quando há carência de conhecimento sobre a temática em foco na gestão, uma vez que o conhecimento popular tende a complementar o conhecimento dos técnicos e reduzir o nível de incerteza, característicos de projetos ambientais (KASS *et al.*, 2001; TONN *et al.*, 2000; GLOBAL ENVIRONMENTAL CHANGE PROGRAMME, 1999; SACHS, 1986).

Além da necessidade de ampliar a participação das comunidades nos processos de gestão, realizados prioritariamente pelo poder público, é fundamental ainda garantir uma relação horizontal entre as universidades e outras instituições de pesquisa e as comunidades, como forma de dar voz a estas últimas nos processos de gestão.

Muitas vezes, a relação entre universidades e comunidades é caracterizada por uma distância em relação às necessidades e demandas das comunidades, que se tornam, com frequência, objetos de pesquisa ou de assistencialismo. Porém, não participam efetivamente das tomadas de decisão referentes à construção dos projetos de extensão, que não levam em conta as demandas e os conhecimentos próprios da comunidade (BUFFA; CANALES, 2007).

Nesse aspecto, é imprescindível recorrer a Paulo Freire, que ainda no final da década de 1960, já indicava a necessidade de diálogo da comunidade acadêmica com a sociedade, mas não a partir de uma visão na qual a universidade detém o saber a ser repassado, e sim a partir da troca de saberes entre universidades e institutos de pesquisa e a sociedade (FREIRE, 1969).

## 1.2 PROCESSOS PARTICIPATIVOS E GESTÃO DE DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS<sup>1</sup>

No caso da gestão de desastres socioambientais no Brasil, os processos de tomada de decisão têm sido marcados por um modelo pouco

---

<sup>1</sup> Optou-se pela utilização do termo desastre socioambiental em contraponto a desastre natural. Pois, embora alguns fenômenos naturais, como as chuvas extremas indutoras de deslizamentos e inundações, possam se constituir em ameaças naturais (Keller, E. A. & DeVecchio, D. E., 2012), elas se tornam desastres quando causam perdas e danos socioambientais, incluindo neste termo composto os valores humanos, econômicos, políticos e da natureza. Ressalta-se, entretanto, que a despeito das ameaças naturais, a sociedade também interfere na

participativo na relação entre poder público e comunidades, que gera dificuldades na construção de uma relação de confiança entre ambos (MACEDO, 2013; FREITAS *et al.*, 2016).

Santos (2012), em estudo realizado para a cidade de Blumenau-SC, por exemplo, identificou a ausência de um planejamento participativo na gestão de desastres e demonstrou que isto se refletiu em um descompasso entre gestores, técnicos e a população afetada, o que gerou conflitos importantes e dificultou a implantação das políticas públicas voltadas à gestão de desastres naquela cidade.

Para entender essa relação entre poder público, sociedade e população vulnerável aos desastres e suas consequências quando da ocorrência de desastres socioambientais, a concepção de desastre como processo social, apresentada por Ribeiro (1995), é suficientemente elucidativa. Este autor, a partir dessa concepção, identifica três fases relacionadas aos desastres: produção/reprodução; ruptura/emergência; e reconstrução/desenvolvimento social. Essas fases têm relação com as fases apresentadas em diversos estudos técnicos sobre gestão de desastres (prevenção, preparação e resposta), porém incluem a concepção do desastre como processo social. Portanto, permitem que se entenda que os desastres possuem relação direta com as contradições inerentes às sociedades, fornecendo um grau explicativo muito maior sobre a ocorrência e as consequências sociais dos desastres socioambientais.

Na fase de produção/reprodução, são construídas as relações sociais que implicam na interação entre o sistema social e o ambiente construído, de modo que a mesma tem uma importância decisiva no entendimento dos desastres como problemática social. Esta fase inclui as decisões relativas ao desenvolvimento tecnológico, agrícola e industrial, ao planejamento e ordenamento territorial, aos fluxos e movimentos demográficos. É nessa fase, portanto, que se estruturam opções que

---

magnitude de um possível desastre quando modifica sem racionalidade o sistema da paisagem. Por outro lado, a magnitude do desastre também é função da vulnerabilidade dos diferentes atores da sociedade frente à sua condição de exposição aos fenômenos naturais característicos dos lugares e regiões, resultando, daí, o caráter essencialmente socioambiental do desastre. Portanto, desnaturalizar estes desastres torna-se fundamental para orientar e estimular medidas e ações preparatórias para enfrentamento e convivência com os fenômenos que constituem ameaças naturais.

terão influência decisiva para a dinâmica social dos desastres, podendo contribuir para a mitigação ou acentuação da vulnerabilidade e dos riscos frente aos desastres. Nessa fase, são estabelecidas as dinâmicas operacionais de preparação para as situações de emergência. É durante a produção/reprodução social que podem ser construídos, ou não, instrumentos e políticas de prevenção e estabelecidos padrões de referência sociocultural que podem induzir ações de preparação aos desastres ou políticas de omissão que irão comprometer a posterior resposta em situação de crise (RIBEIRO, 1995).

A fase de ruptura/emergência refere-se ao momento de ocorrência concreta do desastre. Portanto, é o momento no qual fica evidente o nível de preparação do sistema social para enfrentar o desastre, tornando visível o “acerto”, ou não, das decisões tomadas durante a fase anterior. O planejamento para a gestão da emergência é colocado em teste e a falta deste planejamento reflete-se na improvisação de medidas de emergência e, geralmente, na elevação considerável dos prejuízos e, muitas vezes, das mortes causadas pelos desastres (RIBEIRO, 1995). Como afirma Santos (2012, p. 54), “É nesse período que conceitos como solidariedade e participação social, voluntariado e organização social, autoritarismo e controle social emergem”.

A terceira fase foi denominada por Ribeiro (1995) como reconstrução/desenvolvimento social e se caracteriza pelo período de reconstrução pós-desastre, que se inicia após a fase de emergência estar finalizada. Durante esta fase se estabelecem as linhas de força estratégicas que irão definir o processo socioeconômico e político de recuperação do sistema social face aos impactos gerados pelo desastre. Portanto, durante a reconstrução/desenvolvimento social, se evidenciam os conflitos inerentes à sociedade, confrontando-se atores sociais com interesses e poderes divergentes, o que se reflete na reprodução de modelos e perspectivas distintas de intervenção social (RIBEIRO, 1995).

Nesta última fase, os atores sociais dominantes passam a atuar no sentido de recuperar as estruturas sociais econômicas e físicas preexistentes ao desastre. Pois, a partir dessas estruturas, exercem sua dominação. Deste modo, se o modelo de sistema social existente antes do desastre teve papel importante para a ocorrência ou intensificação deste desastre, a reconstrução destas estruturas contribuirá novamente para a intensificação do risco e para a ocorrência de novos desastres (RIBEIRO, 1995).

Essa concepção de desastre como processo social permite entender porque a dinâmica de reconstrução após os desastres tende a reproduzir as condições existentes antes do desastre, dificultando a construção de processos de gestão que sejam realmente eficientes na redução das vulnerabilidades e, conseqüentemente, dos riscos gerados pelos desastres socioambientais.

A despeito dessa tendência de busca, por parte da sociedade e dos governos, de reestabelecimento da estrutura social anterior, conforme observa Gomez (2005), a sociedade que surge depois de um desastre é distinta daquela que existia antes. Geralmente, emergem novos conflitos entre os atores sociais e as relações de poder tornam-se visíveis a partir desses conflitos. É na resolução desses conflitos e, conseqüentemente, no triunfo de determinados atores sociais sobre outros, que se materializam as características da sociedade que emerge após um desastre.

Para além dessa concepção de desastre apresentada por Ribeiro, há que se considerar outro aspecto relevante no processo social que caracteriza a fase de reconstrução/desenvolvimento social: o desenvolvimento de uma “indústria de desastres”, isto é, um capital que passa a atuar nas áreas atingidas por desastres em busca de lucros rápidos associados à reconstrução dessas áreas. Destaque para empreiteiras que atuam na remoção de destroços e na construção de novas habitações. Ou, nas palavras de Pinheiro (2015, p. 218), sobre a atuação de empresas no Vale do Cuiabá, em Petrópolis: “A pesquisa no Vale do Cuiabá demonstrou que o desastre tem se transformado numa oportunidade financeira para grandes empreendimentos, em que a definição da área afetada como área de risco e a necessidade de saída para outros imóveis criou uma oportunidade de transferência de recursos e contratação de empresas construtoras”.

## **2 O MEGADESASTRE DA REGIÃO SERRANA COMO PROCESSO SOCIAL**

Os movimentos de massa são fenômenos naturais próprios da evolução do relevo nas áreas montanhosas do sudeste brasileiro, como observado por Coelho Netto *et al.* (2015). Estes autores mostraram, com base em evidências morfológicas e crono-estratigráficas, o predomínio de deslizamentos do tipo translacional raso na evolução das

encostas montanhosas de Nova Friburgo. Na bacia do Córrego Dantas (53 km<sup>2</sup>) este tipo de deslizamento representou 85% (n=360) dos casos observados no evento extremo de Janeiro de 2011. Os registros crono-estratigráficos em depósitos coluviais, numa encosta de geometria côncava-rasa, indicaram que estes deslizamentos são recorrentes há cerca de 10 mil anos, ou seja, desde a transição do Pleistoceno-Holoceno, marcada pelo aquecimento global, tornando-se mais quente e úmido na região sudeste brasileira. Estes mesmos autores sugerem que em períodos/anos mais úmidos, regulados pela maior frequência dos eventos extremos de chuvas, tal como observado ao longo do século XX por Figueiró e Coelho Netto (2011), o intervalo de recorrência deste tipo de deslizamento, e na mesma encosta, seria da ordem de 650 anos, enquanto nas flutuações para períodos relativamente mais secos, este intervalo aumentaria para algo em torno de 1.000 anos.

Vale ressaltar, entretanto, que estes intervalos relativamente longos foram observados na escala do tempo geológico recente, antecedendo a interferência humana no sistema de paisagem montanhosa. Por outro lado, o fato do intervalo de tempo (geológico) de recorrência de deslizamento translacional raso poder ser da ordem de muitos ou de apenas alguns centos de anos numa mesma encosta não significa que este mesmo tipo de deslizamento não venha ocorrer em outras encostas que ainda não tenham sido afetadas por deslizamentos recentes. Ao contrário, as áreas de encostas não afetadas pelos deslizamentos, da geração de Janeiro de 2011, podem estar mais suscetíveis aos deslizamentos translacionais rasos nos próximos eventos extremos de chuvas.

A despeito de ocorrerem naturalmente antes da ocupação humana, os movimentos de massa no sudeste brasileiro vêm se intensificando, em função da concentração dos eventos de precipitação, provavelmente relacionados às variações climáticas em curso. Além disso, a ocupação desordenada do território e a ausência de políticas efetivas para a gestão de desastres têm influenciado decisivamente para que os movimentos de massa resultem em desastres, potencializados pela crescente vulnerabilidade da população em risco, especialmente nos aglomerados urbanos.

Deste modo, entre 1991 e 2010, os movimentos de massa no Brasil apresentaram um aumento expressivo na sua quantidade e também nas consequências que geram (UFSC, 2012). Esses movimentos se concentram na região Sudeste, onde ocorreram 81,7% dos registros nesse período de 20

anos. Apenas no estado do Rio de Janeiro foram registradas oficialmente 365 mortes como decorrência dos movimentos de massa, o que corresponde a mais de 72% de todas as mortes ocorridas em função dos movimentos de massa no Brasil nesse período (UFSC, 2012).

Porém, quando se observa o megadesastre ocorrido na região serrana do Rio de Janeiro, percebe-se que a situação é ainda mais grave. O evento catastrófico de janeiro de 2011 foi detonado por chuvas extremas que promoveram a ocorrência de milhares de deslizamentos nos municípios de Nova Friburgo, Teresópolis e Petrópolis e enxurradas e enchentes nestes municípios e nos municípios situados a jusante (COELHO NETTO *et al.* 2013). O número oficial de vítimas foi superior a 900 mortos e 350 desaparecidos (BERTONE e MARINHO, 2013) e o prejuízo financeiro total foi estimado em cerca de R\$ 4,8 bilhões (BANCO MUNDIAL, 2012).

A despeito de estar em uma área de recorrência de movimentos de massa e enchentes, a população e as instituições que vivem na região serrana não tinham preparo adequado, antes de 2011, para atuar em emergências relacionadas aos desastres socioambientais.

As políticas implantadas durante a fase de produção/reprodução não incluíram a preocupação com os desastres e nem a construção de uma cultura de prevenção e de ação em caso de emergências. Essa situação pode ser percebida pelas políticas de ordenamento territorial, como se observa a partir de uma análise do Plano Diretor de Nova Friburgo, por exemplo, que não possui sequer um capítulo sobre segurança ambiental ou desastres, e que considera grande parte da bacia de Corrêgo Dantas como área de expansão urbana orientada, incluindo encostas íngremes onde houve diversos deslizamentos em 2011 (FREITAS *et al.*, 2016).

Pode ser percebido também pela fala dos moradores dos municípios onde ocorreu a tragédia, incluídas no documentário “Experiência Limite (PORTELLA *et. al.*, 2016):

...foi um momento muito difícil pra gente (sic), nós *nunca esperávamos isso acontecer* com a gente aqui, só que *veio a tragédia e ninguém esperava por isso*, sofremos muito, ficamos quatro dias ilhados, que não tinha como sair e não tinha como chegar ninguém para ajudar... (Adão Casciano, morador de Teresópolis).

Minha maior lembrança foi assim, naquele dia, eu ver meus amigos descendo água abaixo na minha frente e *eu não poder*

*fazer nada* (...) a gente assistir aquilo de camarote e *não poder fazer nada*... (Lucineia da Silva, moradora de Teresópolis).

Nós saímos, fomos pra cima. Da onde que veio a barreira foi do lado de cá, *nós fomos para o outro lado, aí que nos salvamos*, aí subimos pro morro, *um morraréu cheio de mato*...(sic) (Honórata, moradora de Nova Friburgo)

Como se observa nos depoimentos acima, a ocorrência de um evento da magnitude daquele observado em 2011 gerou perplexidade na população, que não esperava e não tinha orientação adequada de como agir nesses casos. Gerou perplexidade também nos órgãos públicos, que não possuíam meios nem preparo para agir em uma situação de emergência, já que na fase de produção/reprodução social, esses órgãos também não foram preparados, sendo incapazes de agir adequadamente na fase de ruptura/emergência.

O exposto acima pode ser observado nos depoimentos de representantes da Defesa Civil (principal órgão oficial na ação em desastres socioambientais e outras emergências) e da Secretaria de Assistência Social apresentados no documentário acima referido (PORTELLA *et. al*, 2016):

...Santa Rita, só tinha acesso até a BR-116, *dali para dentro era a pé e você não conseguia tirar corpos de lá*, o tempo estava fechado (...) e você tinha casos de familiares enterrando familiares no próprio quintal de casa *porque a gente não estava conseguindo tirar* (Flávio de Castro, Defesa Civil de Teresópolis).

Nós não recebemos somente aquelas pessoas que estavam vitimizadas pela tragédia (...) foram as vítimas, *foram os voluntários profissionais*, voluntários leigos (Rita Valadão, Assistente Social de Teresópolis).

Vamos fazer um plano de contingência para 300 pessoas, 300 vítimas. Onde a gente vai abrigar 300 vítimas, como a gente vai lidar se a gente tiver um problema com 300. E aí veio a chuva de 2011, a gente chegou na hora do almoço e a gente tinha 6 mil desabrigados (Flávio de Castro, Defesa Civil de Teresópolis).

Estes depoimentos mostram claramente que a fase de produção/reprodução social não preparou governos e sociedade para a gestão da emergência, especialmente de uma emergência nas proporções daquela

observada em 2011, de forma que a atuação desses setores da sociedade, durante a fase de ruptura/emergência, foi desarticulada e incapaz de reduzir a dimensão da tragédia. Em muitos casos, ampliou essa dimensão, como no caso do enterro de familiares no quintal de casa.

Desde a tragédia de 2011, diversos problemas têm aparecido também na fase de reconstrução/desenvolvimento social, demonstrando que os processos socioeconômicos e políticos de recuperação do sistema social estão gerando e evidenciando os conflitos inerentes à sociedade, especialmente entre os governos e os afetados pela tragédia, mas também desses com outros setores da sociedade.

A análise do caso específico da bacia hidrográfica de Corrêgo Dantas, em Nova Friburgo, ilustra essa situação, como relataremos a seguir.

### 3 CONFLITOS EM CÔRREGO DANTAS DURANTE A FASE DE RECONSTRUÇÃO/DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Uma das áreas mais atingidas pelo evento de 2011 foi a bacia hidrográfica do córrego Dantas, localizada no município de Nova Friburgo. Esta bacia, de apenas 53 Km<sup>2</sup>, apresenta um desnivelamento topográfico de 1.500m, aproximadamente (figura 1).

**Figura 1:** Bacia hidrográfica do Córrego Dantas



Fonte: Elaborado por Coutinho (2014)

Atualmente, alguns segmentos da sociedade vêm reavaliando o número de mortos no evento catastrófico de Janeiro de 2011, estimando-se que esta perda tenha atingido valores muito acima dos números oficiais, citados anteriormente. De qualquer modo, pode-se afirmar que este evento foi de magnitude catastrófica não apenas pelo número de mortos, incluindo-se aí as pessoas consideradas oficialmente como “desaparecidas”, além dos incalculáveis prejuízos materiais nessa bacia, assim como nas demais áreas atingidas pelo mesmo evento extremo de chuvas. Os inúmeros deslizamentos contribuíram para a geração de fluidos densos (tipo fluxos detríticos) ao longo dos canais fluviais, ocasionando inundações nas áreas marginais e com grande força destrutiva.

Desde a tragédia de 2011, uma série de situações relacionadas à reestruturação social das comunidades inseridas na bacia hidrográfica do Córrego Dantas demonstra a busca dos governos e de parte da sociedade para reconstruir a estrutura anteriormente dominante, que teve papel fundamental na ocorrência e intensificação da tragédia. Tanto as comunidades afetadas, como seus parceiros institucionais, vêm atuando em busca de uma nova estruturação social, que possibilite a redução da vulnerabilidade e exposição dessas comunidades a outros possíveis desastres.

Esse processo passa, essencialmente, pela busca do protagonismo e autonomia dessas comunidades, com a participação efetiva nas tomadas de decisão e, conseqüentemente, na definição e aplicação de políticas públicas para a bacia do córrego Dantas.

### 3.1 ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO E SOCIEDADE EM BUSCA DA REESTRUTURAÇÃO DAS CONDIÇÕES ANTERIORES

Diversas ações e políticas implementadas após a ocorrência da tragédia demonstram a busca do poder público e de parte da sociedade local e regional em busca do reestabelecimento da estrutura anterior à tragédia.

Entre estas, podem ser citadas a política de ordenamento territorial, que levou à definição de áreas de riscos enchentes e deslizamentos, e a política de remoção da população afetada, que foi realizada de forma pouco transparente e com base em critérios pouco claros. Ocorre, ainda, que a inexistência de base de dados adequada às escalas de análise e mapeamentos pretendidos, nas escalas 1:25 000 no recorte municipal, e 1:5 000 no recorte do ordenamento territorial

urbano, como previsto na legislação federal de 2012 e na estadual de 2013, torna questionável os mapeamentos realizados pelos órgãos oficiais. Segundo estes, buscou-se a aplicação de uma metodologia “dentro do possível”. Porém, dada a relevância destes mapeamentos no planejamento urbano e regional, não se deve admitir que estes mapeamentos, tal como foram elaborados, sejam aplicados como guias norteadores da dinâmica de reconstrução e expansão das cidades expostas aos fenômenos em foco.

Uma das primeiras ações do poder público, visando à reconstrução da região serrana, foi o estabelecimento, por parte do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), de áreas marginais aos rios, onde deveria haver a remoção das casas e áreas onde os moradores e comerciantes poderiam permanecer caso assinassem um termo se responsabilizando por esta questão.

Essas áreas foram divulgadas em forma de carta semafórica, incluindo faixas vermelhas, amarelas e verdes, descontínuas e de espessuras variáveis ao longo dos rios principais, como o córrego Dantas. Todavia, esses mapas não foram acompanhados de relatório técnico e os critérios utilizados para a definição dessas faixas não foram apresentados e nem discutidos com os moradores afetados e nem com a sociedade de forma geral.

Essa situação ficou nítida ao se analisar o documento elaborado por pesquisadores do Laboratório de Geo-Hidroecologia (GEOHECO), vinculado ao Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e membros da Associação de Moradores do Bairro de Córrego Dantas (AMBCD), situado em Nova Friburgo, denominado “Avaliação do processo de licenciamento do centro cultural / sede da associação de moradores do Córrego D’antas”, inserido em Freitas (2015). Evidenciou-se, claramente, que nem os técnicos do órgão oficial, nem os moradores conheciam os critérios utilizados para a definição das áreas de risco frente às inundações dos rios.

Tal especulação indica que o ordenamento territorial esteve focado mais em interesses específicos, e nada transparentes, do que em um processo efetivo de mudar a realidade local, em busca da redução de riscos.

O processo de ordenamento territorial, portanto, gerou incertezas para parte dos moradores afetados pela tragédia de 2011, que pas-

saram a olhar com desconfiança os órgãos públicos responsáveis pelo ordenamento territorial da região após a tragédia.

Situação semelhante ocorreu com relação à definição, pela defesa civil estadual, das edificações situadas distantes do rio, mas que estavam nas áreas consideradas de risco. Até o presente, grande parte da população, cujo poder público considerou que estava em área de risco, não confia nos laudos elaborados e considera que não precisa sair de suas casas, uma vez que os critérios que nortearam os laudos não são claros e não houve diálogo com as comunidades durante o processo de elaboração dos mesmos (Freitas *et al.*, 2016; Carvalho, 2016).

Esses dois conflitos geraram um terceiro conflito ainda mais grave, relacionado à efetiva remoção dos moradores. Aqueles que perderam suas casas na tragédia e os que tiveram seus imóveis interditados pelo poder público foram obrigados, compulsoriamente, a sair de suas casas, em um processo no qual tiveram pouca participação e quase nenhuma possibilidade de escolha. Neste processo, diversos direitos fundamentais, garantidos na Constituição Federal, foram sistematicamente violados, em um processo muito semelhante àquele descrito pelo estudo realizado para o Vale do Cuiabá (PINHEIRO, 2015).

Associada à ação de remoção, ocorreu a construção de unidades habitacionais para os moradores de Nova Friburgo (incluindo moradores de Córrego Dantas), que foram removidos para o condomínio Terra Nova. A construção desse condomínio garantiu lucros no território, mas gerou novos conflitos entre poder público e a população afetada, durante a fase de recuperação/desenvolvimento social. Afinal, esse condomínio representou a retirada dos moradores de sua área de origem e a colocação em um condomínio com diversos problemas básicos relacionados a transporte, áreas de lazer, convívio social, entre outros, como pode ser depreendido dos depoimentos de moradores contidos no documentário *Experiência Limite* (PORTELLA *et al.*, 2016):

As vezes a gente sai de ônibus e as pessoas perguntam: você tá morando aonde? Eu digo, no Terra Nova. (As pessoas respondem) Você é maluca? Morar naquele Carandiru (referência ao presídio em São Paulo onde ocorreu massacre de 111 presos), naquela favela (Marcia Cristina Lemos, moradora condomínio Terra Nova).

O movimento não entende porque na Constituição está escrito moradia digna e esse projeto de vocês diz moradia de 42 metros quadrados (Edilson Alves de Souza, morador condomínio Terra Nova).

Tem lugar aqui para fazer estacionamento, não foi feito, tem lugares aqui que podia fazer uma quadra de esportes, até pra incentivar as crianças aqui do condomínio, também não tem, um posto de saúde mais próximo... (Fabrício Raposo dos Santos, morador condomínio Terra Nova).

Este processo representou uma nova ruptura na vida de diversos moradores de Córrego Dantas (e de outras localidades de Nova Friburgo), que gostariam de continuar vivendo nos bairros situados na bacia, mas que tiveram que sair para esse condomínio, perpetuando a fase de ruptura por tempo indeterminado.

Como alternativa ao apartamento em condomínio, durante algum tempo, o estado ofertou indenizações aos moradores pelas suas casas, porém, via de regra, essas indenizações eram em valores muito abaixo do valor de mercado das casas, o que gerou muitas insatisfações e não possibilitou a concretização de grande parte das negociações.

Outro conflito surgido envolve a anunciada construção de um Parque Fluvial no entorno do Córrego Dantas, desde sua foz no rio Bengalas, até a porção média, junto ao bairro de Cardinot. Esse Parque foi anunciado pelo então Secretário de Ambiente do estado do Rio de Janeiro, ainda em 2011, como uma solução para evitar novos desastres e para urbanizar a área. Porém, mais uma vez, o projeto do Parque foi construído sem um diálogo efetivo com a população que, após quatro anos da tragédia, ainda não conhecia direito a proposta elaborada. Nesse caso, por motivos financeiros, o Parque Fluvial ainda não foi construído e as possibilidades de diálogo permanecem restritas. Porém, durante esses quatro anos, desde seu anúncio até 2015, não houve esse diálogo, e o Parque foi visto pelos moradores como mais uma política pouco transparente do estado.

A tabela 1 sumariza as políticas implementadas pelo estado que geraram graves conflitos com os moradores de Córrego Dantas, e a visão desses moradores sobre essas políticas.

**Tabela 1:** Políticas públicas associadas à fase de reconstrução/desenvolvimento social e visão dos moradores sobre essas políticas

POLÍTICA	VISÃO DOS MORADORES
Definição de Áreas de Remoção Compulsória	Realizada de forma pouco transparente e sem diálogo
Remoção para Conjunto Habitacional	Retirada do local de origem, com quebra de laços históricos e afetivos e colocação em área infraestrutura urbanas ruins adequada.
Indenizações	Valor muito abaixo do mercado, impossibilitando a aquisição de imóveis de padrão similar em local seguro
Construção do Parque Fluvial	Projeto sem sustentação metodológica apropriada e sem diálogo

**Fonte:** Elaboração própria

### 3.2 A REGER-CÓRREGO DANTAS COMO ESFORÇO COLETIVO PARA REABILITAÇÃO SOCIOAMBIENTAL NA CIDADE E NO CAMPO

Apesar dos problemas e de todo o sofrimento vivenciado pela população residente na bacia hidrográfica do Córrego Dantas, têm se observado um conjunto de esforços em busca de uma nova tecnologia social<sup>2</sup> para reorientação do processo de reabilitação da dinâmica sócio-espacial e da qualidade de vida. Esta nova tecnologia fundamenta-se na abordagem sistêmica e integra os diversos atores afins à redução de desastres, enfatizando o emponderamento da população local, vista como protagonista na gestão do território delineado por recortes espaciais tais como bairros e/ou regiões administrativas do município e melhoria na qualidade de vida dos moradores.

Diversas ações foram realizadas, entre as quais a construção de uma rede colaborativa, constituída por indivíduos voluntários, vinculados, ou não, às associações de moradores, instituições de ensino e/ou de pesquisas, organizações não-governamentais e instituições de governo municipal e estadual. Propõe-se o desenvolvimento e implementação de uma nova cultura de desastres e gestão de riscos numa área piloto e, para tanto, foi escolhida a bacia hidrográfica de Córrego Dantas, pelo fato de haver sido uma das áreas mais fortemente atingidas no evento catastrófico de 2011. Esta rede colaborativa foi denominada Rede de Gestão de Riscos da Bacia de Córrego Dantas (REGER-CD). Os tra-

<sup>2</sup> Tecnologia social: conjunto de artes e técnicas sociais aplicadas para fundamentar o trabalho social, a planificação e a engenharia, como formas de controle. <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=tecnologia>).

balhos da rede iniciaram em novembro de 2014, mas alguns de seus membros vêm atuando em parceria desde o final de 2013.

Essa rede, atualmente, inclui 24 instituições ou grupos (Tabela 2) e reúne cerca de 100 pessoas, entre moradores e representantes das instituições envolvidas. Vale destacar que essa rede foi iniciada a partir do encontro de membros da Associação de Moradores do Bairro Córrego Dantas (AMBCD) com pesquisadores do Laboratório de Geo-Hidroecologia do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (GEOHECO-UFRJ) e vem sendo construída sob a liderança desses dois grupos (FREITAS *et al.*, 2016).

**Tabela 2:** Instituições integrantes da REGER Córrego Dantas e suas principais atuações

INSTITUIÇÃO	ATUAÇÃO PRINCIPAL EM DESASTRES NATURAIS
1. AAFAMA	Representação dos moradores
2. AMBCD	Representação dos moradores
3. AMSG	Representação dos moradores
4. GEOCART/UFRJ	Educação, pesquisa e extensão
5. CEMADEN	Desenvolver, testar e implementar um sistema de previsão de ocorrência de desastres naturais.
6. Colégio Pedro II	Educação
7. DCNF	Enfrentamento
8. EMBRAPA Solos	Interesse em atuar
9. POLI-UFRJ	Educação, pesquisa e extensão
10. FFP/UERJ	Educação, pesquisa e extensão
11. CEPEDS/FIOCRUZ	Educação, pesquisa e extensão
12. GEOHECO/UFRJ	Educação, pesquisa e extensão
13. GEO-MARINHA /UFRJ	Educação, pesquisa e extensão
14. GEDN/ IEAR/UFF	Educação, pesquisa e extensão
15. INEA	Enfrentamento
16. NUPDEC	Envolver as comunidades na gestão de desastres
17. CI Brasil	Pesquisa e execução de projetos
18. VIVARIO	Articulação comunitária e execução de projetos
19. SMMADS–NF	Gestão ambiental
20. SMOMU–NF	Mobilidade
21. SMS-NF	Atendimento de feridos
22. SME-NF	Educação
23. SENAC Rio	Educação
24. UPC	Centro de Integração entre Defesa Civil e Comunidade, local de reunião, ponto de apoio para ações operacionais, monitoramento do sistema de alerta e alarme, confecção dos mapas de risco e arquivo de documentos.

**Fonte:** Elaboração própria

**Nota:**

1. Associação de Agricultores Familiares e Moradores da Comunidade Cardinot
2. Associação de Moradores do Bairro Córrego Dantas
3. Associação de Moradores de São de Geraldo
4. Laboratório de Cartografia do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro
5. Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais
6. Colégio Pedro II
7. Coordenadoria Municipal de Defesa Civil de Nova Friburgo
8. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária / Solos
9. Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro
10. Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro
11. Centro de Estudos e Pesquisas em Desastres Naturais e Saúde da Fundação Oswaldo Cruz
12. Laboratório de Geo-Hidroecologia do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro
13. Laboratório de Geografia Marinha do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro
14. Núcleo de Estudos em Desastres Naturais do Instituto de Educação de Angra dos Reis / Universidade Federal Fluminense
15. Instituto Estadual do Ambiente
16. Núcleo Comunitário de Proteção e Defesa Civil do Bairro Córrego Dantas
17. Conservação Internacional do Brasil
18. Vivario
19. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano Sustentável de Nova Friburgo
20. Secretaria Municipal de Ordem e Mobilidade Urbana de Nova Friburgo
21. Secretaria Municipal de Saúde de Nova Friburgo
22. Secretaria Municipal de Educação de Nova Friburgo
23. Serviço Nacional do Comércio – Rio de Janeiro
24. Unidade de Proteção Comunitária do Bairro de Córrego Dantas

A REGER-CD já definiu coletivamente sua Missão e seus objetivos principais, conforme abaixo:

**Missão**

- Promover a associação dos saberes de organismos públicos, privados e comunitários para a redução de riscos geo-hidrológicos.

**Objetivos**

- Construir um modelo de gestão de riscos integrando os agentes públicos, privados e comunitários.

- Promover o desenvolvimento de uma cultura de redução de riscos.
- Estimular o intercâmbio dos conhecimentos entre os diferentes atores.
- Desenvolver mecanismos de geração e difusão de informações e conhecimentos.
- Promover mecanismos de gestão e governança territorializados.

No processo de construção da rede, os membros da REGER-CD vêm atuando a partir de dois princípios básicos. Por um lado, traçaram um planejamento das ações e, por outro, atenderam a demandas específicas das comunidades locais, que surgiram durante o diálogo de saberes entre as comunidades e os técnicos.

Durante a construção da rede, instituições de diversas naturezas passaram a integrar a REGER-CD, incluindo alguns órgãos do poder público diretamente ligados às políticas implementadas no processo de reconstrução/desenvolvimento social, que têm sido alvo de conflitos com os afetados pela tragédia. A opção de incluir essas instituições na REGER-CD está relacionada à própria Missão da REGER-CD, que é a promoção de diálogo entre os diversos atores afins à gestão de riscos frente aos desastres e ameaças de fenômenos naturais, buscando a superação ou redução desses conflitos.

Inicialmente, alguns dos atuais integrantes da REGER-CD apoiaram os moradores do bairro de Corrêgo Dantas em diversas demandas específicas, incluindo:

- a. A construção de uma proposta de zoneamento para o novo Plano Diretor de Nova Friburgo, levando em conta os interesses da comunidade e facilitando o diálogo com o governo municipal de Nova Friburgo (FREITAS, *et al.*, 2016);
- b. Auxílio no processo de licenciamento de um Centro Cultural e sede da AMBCD, o qual envolveu um diálogo com o INEA e a Secretaria de Meio Ambiente de Nova Friburgo;
- c. Auxílio aos moradores da bacia no diálogo com o INEA, até então altamente problemático, visando à construção de uma nova proposta para o Parque Fluvial, de acordo com os interesses das comunidades.

Todas as ações acima mencionadas buscaram reduzir os conflitos existentes até aquele momento, porém, sem violar os interesses das comunidades. Pelo contrário, buscou-se fortalecer esses interesses com

apoio técnico às comunidades, favorecendo um diálogo horizontal destas com o poder público.

Além disso, a REGER-CD já vem atuando em outras frentes, diretamente relacionadas à qualificação da gestão de riscos frente às ameaças de fenômenos naturais, induzidos pelas chuvas extremas, tendo em vista a redução de possíveis desastres futuros. Entre as atividades em curso da REGER-CD, vale destacar:

- a. O projeto da construção de uma rede de comunicação via rádio amador, que inclui os moradores de todos os bairros inseridos na bacia hidrográfica do Córrego Dantas, cujo objetivo é apoiar as ações durante emergências e auxiliar nos processos de mobilização;
- b. A elaboração de um vídeo sobre os desastres socioambientais na bacia do Córrego Dantas, a partir de oficinas que discutem os desastres e capacitam para a produção de vídeo, construído por alunos do ensino fundamental e médio (incluindo jovens da Escola Etelvina Schottz de Córrego Dantas e do Colégio Pedro II/ Núcleo de Pesquisas e Estudos Audiovisual em Geografia);
- c. A elaboração de um Atlas de Desastres Socioambientais da Bacia Hidrográfica de Córrego Dantas;
- d. A construção de um Plano de Convivência com as Chuvas Fortes, por serem eventos característicos dessas regiões montanhosas, como indica o estudo recente de Coelho Netto *et al.* (2015).

Todas as ações em andamento são vistas como sendo cruciais para melhorar a resposta das comunidades e do poder público às eventuais emergências, além de difundir uma cultura de gestão de riscos na bacia e, futuramente, em toda a região serrana. A lista abaixo sumariza as ações realizadas parcialmente ou integralmente no âmbito da atual composição da REGER-CD

- Apoio na construção da proposta de Zoneamento do Bairro de Córrego Dantas, já apresentado e incluído na revisão do no Plano Diretor Municipal de Nova Friburgo, atualmente na fase final de sua implementação;
- Apoio no licenciamento da construção do Centro Cultural e Sede da AMBCD, inaugurada em Dezembro de 2015, após a superação de conflitos que impediam a continuidade desta obra após o evento catastrófico de 2011;

- Apoio no diálogo entre o INEA e a AMBCD na construção de uma proposta para o Parque Fluvial no entorno do Córrego Dantas;
- Aplicação de recursos financeiros (doados pela empresa Detoile, à Fiocruz e repassados por esta instituição para a execução dos projetos realizados pela REGER-CD) na compra de equipamentos e implementação da rede de comunicação via rádio amador na área da bacia hidrográfica do Córrego Dantas;
- Seleção e preparação dos alunos para construção do roteiro e construção do vídeo sobre desastres em Córrego Dantas;
- Início do processo de elaboração do Atlas de Desastres da Bacia Hidrográfica do Córrego Dantas;
- Construção preliminar do Plano de Convivência com as Chuvas Fortes, para subsidiar e ampliar um maior engajamento dos moradores nesta atividade.

Além das ações diretamente relacionadas à área piloto da REGER-CD, esta rede já vem se articulando com outras redes atuantes na região serrana do estado do Rio de Janeiro e que têm objetivos semelhantes aos da REGER-CD. Entre estas, destaca-se a Rede Serrana, que envolve diversas comunidades de Petrópolis, Teresópolis e Nova Friburgo. Pretende-se, deste modo, fortalecer o papel das comunidades afetadas ou vulneráveis aos desastres em foco, especialmente no diálogo com os governos locais e regionais. Outra rede a destacar é o Movimento Nacional de Atingidos por Desastres (MONADES), a qual vem buscando construir uma rede em nível nacional para fortalecer as comunidades afetadas por desastres socioambientais.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A concepção de desastres como processos sociais, apresentada por Ribeiro (1995), é útil para entender as três fases relacionadas ao megadesastre da região serrana do estado do Rio de Janeiro.

A partir dessa concepção, fica nítido que durante o período que antecedeu o desastre, fase denominada de produção/reprodução, não houve uma preparação adequada dos órgãos públicos e nem da sociedade, não tendo sido criada uma cultura de desastres, a despeito da região serrana ser uma área de recorrência de movimentos de massa e enchentes.

Esse fato aumentou a vulnerabilidade da sociedade que vive na região, gerando diversos problemas na fase de ruptura/emergência, o que acarretou na ampliação dos impactos socioambientais decorrentes do desastre.

Essa concepção também permite perceber que muitos dos conflitos observados na fase posterior ao desastre (fase de reconstrução/desenvolvimento social) têm relação direta com a busca, por parte da sociedade que vive na serra e dos governos locais e regionais, de uma reestruturação da sociedade a partir dos mesmos moldes existentes antes da tragédia, em contraponto às comunidades diretamente afetadas que buscam uma reestruturação em novos moldes, que reduzam a vulnerabilidade dessas comunidades aos desastres e, conseqüentemente, reduzam os riscos de novos desastres.

Nesse contexto, a REGER-CD ainda é uma iniciativa embrionária que está promovendo o diálogo entre os diferentes saberes e gerando sinergia entre instituições, comunidades e poder público em busca da construção de uma cultura de enfrentamento das ameaças naturais para redução dos desastres socioambientais. Busca-se, em última instância, um novo modelo de gestão participativa de riscos associados aos deslizamentos e inundações, por serem próprios e, portanto, esperados, nestas regiões montanhosas.

Todavia, o fortalecimento de uma rede local com os objetivos e perspectivas características da REGER-CD ainda requer um esforço grande para estimular e integrar um maior contingente de moradores, o que vem se mostrando um processo lento e gradual, porém crescente. Acredita-se, entretanto, que este avanço dependerá da realização de ações concretas, além de uma revolução cultural no processo de gestão de riscos, o que requer tempo e um grande esforço coletivo de seus atuais integrantes.

Desse modo, entende-se que o momento atual ainda é, prioritariamente, de construção e fortalecimento da REGER-CD no qual as ações desenvolvidas têm um papel adicional de consolidação desta rede, buscando-se, essencialmente, o fortalecimento das relações entre as instituições e pessoas integrantes da mesma

Espera-se, num futuro próximo, que este projeto piloto, hoje voltado para a bacia hidrográfica do Córrego Dantas, mas já ensaiando uma articulação com outras redes em escalas local, regional e nacional, possa contribuir para a construção de um modelo geral, aberto às especificidades locais, para gestão de riscos frente aos fe-

nômenos naturais indutores de desastres, privilegiando o enfoque socioambiental, ou seja, contribuindo para uma mudança na cultura de desastres do país.

## **REFERÊNCIAS**

BANCO MUNDIAL. Avaliação de Perdas e Danos: Inundações e Deslizamentos na Região Serrana do Rio de Janeiro - Janeiro de 2011. Banco Mundial: Brasília, p. 59. 2012.

BERTONE, P.; MARINHO, C. Gestão de riscos e resposta a desastres naturais: a visão do planejamento. Anais do VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, p. 27. 2013.

BUFFA, E.; CANALES, P. R. Extensão: meio de comunicação entre universidade e comunidade. *Eccos Revista Científica*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 157-169, jan./jun. 2007.

CARVALHO, N.L. Políticas públicas para a gestão de riscos a deslizamentos e inundações: a adesão comunitária ao sistema de alerta e alarme, Nova Friburgo/RJ. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

CMMAD – COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Our Common Future*. Oxford University. Nova Iorque, 1987. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/N8718467.pdf>

COELHO NETTO, A. L.; SATO, A. M.; FREITAS, L. E. Land use-vegetation-landslide interactions in the mountainous region of Rio de Janeiro State: scientific basis for risk assessment and management. Anais Regional Conference of International Geographical Union. Moscow, 2015

COELHO NETTO, A. L.; SATO, A. M.; AVELAR, A. S.; VIANNA, L. G. G.; ARAÚJO, I. S.; FERREIRA, D. L. C.; LIMA, P. H. ; SILVA, A. P. A.; SILVA, R. P. January 2011: The Extreme Landslide Disaster in Brazil. In: Claudio Margottini; Paolo Canuti; Kyoji Sassa. (Org.). *Landslide Science and Practice*. 1ed. Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 2013, v. 6, p. 377-384.

COUTINHO, B.H. Indicadores Geo-Hidroecológicos de Susceptibilidade das Encostas frente à erosão e movimentos de massa em Região Montanhosa Tropical Úmida: suporte metodológico para zoneamentos de susceptibilidade e risco em diferentes escalas de análise espacial. Relatório Final de Pós-Doc, 2014.

FEOLA G.; BAZZANI R. Organizadores. Desafios y estrategias para la implementación de un enfoque ecosistémico para la salud humana en los países em desarrollo – reflexiones a propósito de las consultas regionales. Montevideo: CIID; 2002.

FIGEIRÓ, AS; COELHO NETTO, AL (2011) Climatic variability and pluviometric trends in a humid tropical environment at Resende municipality- middle Pa-

raíba do Sul river valley (Rio de Janeiro- Brazil). *Brazilian Geographical Journal*, v. 2, p. 256-273.

FREIRE, P. Educação como prática da liberdade. 2º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969. p. 150. FREITAS, L. E.; SATO, A. M.; CARVALHO, N. L.; SCHOTTZ, S.; COELHO-NETTO, A. L. Community, University and Governmental Interactions for Disaster Reduction in the Mountainous Region of Rio de Janeiro, SE -Brazil. In: Walter Leal Filho; Ulisses Azeiteiro; Fátima Alves. (Org.) (in press). (Org.). Community, University and Governmental Interactions for Disaster Reduction in the Mountainous Region of Rio de Janeiro, SE - Brazil. 1º ed.: , 2016, p. 999.

FREITAS, L. E. Projeto: “Gestão de desastres naturais na bacia hidrográfica do Córrego Dantas: proposta de modelo e de plano de ação integrados” FAPERJ/Relatório Anual – 01 de agosto de 2014 a 31 de julho de 2015, 2015, p. 25.

FURTADO, Celso. O Mito do Desenvolvimento Econômico. 2º ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GLOBAL ENVIRONMENTAL CHANGE PROGRAMME. The Politics of GM food: risk, science and public trust. Special briefing nº 5. SPRU, University of Sussex, 1999.

GOMEZ, Juan de Dios Ruano. Riesgos colectivos y situaciones de crisis: el desafío de la incertidumbre. Universidade da Coruña. Coruña, 2005.

INNES, J.; GRUBER, J.; NEWMAN, M. & THOMPSON, R. Coordinating Growth and Environmental Management through Consensus Building. Policy Research Program Report, California Policy Seminar, University of California, USA, 1994.

KASS, G. *et al.* Open Channels. Public Dialogue in Science and Technology. Parliamentary Office of Science and Technology. Report Nº. 153, London (UK), 2001.

KELLER, E. A. & DEVECCHIO, D. E. Natural Hazards: Earth’s Processes as Hazards, Disasters, and Catastrophes. 3rd Edition. 2012. ISBN-13: 978-0321662644

LIMA, H. A. Engenharia Hidráulica e de Recursos Hídricos, Sociedade e o Ambiente: Uma relação de cumplicidade, ABRH – Revista Brasileira de Recursos Hídricos, Vol. 9, Nº 1, 2004, p. 235-238.

MACEDO, ES (2013) Gestão de riscos no Brasil. Anais do Seminário Internacional de Prevenção de Desastres Naturais. Rio de Janeiro.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. Enfoques ecossistêmicos em saúde – perspectivas para sua adoção no Brasil e países da América Latina. Organização Pan-Americana da Saúde. Brasília: OPAS; 2009.

PETTS, J. Waste Management Strategy Development: A case study of community involvement and consensus building in Hampshire. *Journal of Environmental Planning and Management*. Vol. 38, Nº. 4. 1995, p. 519-536.

PINHEIRO, F. D. A atuação do INEA no Vale do Cuiabá, Petrópolis, RJ: remoções e violações de direitos como justificativa de proteção à vida dos afetados. *O Social em Questão – Ano XVIII – nº 33 – 2015*, p. 215-238.

PORTELLA, S. L. D.; OLIVEIRA, S. S.; PLANEL, G. A Experiência Limite (Filme-vídeo). Produção e Direção de Sérgio Luís Dias Portella, Simone Santos Oliveira e Guillermo Planel. Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=7Sfh7VBitbE>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

RIBEIRO, M.J. Sociologia dos desastres. In: Revista Sociologia – problemas e práticas, n. 18. CIES/ISCTE. 1995.

SACHS, I. Espaços, tempos e estratégias de desenvolvimento. São Paulo: Vértice, 1986.

SANTOS, R. Gestão de desastres e Política de Assistência Social: estudo de caso de Blumenau/SC. Tese (Doutorado em Sociologia Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. UFSC. Florianópolis. p. 233. 2012.

TONN, B.; ENGLISH, M. & TRAVIS, C. A Framework for Understanding and Improving Environmental Decision Making. Journal of Environmental Planning and Management. Vol. 43, Nº. 2. 2000, p. 163-180.

UFSC – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA / CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE DESASTRES. Atlas brasileiro de desastres naturais - Volume Brasil. Florianópolis, p. 94. 2012.

## RESUMO

O presente artigo discute problemas relacionados à participação popular para a gestão de desastres socioambientais, a partir da concepção de desastre como processo social. Utiliza a Reger-Córrego Dantas como estudo de caso. Córrego Dantas foi uma bacia atingida pelo Megadesastre ocorrido em 2011. As políticas implantadas durante a fase anterior ao desastre não incluíram a preocupação com estes eventos. Isto aumentou a vulnerabilidade da população. Ações do poder público levaram a conflitos com as comunidades na fase de reconstrução, como a definição das áreas não *edificandi*, o processo de retirada da população dessas áreas e a construção de um condomínio para receber esta população. Para fortalecer as comunidades e promover o diálogo com pesquisadores e o poder público foi criada a Reger-CD, em busca de um novo modelo de gestão participativa de riscos. Entende-se que o momento atual é de construção da Reger-CD, no qual as ações desenvolvidas têm um papel adicional de consolidação desta rede. Espera-se que este projeto piloto possa contribuir para a construção de um modelo geral e

aberto para gestão de riscos frente aos fenômenos naturais indutores de desastres, privilegiando o enfoque socioambiental e contribuindo para uma mudança na cultura de desastres do país.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desastres socioambientais. Gestão participativa. Região Serrana Fluminense.

### **ABSTRACT**

This paper discusses issues related to popular participation in the management of environmental disasters, in a conceptual framework in which those are seen as social processes. Reger-Córrego Dantas is used as a study case. Córrego Dantas is a watershed hit by the megadisaster which occurred in 2011. The government policies implemented prior to the disaster did not include the concern with these events. This increased the vulnerability of the population. Government actions also led to conflicts with communities in the reconstruction phase, such as the definition of areas with building restrictions, the removal of inhabitants of these areas and the construction of a condominium to receive this population. In order to strengthen communities' role and promote dialogue with researchers and government, Reger-CD was created, to develop a new participatory risk management model. It must be noted that Reger-CD is in its construction phase, and that actions developed have an additional role on the consolidation of this network. It is expected that this pilot project will contribute to the construction of a general and open model for risk management related to natural disasters, with a social-environmental approach that can contribute to a change in the country's disaster culture.

**KEYWORDS:** Environmental disasters. Participative management. Mountainous region of Rio de Janeiro.



# EVENTOS EXTREMOS SILENCIOSOS: megaeventos esportivos e saúde pública

*Silent extreme events: mega sporting events and public health*

Sergio Luiz Dias Portella\*  
Wecisley Ribeiro do Espírito Santo\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

As reflexões que se seguem pressupõem que todas as ciências envolvidas com a questão dos desastres e políticas públicas de prevenção e mitigação de riscos criam um ambiente de reflexão sobre determinado território e sua comunidade, expresso nas Estratégias de Redução de Desastres (ERD), que o transforma em uma instância privilegiada de compreensão deste mesmo território. Produzido por estratégias de intervenções locais, esse ambiente expresso pelas ERD, pelo privilégio necessário à comunicação em rede, entre as suas partes científicas, de suporte, de tecnologia, de gestão de recursos e de envolvimento comunitário com organizações da sociedade civil acaba por oferecer um campo ainda inexplorado de observação social.

As ERD podem ir além de seu objetivo de base, oferecendo novas formas de gerir o ambiente público com políticas públicas negociadas entre esferas estatais e comunitárias, respeitadas em suas diferenças, pelo princípio de igualdade no território. Assim, extrapolar o ambiente das ERD, mantendo a sua linha de base de prevenção e mitigação de riscos, parece ser uma via a ser testada com base no princípio de solidariedade pública.

O objetivo destes apontamentos é estabelecer as primeiras referências para a discussão sobre a possibilidade da construção de uma

---

\* Doutorando do Programa Território, Riscos e Políticas Públicas, oferecido pelas Universidades de Coimbra/Lisboa/Aveiro (PT). Assessor da Presidência da Fundação Oswaldo Cruz e Integrante do Grupo de Pesquisa do Cepedes/Fiocruz. [sportella@fiocruz.br](mailto:sportella@fiocruz.br)

\*\* Doutor em Antropologia Social pelo PPGAS/Museu Nacional/UFRJ(2013) e professor adjunto da UERJ desde 2013. [wecisley@gmail.com](mailto:wecisley@gmail.com)

categoria de análise, “eventos extremos silenciosos”, na busca de valorizar e extrapolar as ERD. Pressupomos que alguns eventos frequentemente considerados positivos escondem em si tantos problemas com relação à resiliência da comunidade envolvida que, para abordá-los criticamente, uma maneira eficaz seria utilizar a perspectiva e a metodologia da redução de desastres. Para suportá-los de maneira resiliente, as populações deveriam, de maneira pública e compartilhada entre os vários atores sociais, produzir planos de contingência, tendo como ponto focal o próprio evento.

Para discutir a viabilidade da categoria “eventos extremos silenciosos”, utilizaremos exemplos de agendas programadas mundialmente e, a partir da problematização da definição de sociedade do risco, desenvolveremos a ideia de invisibilidade ou silêncio conectados aos processos de exclusão de grupos e ao aumento de iniquidades socio-culturais e econômicas, associados à falta de transparência de políticas públicas e/ou projetos público-privados. Eventos extremos silenciosos seriam aqueles ligados a grandes acontecimentos públicos e grandes obras de desenvolvimento locais, de caráter nacional ou internacional, ligado ao comércio e à comunicação midiática global.

Como território de estudo, gostaríamos de propor a área da cidade do Rio de Janeiro (Brasil) e entorno (isto é, além da capital do estado, as cidades médias, contíguas àquela, que compartilham certas regularidades associadas ao tema em foco e que chamaremos aqui de Grande Rio); caso de uma complexidade exemplar e, portanto, privilegiado para nossos propósitos analíticos. Para o período de dez anos que se iniciou em 2014 estão previstos: a Copa do Mundo FIFA de Futebol, que ocorreu naquele ano; em 2016, Jogos Olímpicos do Comitê Olímpico Internacional (COI); grandes projetos de desenvolvimento técnico-industriais e de infraestrutura, que envolvem a construção da maior refinaria de petróleo da América Latina associada a um amplo sistema de produção petroquímico, sob a liderança da Petrobrás (petroleira estatal brasileira); o programa de exploração de Petróleo em alto-mar, conhecido como Pré-Sal, também sob liderança da Petrobrás; a construção de complexo portuário para escoamento de toda a produção interligada ao petróleo e outros minérios. Além disso, o Rio de Janeiro foi palco de grandes desastres de deslizamentos e enchentes nos últimos anos. O evento extremo acontecido em janeiro de 2011 nas cidades ser-

ranas da Grande Rio foi considerado o décimo maior evento de deslizamento planetário de que se tem registro, com 900 mortes – pelo menos – em 12 horas. Esses desastres transformaram esse território em local privilegiado de intervenção governamental e podemos tratá-lo, por conseguinte, como um laboratório social para observação da maneira pela qual são empregados os recursos públicos e da produção de políticas públicas ligadas ao Sistema Nacional de Prevenção de Desastres Naturais brasileiro (Brasil, 2012). Em função disso, desenvolver ERD constitui uma agenda pública importante na Grande Rio e em todo o Brasil.

No que se segue, considerar os dois grandes eventos mundiais, a Copa do mundo da FIFA de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, é parte de uma estratégia para aproveitar o intenso ambiente de planejamento e intervenção urbana produzido, de um lado, pelos gestores destes eventos e de outro, pelas resistências das populações por eles afetadas, para lançar as bases de uma reflexão mais ampla. A comparação entre megaeventos esportivos e desastres naturais já foi evocada pela bibliografia como uma metáfora heurística para a compreensão dos impactos devastadores dos jogos (MASCARENHAS, 2012).

A hipótese é que a situação da região da Grande Rio é tão peculiar e de tão alta complexidade, que o impacto à população exposta será amplo do ponto de vista da sua resiliência, e que a produção de população local excluída será tão inevitável, que uma maneira eficaz de considerá-la seria através dos estudos de redução de desastres e de avaliação de impactos à saúde. Para tanto, poderíamos iluminá-la através da construção da categoria Eventos Extremos Silenciosos.

## **2 OS DESASTRES SÃO OLÍMPICOS?**

Não podemos ignorar o contexto mundial no qualos megaeventos esportivos se realizam. Uma sociedade, a um só tempo local e planetária, em que os conceitos de risco e desastre passaram a ser fundamentais estruturantes. A sociedade de risco, em sua modernidade reflexiva tardia rompe, nas palavras de Spink (2001), com as estruturas da modernidade clássica industrial. Os perigos introduzidos pelo processo de modernização são os fundamentos da definição da sociedade de risco. Daí, surge também uma segunda característica importante da sociedade de risco, a saber, sua reflexividade, expressa no questionamento

direto dos conhecimentos científicos, provocando uma revisão contínua de grande parte dos aspectos da vida social, com base em novos conhecimentos. Esse ambiente de incerteza, em suas múltiplas dobras e sobreposições, acaba por produzir o fenômeno da gestão dos riscos como uma nova forma de governar populações. Para cada risco, enumera Spink, criam-se novas agências governamentais reguladoras, novas comissões técnicas avaliadoras; para cada nova área de conhecimento, novos centros de pesquisa são formados, novas associações científicas são constituídas e novos periódicos editados. A sociedade de risco (e não apenas *em* risco, porquanto este se torna constitutivo das relações sociais, notadamente das econômicas) faz com que grande parte da informação prescindida da educação institucionalizada e se converta em um processo permanente, capilar, difundido através das várias tecnologias da informação, no qual a mídia desempenha um papel fundamental pela sua onipresença e capacidade de dar visibilidade aos acontecimentos, difundindo informação, e ressignificando continuamente a noção de risco. Os conceitos são provisórios, passíveis de controvérsias e imprecisões, inclusive nas próprias ideias de sociedade de risco e modernidade reflexiva (CASTIEL; DIAZ,2007).

Essa incerteza, no interior mesmo da noção de risco, consolidou-se em nossa sociedade, associada ao pensamento matemático-probabilístico. Dessa forma, aponta Giddens (2002), a intromissão dos sistemas abstratos na vida cotidiana, junto à dinâmica incerta do conhecimento atual, fez com que a consciência do risco se infiltrasse nas ações de qualquer pessoa, passando o monitoramento do risco a ser um aspecto-chave da reflexividade da modernidade: “o clima de risco da modernidade é inquietante para todos; ninguém escapa” (GIDDENS, 2002, p. 117).

Para Giddens e Pierson(2000), pode-se buscar a origem da sociedade de risco em duas transformações fundamentais da atualidade. Ele chama a primeira de fim da natureza e a segunda de fim da tradição, e as interliga à crescente influência da ciência e tecnologia em nossa sociedade. O que ele chama de fim da natureza é o fim de uma forma como se concebia a natureza e de como a sociedade se relacionava com ela. Se antes a preocupação era com os efeitos da ação da natureza sobre nós, a partir dos anos 1950, a preocupação passou a ser com os efeitos da ação humana sobre a natureza. Essa transição marca o nosso ingresso na sociedade de risco, uma sociedade que vive após a natureza.

Mas essa sociedade de risco vive, também, para além da tradição. O fim da tradição, para Giddens e Pierson (2000), seria estar em um mundo onde o destino, seja social ou individual, não é mais determinante nas trajetórias de vida de cada um ou dos grupos humanos. Essa sociedade é muito diferente do tipo de sociedade industrial que possibilitou o desenvolvimento das tradições intelectuais da cultura do ocidente. A sociedade de risco seria, diz Giddens, uma sociedade em busca da colonização do futuro. E esse risco não é mais determinado pelo externo, mas sim teria justamente a característica de ser fabricado.

O autor alerta que a modernização na sociedade de risco é redefinida como reflexiva, isto é, ao ser confrontada com suas próprias limitações manifestas nos riscos fabricados, ela exige que seu desenvolvimento tenha que lidar com suas contradições, olhando para um limite especular, a modernidade reflexiva. A incerteza da própria ciência – que permaneceu por muito tempo mascarada e isolada do domínio público – associada a sua reflexividade faz emergir novos atores, na agenda política, investida, ela mesma, de renovada intensidade. O advento do risco fabricado pressupõe uma política que busca a implementação de novos valores e estratégias diante da necessidade de seu enfrentamento. Constitui-se, assim, uma nova inevitabilidade: a atenção permanente às questões ecológicas (GIDDENS, 2002) e agora, também, ao mundo dos desastres, onde natural e humano se confundem definitivamente.

Aqui chegamos ao que Giddens chama de riscos de alta consequência, os conhecidos desastres, independentemente se naturais ou antropogênicos. Para ele, riscos de alta consequência têm uma qualidade muito especial: quanto mais desastrosos, menor a nossa experiência real do risco que se corre. Seguindo este raciocínio, de não mais se distinguir desastres naturais de antropogênicos, pois todos são principalmente sociais, pode-se citar Santos (2008, p. 57) quando diz:

“A industrialização da ciência manifestou-se tanto ao nível das aplicações da ciência como ao nível da organização da investigação científica. Quanto às aplicações, as bombas de Hiroshima e Nagasaki formam um sinal trágico, a princípio visto como acidental e fortuito, mas hoje, perante a catástrofe ecológica e o perigo do holocausto nuclear, cada vez mais visto como manifestação de um modo de produção da ciência inclinado a transformar acidentes em ocorrências sistemáticas”.

Boaventura Santos, em seu discurso sobre as ciências, aglutina um conjunto complexo de eventos de maneira tão eficiente, que passa a ser uma das principais referências para o tema das mudanças de paradigmas científicos de nosso tempo. Seu texto concentra discussões em torno da crise do paradigma dominante da ciência. No entanto, o consenso de que há uma crise não mais se discute. Crise, reforma, revolução, transformação, mas de qualquer modo, crise.

Não se trata da crise da racionalidade científica somente. A razão da crise manifesta-se na própria sobrevivência do homem. E, para Santos (2008), a crise da sobrevivência é reflexo da crise da lógica científica e vice-versa: aqui, não importa quem é o espelho de quem. A lógica científica está para além dos laboratórios e revistas científicas. Ela perpassa e constrói toda a sociedade ocidental e é por esta construída. A crise da lógica dominante da ciência pode, então, ser considerada, na emergência de um novo paradigma, ainda não totalmente expresso, mas que poderia ser vislumbrado em suas três principais tendências, segundo Santos (2008): Todo conhecimento científico-natural é científico-social; todo conhecimento científico-natural é local e total; todo conhecimento científico-social visa a constituir-se em senso comum. Tais tendências apontam justamente para nosso tema, a questão da relação entre políticas públicas e participação dos cidadãos.

Essa lógica, de risco e reflexiva, levou necessariamente aos limites do sistema e do planeta, sob a “manifestação de um modo de produção da ciência inclinado a transformar acidentes em ocorrências sistêmicas” (Santos, 2008). O sentimento de incerteza reina sem nenhum rival. Essa incerteza é ampla e democrática, pois acaba atingindo a própria noção totalizante de sociedade de risco e de modernidade reflexiva. Tal ideia totalizante não dá conta da territorialidade e da complexidade única de cada risco que, mesmo em sua aparência de acaso mais caos, escondem lógicas que podem escapar aos olhos mais atentos, e que faz a sociedade ocidental duvidar da capacidade da ciência de dar conta dos problemas complexos e multiplicados a nossa frente. Como expresso por Charles Perrow, em artigo sobre o desastre nuclear de Fukushima em 2011, pós-tsunami:

“Por muitas razões, até mesmo planos de regulação de qualidade, atenção aos alarmes, e cuidado em responder aos desastres

não eliminam a possibilidade de acidentes industriais catastróficos. Simplesmente, porque essa possibilidade sempre está lá” (PERROW, 2011).

O que deveríamos considerar aqui é que, mesmo na ausência de desastres, empreendimentos (como o nuclear) já deveriam ser, para efeito de análise, considerados impactos produtores de não-resiliência socioambiental, pois teriam algo de invisíveis, algo de silenciosos. Considerar as táticas territorializadas na prevenção do risco e como elas se entrelaçam formando um todo de alianças políticas, sociais, econômicas, científicas e culturais passa a ser fundamental. Estudos como os de Mike Davis nos apontam nessa direção. Ele destaca os grandes fenômenos da globalização dos últimos anos e em seu livro sobre a gripe aviária, *O Monstro à nossa porta*, mostra que há muito a ser considerado na dinâmica atual do capitalismo mundial:

Assim, se a revolução do agronegócio criou as condições para a evolução das cepas virais de influenza, a pobreza urbana global e o desinvestimento em saúde pública garantem a vulnerabilidade de enormes populações. O mesmo tipo de sinergia que devastou a Índia de 1918 (DAVIS, 2005).

Por fim, Klein (2007), em seu famoso livro *A Doutrina do Choque*, demonstra como os desastres se transformam em elemento deliberado de estratégias econômico-políticas associadas à atual fase de acumulação do capitalismo. Nos últimos trinta anos, a doutrina do choque econômico vem sendo aplicada em todo o mundo, desde a década de 1970 na América Latina até recentemente em Nova Orleans, após o furacão Katrina. Tal doutrina aproveita o estado de caos das adversidades extremas para criar economias de livre mercado, que requerem a destruição violenta da ordem econômica anterior. Diz Naomi: “É como a doutrina do choque trabalha: o desastre original – o golpe, o ataque terrorista, o derretimento do mercado, a guerra, o tsunami, o furacão – coloca populações inteiras em estado de choque coletivo”. Elas não resistem e o capitalismo mundial age. Não encontramos esta mesma lógica da exceção nos grandes eventos esportivos?

Este contexto mundial é fortemente ignorado por aqueles que se ocupam da organização dos megaeventos, seja FIFA, seja COI, sejam seus parceiros multinacionais do capitalismo mundial, sejam os

governos estatais. Quando uma cidade é escolhida para sediar os jogos é como se o tempo mundial das mudanças e das incertezas entrasse em suspensão. Existe um choque coletivo ao inverso, mas com os mesmos efeitos descritos por Naomi Klein. Nesses contextos pode-se tudo.

Dessa forma, garantir a integração dos cidadãos – e suas visões e deliberações – à gestão pública do risco passou a ser exigida de maneira inevitável e, cada vez mais, tornou-se necessidade indiscutível para encontrar soluções que escapam à racionalidade científica tradicional. A razão mais evidente é que os eventos extremos vieram para ficar, como aquele ocorrido nas cidades serranas no estado do Rio de Janeiro, em 11 de janeiro de 2011, o maior desastre relacionado às chamadas causas naturais no Brasil. Um desastre olímpico.

Pela generalização da incerteza, os desastres são como a luta entre titãs e deuses olímpicos da mitologia grega: completamente fora de controle, em que vez por outra, atinge fatalmente a humanidade. É justamente por causa dessa luta, que a humanidade e sua incerteza são dominadas por aqueles seres extraordinários. Sim, os desastres são olímpicos.

### **3 OS JOGOS OLÍMPICOS SÃO DESASTRES?**

Do ponto de vista de mortes associadas diretamente, os jogos olímpicos não seriam desastres. No entanto, na literatura especializada, não existe consenso sobre o que seria um desastre. E, se considerássemos apenas a população exposta, poderíamos ter a surpresa de que se não são desastres, tais acontecimentos podem se constituir em eventos extremos silenciosos. Silenciosos pela invisibilidade de seus impactos sobre a população exposta.

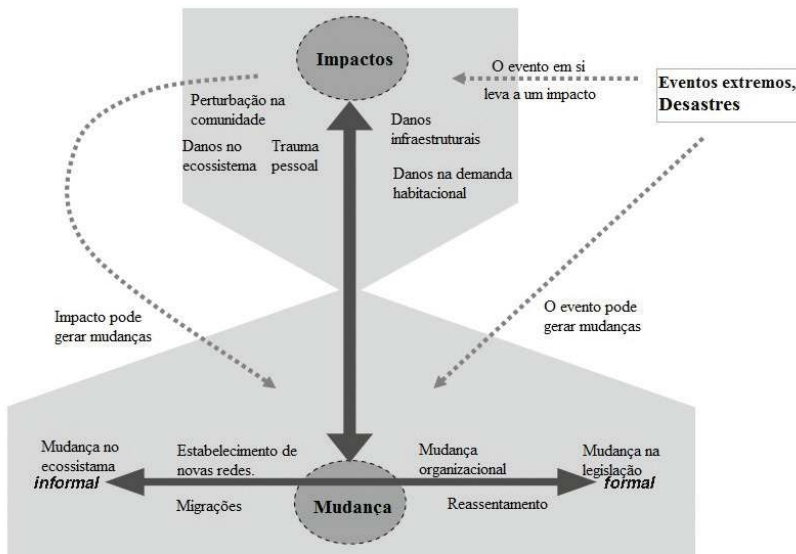
Para muitos autores, devem ser considerados desastres aqueles processos que afetam de forma diversificada a rotina de uma determinada comunidade em termos de escala e duração. Segundo Fischer, duas questões devem ser respondidas na gestão baseada no risco: “Qual é o grau de gravidade, destruição e perda?” (sua escala), e “qual é o grau de perturbação produzida na comunidade?” (seu impacto). Essas duas geram, para Fischer, uma terceira questão “Qual é a escala ou tempo de interrupção ou de recuperação dessa comunidade?” (FISCHER 2003, p. 97). O autor constrói uma escala de desastres de dez tipologias:

(1) Emergências quotidianas, (2) Emergências graves, (3) Parcial interrupção e distúrbio local numa área (município, cidade ou área rural), (4) Massiva interrupção e distúrbio local numa área (município, cidade ou área rural), (5) Parcial interrupção e distúrbio em cidade pequena ou média, (6) Massiva interrupção e distúrbio numa cidade pequena ou média, (7) Parcial interrupção e distúrbio numa grande cidade, (8) Massiva interrupção e distúrbio numa grande cidade, (9) Ruptura e distúrbio catastrófico e/ou simultâneo em várias comunidades, (10) Completa aniquilação de uma sociedade.

Apesar de ser restritiva em suas especificidades com relação ao tema de desastres tradicionais, esta escala nos possibilita incluir na discussão temas para além destes. Poderíamos classificar os jogos olímpicos segundo a escala de Fischer? Considerando que parâmetros? O da população exposta associado ao conceito agregado de vulnerabilidade socioambiental? E a partir desses mesmos parâmetros associados à discussão promovida por Santos (2007) sobre a linha abissal que separa Norte e Sul, não poderíamos, então, estabelecer a diferença abissal de que quando um jogo olímpico acontece no Norte é um tipo de acontecimento distinto do que quando acontece no Sul? Será que em uma sociedade “desenvolvida” os jogos são mais bem absorvidos; o que não ocorre em sociedades mais vulneráveis? Jogos olímpicos em Sidney ou Londres não são do mesmo tipo ou da mesma espécie que aqueles que acontecem em Johannesburgo, Pequim ou Rio de Janeiro? Jogos olímpicos no sul não seriam frequentemente um evento extremo silencioso? Na figura 1, oferecido por Birkmann *et al.* (2002), não poderíamos colocar junto ao item “eventos extremos, desastres” a categoria “eventos extremos silenciosos no Sul”?

Há mais um ponto que deve ser considerado pela sua perspectiva e que é destacado por Naomi Klein. Desse conjunto de estratégias do capitalismo atual, de que forma fariam parte os grandes eventos? Basta ver a lista dos patrocinadores da FIFA e do COI, para começarmos a construir essa reflexão. Durante as Copas do Mundo de Futebol e os Jogos Olímpicos há suspensão das leis nacionais, estaduais e municipais. São criadas leis nacionais especiais. No Brasil, regras de licitação de obras e regimes secretos de contratação são produzidos com legalidade assegurada. Tudo isso a partir do que Naomi chama de choque coletivo.

**Figura 1:** Eventos extremos, desastres e eventos silenciosos no Sul Global



Fonte: Birkmann *et al.* (2002)

#### 4 MITIGAÇÃO DE DESASTRES OLÍMPICOS E DE JOGOS DESASTROSOS

Hornborg (1996), em *Ecologia como semiótica: esboço de um paradigma contextualista para a ecologia humana* (em livre tradução do inglês), sugere que, nos anos 1970, a Antropologia Ecológica encontrava-se cindida pela mesma polêmica que organizava as disputas da Antropologia Econômica: o debate entre os substantivistas (que defendiam a subordinação da prática econômica aos contextos sociais nos quais ocorriam concretamente) e os formalistas (que perfilhavam a hipótese de que as leis gerais da economia seriam passíveis de formalização teórica com caráter universal, abstraídas, portanto, dos contextos particulares). No que se refere à ecologia, a pergunta que então se formulava era a seguinte: qual registro epistemológico deveria servir como cerne estruturante da sustentabilidade ambiental, os conhecimentos produzidos contextualmente pelos grupos sociais locais em sua interação imediata com o meio ou a ciência da razão iluminista (vale dizer da abstração e do afastamento objetivante)? A posição de Hornborg, desenvolvida em 1996, retomava a premissa substantivista para, por meio de um diálogo com a semiótica, a ciência cognitiva, o pós-estruturalismo e a teoria da

prática formular um paradigma contextualista da ecologia humana. Em linhas gerais, sua síntese sugere que os organismos (células, tecidos, vegetais, animais) são dotados de capacidade interpretativa dos contextos nos quais vivem. Esta capacidade é também, a um só tempo, perceptiva e sensorial e, por conseguinte, também contextualizada. Trata-se de uma interpretação imediata (não mediada por códigos abstratos) que fornece as bases para a adaptação local.

No nível das sociedades humanas, esta epistemologia sensorial, perceptiva e imediata é codificada sob formas culturais que vivem por assim dizer em homeostase com os contextos locais. Os aspectos culturais locais (notadamente os implícitos, rituais, estéticos, sensoriais, corporais) compreenderiam formas de conhecimento muito mais ambientalmente integradas que a razão científico-instrumental (formalista e descontextualizada, portanto, mediada por abstrações que inserem ruídos crescentes na comunicação organismo-ambiente). As tradições locais constituiriam, pois, a chave para uma comunidade resiliente. Princípio que se encontra em oposição com a “descontextualização” característica da modernidade<sup>1</sup>.

Quando pensamos nas ERD relacionadas ao que chamamos aqui de desastres olímpicos (cataclismos que se abatem sobre populações como titãs míticos), a consequência deste constructo é clara: o conhecimento científico e universalista dos “técnicos”, mobilizados nas reconstruções de territórios afetados, são ferramentas insuficientes de adaptação se comparadas aos saberes locais das populações atingidas. A ecologia contextualista nos oferece assim um meio de desautorizar – no sentido que Bourdieu (2001) dá ao conhecimento “autorizado” – intervenções técnicas que multiplicam os efeitos devastadores de um desastre, sobretudo quando anulam as soluções produzidas pelos afetados.

Mas qual seria a contribuição da perspectiva contextualista quando olhamos para o que chamamos de “eventos extremos silenciosos”? São os dados empíricos fornecidos pelas próprias populações “em choque” por estes “desastres esportivos” que podem nos apontar um caminho. Esses dados foram sistematizados pelos “Comitês Populares da Copa e das Olimpíadas”, no dossiê “Megaeventos e violações de

---

<sup>1</sup> op. cit.

Direitos Humanos no Brasil” – um relato dessas violações perpetradas pelo grande capital esportivo, dividido conforme os seguintes temas:

1. Remoções forçadas de comunidades por intervenções urbanas para “adequação” aos jogos de um lado, e remoções indiretas pela especulação imobiliária potencializada pelo “urbanismo do espetáculo” de outro (Mascarenhas, 2012; Maricato, 2013).
2. Flexibilização das leis trabalhistas e trabalho em condições análogas à escravidão, transfigurados de “trabalho voluntário”.
3. Sonegação de informações e vedação da participação popular.
4. Instauração de territórios de exceção, nos quais o direito à mobilidade e aos serviços e bens públicos é cerceado em benefício dos interesses privados do capital esportivo.
5. Militarização da política de segurança, repressão policial ao direito de manifestação, ativação das forças armadas como instrumento de interação com a população civil e criminalização dos movimentos populares.
6. Meio ambiente. Consideremos este ponto com mais detalhe.

Logo no início do capítulo, somos defrontados com a questão do “estado de exceção” instaurado pela Lei geral da Copa, mas também por meio da flexibilização da normativa ambiental, criando facilidades em processos de licenciamento ambiental por meio do instrumento denominado “Relatório Ambiental Simplificado” (RAS) para intervenções urbanas e obras complexas. Segundo o documento, os RAS, na prática, desconhecem de “maneira grosseira” “os impactos sociais e ambientais” de tais obras (Articulação dos comitês Populares da Copa e das Olimpíadas, 2012, p. 57). Um dos exemplos mais extremos citados pelo dossiê refere-se à aprovação, pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados Federais, da permissão para desmatamento de Áreas de Preservação Permanente, no novo Código Florestal Brasileiro, para os megaprojetos esportivos com o objetivo de construir “estádios e demais instalações necessárias à realização de competições esportivas” (idem, p. 58). Finalmente, o texto sugere que o discurso da “economia verde” que subjaz à construção dos equipamentos necessários aos jogos evoca “medidas socioambientais” – “uso de energia solar, soluções de ventilação, reaproveitamento de água, tratamento de es-

goto e iluminação natural” (idem, p. 64) – que coexistem com a desconsideração de estudos sobre seu impacto ambiental local. Estudos amiúde produzidos por iniciativa das populações afetadas – o que tem importância para nosso argumento.

Mas não é apenas por encomendar e produzir estudos de impacto ambiental que as populações locais podem ser consideradas, retomando a tese de Hornborg como mais bem integradas ambientalmente aos seus meios do que as intervenções técnico-científicas dos grandes projetos urbanos. O que a flexibilização da normativa ambiental, impulsionada pela preparação dos megaeventos, evidencia é que, se a presença das comunidades tradicionalmente residentes em Áreas de Preservação Permanente não pode *a priori* ser tratada como sustentável, a intervenção dos megaeventos traz impactos ambientais em escalas olímpicas. Mais que isso, o que o paradigma contextualista da ecologia humana nos sugere, em última análise, é que mesmo do ponto de vista estético (para fins turísticos) as tradições e usos locais dos territórios oferecem “atrações” que mantêm minimamente relações de homeostase com o meio ambiente em níveis jamais logrados pelas intervenções técnico-científicas elaboradas a partir de critérios universalistas (o “urbanismo do espetáculo” aqui incluído junto às epistemologias formalistas) e, por conseguinte, sem respeito às especificidades ecológicas (ambientais e sociais) destes territórios.

Leite Lopes (2004), muito antes da chegada dos impactos dos megaeventos esportivos no Brasil, já havia chamado a atenção para o processo que chamou de “ambientalização dos conflitos sociais”. Tratava-se de enfatizar um fenômeno recente de grandes proporções – a inclusão, na agenda ambiental, de conflitos sociais antes inscritos fora da esfera ecológica; das lutas sindicais e trabalhistas (que incluíram a pauta do controle público da poluição industrial), passando pelas transformações dos segmentos mais radicais da igreja católica (ligados nos anos 1980 às Comunidades Eclesiais de Base e incluindo-se, a partir de fins dos anos 1990, entre os setores da sociedade que têm levantado o problema da sustentabilidade), até os movimentos sociais rurais (e sua pauta da agricultura orgânica e familiar) e movimentos sociais urbanos (com sua denúncia dos prejuízos ambientais da expansão e segregação urbana impulsionada pelo domínio do capital sobre as políticas públicas, de um lado, bem como suas propostas para intensificar a gestão direta

das comunidades na construção das habitações – o que, para abordagem contextualista, constituiria um caminho para uma política habitacional sustentável), os múltiplos conflitos sociais estariam passando por um processo de ambientalização. Processo que faz da ecologia uma nova questão social, com implicações transversais.

Mais recentemente, ao comparar as representações teatralizadas da nacionalidade brasileira, nas Copas do Mundo de 1950 e 1998, o mesmo antropólogo, Leite Lopes (2014) menciona o processo de popularização do futebol entre as classes populares para encerrar desconstruindo um aparente paradoxo: “como um país onde as pessoas têm genuína paixão pelo futebol”, perguntam muitos observadores mundo afora, “pode enfrentar protestos populares contra a realização da Copa do Mundo”? A resposta: Por isso mesmo; pela percepção espontânea das classes populares do processo de conversão de sua paixão em uma mercadoria de luxo, a ser consumida a preços proibitivos, em estádios de elite dos quais, nem mesmo de seu entorno estas populações podem se aproximar (mediante inclusive a expulsão daqueles que tradicionalmente ali residem).

Qual a relação entre os dois textos (o de 2004 sobre a ambientalização e o de dez anos depois sobre as transformações econômicas e socioculturais do futebol brasileiro)? Ambos identificam conexões silenciosas entre fenômenos aparentemente distintos (meio ambiente e questões sociais, no primeiro caso; esporte e classes sociais, no segundo). Se o primeiro aponta para um processo de ambientalização dos conflitos sociais e políticos, o segundo descreve uma politização conflitante do esporte. A comparação entre ambos, mais ainda, revela regularidades diante de nossos olhos entre as maneiras pelas quais são geridos o meio ambiente, de um lado, e o esporte, de outro – ambos sob a égide do capital; ambos com abstração das demandas ambientais e sociais. O leitor poderia opor, com razão, que a descrição das conexões “silenciosas” entre meio ambiente, esporte, política, economia, cultura e sociedade não faz dos megaeventos esportivos eventos extremos silenciosos.

De fato, se considerarmos o fenômeno meramente físico da acústica dos estádios, não há evento extremo mais barulhento que os jogos esportivos. E, no entanto, a exaltação ufanista da positividade destes eventos nos faz frequentemente ensurdecer frente ao “grito da terra,

grito dos pobres” (Boff, 2004) que sua chegada arranca das gargantas daqueles que não apenas não foram convidados para a festa, como também são sistematicamente expulsos do campo de visão dos que o foram. Surdez potencializada pela arquitetura do espetáculo das arenas, tanto mais espetaculares, quanto mais emudecidas sejam as vozes dos tradicionais torcedores. Sim, esses eventos, de impactos extremos, são mesmo muito silenciosos.

## 5 USANDO ARISTÓTELES OU LUPASCO?

A lei do terceiro excluído (*tertium non datur*; em latim) é um princípio conhecido da lógica aristotélica que diz: “ou A é x ou não é xe não há terceira possibilidade” (isto é, uma proposição só pode ser verdadeira se não for falsa e só pode ser falsa se não for verdadeira, porque o terceiro valor é excluído). E definir passou a depender de medir. Assim, definir, dar limites, depende sempre de como medir. Por isso, pela lógica de Aristóteles, para se chegar ao limite definitivo do que seria um evento extremo silencioso é preciso medir. A tarefa que se coloca é: sendo os megaeventos esportivos, possíveis eventos extremos, pelo tamanho da população exposta, mesmo que silenciosos, eles devem suportar a ação da comparação com outros eventos extremos acontecidos e jogos já realizados. Devem também suportar a ação da gestão da mitigação; isto é, um planejamento e gestão de cenários de eventos extremos, baseado na análise prospectiva da resposta à manutenção das atividades e funcionalidades da sociedade. E então, em consulta ampla, pois as atuais tecnologias de informática a permitem, perguntar plebiscitariamente: Ó população exposta, queres que aconteça uma intervenção olímpica? A formulação de um paradigma contextualista para a redução de riscos de um megaevento esportivo teve o propósito de fundamentar a tese segundo a qual não se pode produzir estas intervenções olímpicas sem violar os direitos humanos das populações afetadas senão quando são elas mesmas as produtoras destas intervenções – isto é, quando estes eventos são elaborados a partir das próprias tradições e soluções locais em lugar de a elas se opor, como vem ocorrendo.

Utopicamente, ao contrário da lógica aristotélica, assim estamos na busca da criação do espaço inesperado do terceiro incluído: o cidadão, o “leigo”, aquele que vive no local – frequentemente excluído

por que generalizado em todos os estudos e análises como um ser humano padrão, debaixo da alcunha totalizante de “população”. Afinal, é possível superar a lógica aristotélica? Porque só os atletas são atletas, e os heróis, heróis? Por que só existe um olimpo? Por que só existem aqueles deuses? Precisamos de Perseus, de Hércules, de Teseus... numa escala inesperada. A escala flexível, democrática, livre e igualitária dos solidários. A via do terceiro incluído do físico romeno Lupasco (1947) é a nossa melhor promessa.

## REFERÊNCIAS

ARTICULAÇÃO DOS COMITÊS POPULARES DA COPA E DAS OLIMPÍADAS. *Megaeventos e violação dos direitos humanos no Brasil*. 2012.

BIRKMANN *et al.* Extreme events and disasters: a window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses after mega-disasters. *Nat Hazards*. 2002. 55:637–655. DOI 10.1007/s11069-008-9319-2

BOFF, Leonardo. *Ecologia: grito da terra, grito dos pobres*. São Paulo: Ática, 2004.

BOURDIEU, Pierre. *Meditações Pascalianas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BRASIL. Presidência da república. Casa Civil. *Lei Número 12.608, de 10 de abril de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

CARMO LUIZ, O.; COHN, A. Sociedade de risco e risco epidemiológico. *Cadernos de Saúde Pública*. 22(11): 2339-2348, nov. 2006.

CASTIEL L. D.; DIAZ, C.AD. *A saúde persecutória: os limites da responsabilidade*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

DAVIS, M. *The monster at our door: The Global Threat of Avian Flu*. New York: The New Press, 2005.

FISCHER, Henry W. Response to Disaster: Fact Versus Fiction and Its Perpetuation : the Sociology of Disaster. University Press of America, 2003.

GIDDENS, A. *Modernidade e Identidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2002.

GIDDENS, A.; PIERSON, C. *Conversas com Anthony Giddens: o sentido da modernidade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

HORNBORG, Alf. Ecology as semiotics: outlines of a contextualist paradigm for human ecology. In: DESCOLA, Philippe and PALSSON, Gisli. *Nature and Society*. London and New York: Routledge press, 1996.

KLEIN, N. *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. Toronto: Knopf Canada, 2007.

LEITE LOPES, José Sergio. Transformações na identidade nacional construída através do futebol: lições de duas derrotas históricas. In MARICATO, Ermínia et. Al. *Brasil em Jogo: o que fica da Copa e das olimpíadas?* São Paulo: Boitempo, 2014.

LEITE LOPES, José Sergio. *A ambientalização dos conflitos sociais*. Rio de Janeiro: RelumeDumará, 2004.

LUPASCO, Stéphane. *Logique et contradiction*. P. U. F. Paris, 1947.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: Maricato, Ermínia et. Al. *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASCARENHAS, Fernando. Megaeventos esportivos e Educação Física: alerta de tsunami. In: *Revista Movimento*. Porto Alegre, v. 18, n. 01, p. 39-67, jan/mar de 2012.

PERROW, C. Fukushima and the inevitability of accidents. *Bulletin of the Atomic Scientists*. v. 67, n. 6, nov/dec, p. 44-52, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes*. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 78, nov. p. 3-46, 2007

\_\_\_\_\_. *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez, 2008.

SPINK, M. J. Trópicos do discurso sobre risco: risco-aventura como metáfora na modernidade tardia. *Cadernos de Saúde Pública*. 2001: 17: 1277-311.

## RESUMO

Este é um ensaio comparativo entre dois gêneros de eventos distintos. De um lado, os desastres “ambientais” ou “climáticos” (mas, nem por isso, “naturais”), de outro, os megaeventos esportivos. Propõe-se, como operadora da comparação, a categoria “eventos extremos silenciosos”. Se os corolários ambientais de ambos nos permitem tratá-los como “eventos extremos”, no segundo caso eles manifestam-se silenciosamente. O método empregado foi o do cotejamento bibliográfico, que nos conduziu a alguns resultados: a saber, regularidades entre os impactos comunitários dos dois fenômenos. Isso nos autoriza a concluir que tais consequências extremas decorrem, sobretudo, do mesmo modelo de gestão adotado para o meio ambiente e para o esporte.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desastres. Megaeventos. Risco.

## **ABSTRACT**

This is a comparative essay between two genera of distinct events. On the one hand, the environmental or climatic “disasters” (but not “natural”), on the other hand, the sportive mega events. It is proposed as an operator of the comparison the category “silent extreme events”. If the environmental implications of both allow us to treat them as “extreme events”, in the second case they manifest silently. The method employed was the bibliographic comparison that led us to some results: namely, regularities between the impacts of the two phenomena that affect the communities. This allows us to conclude that such extreme consequences arise from the same management model adopted for the environment and for the sport.

**KEYWORDS:** Disasters. Mega events. Risk.



Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**  
**Fundação Oswaldo Cruz**



Fundação  
Joaquim Nabuco

Ministério da  
Educação

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA

ISSN 0304-2685



770304 268000

