

Coletânea de Artigos Científicos
"DIÁLOGOS PÚBLICOS SOBRE SEGURANÇA HUMANA"

© 2019 ILAES

Direitos desta edição reservados ao ILAES

É proibida a reprodução desta obra, de toda ou em parte, sob quaisquer formas ou por quaisquer meios, sem a autorização prévia e por escrito do ILAES.

Tel: (55) (61) 3711-0005 www.ilaes.org.br

Instituto Latino-Americano de Educação para a Segurança. Brasília-DF
Coletânea de artigos 2019 / organizadores Rachel Machado, Denise Tarim. –
Brasília: ILAES, 2019.

274 p. – (Série Diálogos Público sobre Segurança Humana, v. 1)

ISBN: 978-65-80717-00-2 (volume 1)

Modo de acesso: PDF

1. Diálogos Públicos sobre Segurança Humana. I. Machado, Rachel.

II. Tarim, Denise. Título. I.

Coletânea de Artigos Científicos
“DIÁLOGOS PÚBLICOS SOBRE SEGURANÇA HUMANA”

Organização

Denise Tarin e Rachel Machado

Colaboração Técnica

Ronny Azevedo

Capa

Lavínia Design

Diagramação

Pedro Godoy

Instituto Latino-Americano de Educação para a Segurança

Diretoria Executiva

Rachel Machado

Clodoaldo Rodrigues da Costa Júnior

Raul Altino Machado

Conselho Editorial

Anibal Araújo Perea

Denise Tarin

Rachel Machado

Verônica dos Anjos

Ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPRJ por apoiar a construção de um espaço democrático aberto ao diálogo com a sociedade. Aos autores e autoras que acreditaram nesse projeto e se comprometeram com a sua realização.

Ao Sindicato dos Policiais Federais no Distrito Federal - SINDIPOL/DF por participar ativamente desta construção.

Os Autores

Ariana Bazzano - Mestre em Ciência Política. Professora Substituta no Departamento de Sociologia e Ciência Política na Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) – Campus Cuiabá.

Bruno Coutinho – Biólogo com ênfase em Ecologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, mestrado e doutorado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ e pós-doutorado pelo CNPq no Laboratório de Geo-Hidroecologia - GEOHECO/ UFRJ. Gerente de Gestão do Conhecimento da Conservação Internacional no Brasil.

Carlos Machado de Freitas – Graduação em História pela Universidade Federal Fluminense, mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, doutorado em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz e pós-doutorado pelo Programa de Ciências Ambientais da Universidade de São Paulo.

Derek Vollmer – Diretor do Índice de Saúde da Água na Conservação Internacional. Antes foi pesquisador de doutorado no Laboratório de Cidades do Futuro no Centro de Sustentabilidade Ambiental Global de Cingapura-ETH. Possui graduação em Estudos Governamentais e Internacionais pela Universidade de Notre Dame, mestrado em Ciência e Política Ambiental pela Johns Hopkins University e doutorado em Planejamento Espacial pela ETH Zurich.

Denise Tarin - Procuradora de Justiça no Estado do Rio de Janeiro. Coordenadora dos Projetos Segurança Humana, Diálogos Públicos e Morte Zero – Ministério Público do estado do Rio de Janeiro /MPRJ.

Flávia Carneiro da Cunha Oliveira – Bacharel em Química, mestrado e doutorado em Química Analítica na Universidade de Brasília/UnB. Especialista em Recursos Hídricos da Agência Nacional de Águas. Coordenadora da Gerência Geral de Estratégia da ANA, responsável pela implementação do programa de Qualidade Regulatória da Agência e pelo Diálogo entre a ANA

e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outros temas.

Flávia Souza Rocha – Graduada em Ciências Biológicas pela UFRJ, mestre em Ecologia pela UFRJ e doutora em Ecologia pela USP. Atualmente é professora adjunta do Departamento de Ciências Ambientais do Instituto de Florestas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Foi Diretora Sênior de Política e Estratégia Institucional da Conservação Internacional – Brasil, onde supervisionou toda a área técnica da instituição.

Flávio Rodrigues Ferraz - Agente de Polícia Federal. Graduado em arquitetura e urbanismo pela UnB, mestre e doutor pela UnB com pesquisas relacionadas a desenho urbano e criminalidade. Membro do grupo DIMPU do CNPQ.

Flávio Werneck Meneguelli - Mestrando em Ciências Criminológico-Forenses pela Universidad de la Empresa (Uruguai); especialista em Direito Público pela Faculdade Fórtium e Ordem Jurídica e Ministério Público, pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – AMPDFT. Bacharel em Direito pela UFJF. Escrivão de Polícia Federal.

Frederico de Holanda - Arquiteto UFPE, PhD em Arquitetura - Universidade de Londres. Professor Titular do Departamento de Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília – UnB.

José Alexandre Maximino Mota - Promotor de Justiça no estado do Rio de Janeiro, integrante do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA/MPRJ).

José Carneiro da Cunha Oliveira Neto – Graduado e Mestre em Economia, graduando em Engenharia Civil, Doutor em Administração. É professor associado da Universidade de Brasília/UnB.

Marco Antonio de Souza - Bacharel em Química, Mestre em Nanociência, Nanobiotecnologia, Doutorando em Nanociência e Nanobiotecnologia - Universidade de Brasília/UnB. É especialista em identificação de vítimas de desastres - DVI, com capacitação na área em Londres - UK pelo Comando de Contraterrorismo da Nova Scotland Yard. Atua como Papiloscopista - Departamento de Polícia Federal.

Marcos Paulo Rodrigues Montenegro - Mestre e Especialista em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas-EBAPE/FGV. Especialista em Gerenciamento Operacional nas Organizações de Saúde pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro -CBMERJ. Graduado em Odontologia - UFRJ. Graduado em Direito - UNESA. Analista de Controle Externo - Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE RJ.

Maria Clara Marques - Graduação em Gestão Ambiental pelo Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ); Graduação em Ciências Biológicas e mestrado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordenadora do projeto Índice de Saúde da Água na Conservação Internacional no Brasil.

Marcelo Hess de Azevedo - Coronel Bombeiro Militar - Subsecretário de Estado de Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro, SUBSEDEC-RJ.

Maíra Bezerra - Doutorado em Ciências Ambientais pela Universidade de Maryland. É cientista de água doce que trabalha com gestão integrada de bacias hidrográficas por meio da aplicação do Índice de Saúde da Água Doce em bacias na América Latina. Atualmente é Pesquisadora Associado da Conservação Internacional.

Natalia Acero - Mestre em Eco-hidrologia. Atualmente é gerente na Conservação Internacional - Colômbia. Foi gerente regional do programa Águas e Cidades e supervisionou a aplicação do Índice de Saúde da Água na América Latina.

Norma Valencio - Economista, mestre em Educação (nas áreas de Filosofia e História) e doutora em Ciências Humanas. Prof. Sênior na Universidade

Federal de São Carlos (UFSCar), Vice-coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres (NEPED) e vice-líder do Grupo de Pesquisa "Sociedade e Recursos Hídricos".

Robson Spinelli Gomes - Bacharel em Física; Mestre em Ciência Ambiental; Doutor em Engenharia da Produção. Diretor Técnico e Pró-Reitor de Pesquisa da Fundacentro - Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho, atuante da área de Higiene Ocupacional.

Rodrigo Werner da Silva - Tenente Coronel Bombeiro Militar - MSc. Diretor do Centro Estadual de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais, CEMADEN-RJ.

Ruy dos Santos Siqueira - Arte-educador, Advogado e especialista em direito legislativo. Assessor jurídico do EDUCAFRO, do Frente Favela da ADACI - African Diaspora Ancestral Commemoration Institute-Brasil/Washington DC.

Vânia Rocha - Graduada em Ciências Biológicas, mestre em Ensino de Ciências e doutora em Saúde Pública. Trabalha desde 2001 na Fundação Oswaldo Cruz, desenvolvendo atividades de ensino e pesquisa sobre Educação em saúde, Educação em ciências e Saúde e ambiente. Pesquisadora bolsista do Centro de Estudos e Pesquisas em Emergências e Desastres em Saúde da Fiocruz.

Walber Medrado do Amaral - Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Brasília - UCB, Pós-graduado em Gestão de Finanças, Auditoria, Controladoria e Mercado de Capitais pela União Educacional de Brasília - UNEB.

Sumário

Apresentação12

Rachel Machado

Aspectos normativos do conceito de Segurança Humana: as décadas de 1990 e 2000.....14

Ariana Bazzano

Segurança Humana, um conceito operacional: Projeto Morte Zero16

Denise Tarin

Distribuição espacial de delitos em Brasília.....81

Flávio Rodrigues Ferraz e Frederico de Holanda

Segurança pública: crise sem solução? 107

Flavio Werneck Meneguelli

A segurança hídrica à luz das soluções baseadas na natureza de cunho florestal: breves considerações sobre as potencialidades da atuação do Ministério Público121

José Alexandre Maximino Mota

A contribuição da biometria para a garantia da segurança humana141

Marco Antonio de Souza, Flavia Carneiro da Cunha Oliveira, José Carneiro da Cunha Sliveira Neto

Segurança Humana e agenda 2030: identificando instrumentos e mecanismos para boa governança de riscos dos desastres.....164

Marcos Paulo Rodrigues Montenegro

A contribuição do Índice de saúde da água para o aumento da segurança hídrica da região metropolitana do Rio de Janeiro197

Maria Clara Marques, Bruno Coutinho, Maíra Bezerra, Derek Vollmer, Natalia Acero, Flávia Souza Rocha

Desastre como antítese da Segurança Humana: da crise multifacetada à resiliência radical 216

Norma Valencio

| | |
|--|-----|
| Segurança laboral no Brasil | 236 |
| Robson Spinelli Gomes | |
| Segurança Humana e a proteção e defesa civil no Brasil . | 250 |
| Rodrigo Werner da Silva e Marcelo Hess de Azevedo | |
| Em defesa de uma política de Segurança Humana sob o prisma do pós – colonialismo afrocêntrico | 273 |
| Ruy dos Santos Siqueira | |
| Redução de riscos de emergências em saúde pública e desastres no contexto de Segurança Humana | 317 |
| Vânia Rocha e Carlos Machado de Freitas | |
| Segurança Humana e suas dimensões como caminho para o desenvolvimento sustentável | 340 |
| Walber Medrado do Amaral | |

APRESENTAÇÃO

Este livro, na forma de coletânea de artigos científicos, inclui-se em um processo mais amplo de reflexão sólida e consequente sobre a aplicação prática do conceito de Segurança Humana no Brasil que vem sendo promovido pelo Projeto Morte Zero realizado pelo Instituto de Educação e Pesquisa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - IEP/MPRJ em parceria com o Instituto Latino-Americano de Educação para a Segurança - ILAES.

Como parte desse processo, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - MPRJ em posição de vanguarda, vem realizando uma série de diálogos públicos visando à promoção de encontros e cooperação entre vários atores como universidades, entidades do terceiro setor e instituições públicas e privadas, engajados na produção de dispositivos focados na resolução de conflitos sociais e ambientais e no fortalecimento da participação democrática.

O ILAES, como entidade do terceiro setor, desenvolve, apoia e investe em projetos que estejam alicerçados na melhoria da gestão e da governança, na construção de novas interfaces que valorizem a diversidade presente nos diálogos discordantes, quebrando barreiras e aproximando os pontos necessários à construção de novas formas de atuação, integradas e efetivas.

A nossa proposta objetiva organizar a discussão sobre o conceito de Segurança Humana e suas inferências, para que ele seja melhor examinado e difundido, focando principalmente em seus aspectos operacionais e em sua relação com as possibilidades de atuação e ação do Ministério Público Estadual.

Desde a concepção do conceito de Segurança Humana e a sua reconceituação e utilização no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na década de 90, tenta-se avançar na perspectiva de segurança centrada no indivíduo, na educação, na inclusão e na justiça social, no desenvolvimento compartilhado e na preservação do meio ambiente que, de acordo com esta proposta conceitual, são princípios e ações que atuam preventivamente contra a violência.

Para tanto, faz-se necessário, uma visão global e integral na análise de contexto e na interdependência dos problemas que motivam as necessidades e demandas individuais e coletivas, compreendendo a natureza preventiva e o ser humano como referência central em resposta aos atuais conflitos sociais.

A partir da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passou a exercer, de forma autônoma e independente, a função de fiscal, de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (considerados direitos como a vida, liberdade, dignidade, dentre outros). O MP então, tornou-se um importante agente de transformação da realidade social.

Sendo assim, o MPRJ, como guardião dos direitos fundamentais, adere naturalmente à proposta conceitual da Segurança Humana e propõe, a partir dos diálogos públicos, a organizar, apoiar e estabelecer um contato direto com a sociedade, reconhecendo suas carências e realidades, promovendo novas comunicações, interações e soluções que alavanquem mudanças efetivas na vida do indivíduo e cidadão brasileiro.

Nessa lógica, a criação por parte do MPRJ de um ambiente estratégico, aberto e proativo, possibilitou também, conectar instituições diversas e profissionais com formações e vivências multifárias com o objetivo comum de apoiar o planejamento, a elaboração e monitoramento contínuo de políticas públicas capazes de promover a proteção dos indivíduos contra ameaças como a pobreza, a doença, a criminalidade, os desastres, as violações dos direitos humanos, entre outras agressões à vida e à dignidade da pessoa humana, princípio máximo do estado democrático de direito.

A abrangência e o tratamento dado às diferentes dimensões que envolvem direta e indiretamente a questão da segurança humana, integrada à atuação do Ministério Público, propõe fazer desta Coletânea de artigos uma referência concreta para os profissionais de segurança, pesquisadores, formuladores de políticas públicas e militantes dos mais diversos organismos sociais que estejam alinhados e focados no enfrentamento à violência e na promoção de uma cultura de paz.

Rachel Machado

Diretora Presidente

Instituto Latino-Americano de Educação para a Segurança – ILAES

ASPECTOS NORMATIVOS DO CONCEITO DE SEGURANÇA HUMANA: AS DÉCADAS DE 1990 E 2000¹

Ariana Bazzano²

RESUMO

O conceito de Segurança Humana surge na década de 1990 como uma alternativa ao tradicional conceito de segurança centrado no Estado. Para ativistas e intelectuais ligados aos novos debates sobre o conceito, é necessário que as políticas de segurança se centrem nos indivíduos, resguardando os seus direitos, tanto por meio de políticas de desenvolvimento, como pela proteção de possíveis violências físicas. Com base nisto, este texto tem o objetivo de apresentar o conceito de segurança humana, expondo os debates em torno do seu conteúdo e sua inter-relação com duas questões das relações internacionais: o desenvolvimento e a soberania. Será dado destaque para o fato de que o conceito de segurança humana é uma formulação institucional, proposta pelo PNUD nos anos 1990.

Palavras-chave: Segurança Humana; PNUD; Desenvolvimento Humano.

Em sua origem, no latim *secura*, segurança significava “sem preocupações” (SEGURANÇA, 2002). Ao longo do tempo, o termo segurança passou a ser adotado em diversos sentidos: segurança estatal, segurança do trabalho, segurança pública, segurança internacional, segurança ambiental, segurança privada, etc. Contudo, apesar dessas várias acepções, pode-se afirmar que há um núcleo de entendimento comum do que seja segurança, e esse núcleo é a *proteção*. Proteger Estados, patrimônios, territórios, meio-ambiente ou pessoas, seja qual for o referente, o sentido central da compreensão de

¹ Versão adaptada da Dissertação em Ciência Política intitulada: “Segurança Humana: Avanços e Desafios na Política Internacional. Campinas: UNICAMP, 2011.

² Mestre em Ciência Política. Professora Substituta no Departamento de Sociologia e Ciência Política na Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) – Campus Cuiabá.

segurança é a proteção.

Dentro da Ciência Política e das Relações Internacionais, tradicionalmente, os estudos de segurança se dedicavam aos assuntos ligados à proteção dos Estados e do território. No âmbito interno, esses estudos se relacionavam com as questões de segurança pública, como a proteção da vida dos seus cidadãos e do patrimônio, e os seus meios de proteção proveriam do aparato policial. No âmbito externo, a preocupação em relação à segurança internacional estava ligada à possibilidade da guerra e o meio de proteção dos Estados eram os recursos militares.

Contudo, ao longo do século XX e especialmente, após a 2ª Guerra Mundial, houve um intenso debate acadêmico e político a respeito da redefinição do conceito de segurança. Passa-se a debater sobre quem deveria ser o referente principal da segurança (os Estados, as sociedades e/ou os indivíduos) e quais os meios seriam utilizados para a proteção (os militares, os da economia e/ou do desenvolvimento social). Este debate até hoje é polêmico e controverso, porém com o fim da Guerra Fria, ganhou-se certo reconhecimento internacional de que o referente principal da segurança deveria ser o indivíduo e um dos principais meios para protegê-los seria por meio do desenvolvimento humano. A essa proposta de segurança convencionou-se chamar de *Segurança Humana*.

A formulação da segurança humana se baseia em dois aspectos principais: proteger os indivíduos das ameaças crônicas como a fome, as doenças, a repressão (*freedom from want*) e protegê-las de mudanças súbitas e nocivas nos padrões da vida cotidiana, por exemplo, das guerras, dos genocídios e das limpezas étnicas (*freedom from fear*).

Esses dois aspectos da segurança humana foram inspirados no famoso discurso proferido pelo Presidente Franklin Roosevelt ao Congresso Americano em 1941, intitulado “As Quatro Liberdades” (ESTADOS UNIDOS, 1941). Neste discurso, Roosevelt afirmou que um mundo seria justo e seguro, se estivesse fundado nessas liberdades: Liberdade de expressão e opinião; Liberdade de culto; Liberdade das privações (*freedom from want*) e Liberdade dos temores (*freedom from fear*).

Dessa maneira, influenciados por Roosevelt, os formuladores da segurança humana atribuíram a ela, essas duas dimensões: *freedom from want* e *freedom from fear*. O que por um lado, significa proteger as pessoas das vulnerabilidades decorrentes do subdesenvolvimento e por outro, protegê-las das violências físicas que provêm das

guerras e dos conflitos civis.

Este texto tem o objetivo de apresentar o conceito de segurança humana, expondo os debates em torno do seu conteúdo e sua inter-relação com duas questões das relações internacionais: o desenvolvimento e a soberania. Será dado destaque para o fato de que o conceito de segurança humana é uma formulação institucional, proposta pelo PNUD. Além do que, muito mais do que ser um conceito analítico, a segurança humana é um conceito operacional, que pode ser mobilizado tanto pelos Estados, como pelas organizações internacionais, ONGs e sociedade civil.

1 – O Conteúdo da Segurança Humana

A percepção de que as inseguranças humanas estão interligadas, e que os direitos humanos e desenvolvimento precisavam estar associados com as questões de segurança, trouxe destaque à ideia de segurança humana ao ser popularizada pelas agências da ONU (PNUD, ACNUR) que estavam empenhados em aliviar o sofrimento humano nos casos em que o Estado não assume a responsabilidade de garantir a dignidade dos seus cidadãos (CHENOY; TADJBAKHS, 2009, p.76).

A maior parte das publicações de segurança humana cita o fim da Guerra Fria como um fator importante para permitir o desenvolvimento de abordagens alternativas para a segurança, e vale ressaltar que este também foi um momento relevante para a afirmação da pretensão de universalidade legal dos direitos humanos nas relações internacionais. Ao mudar a ênfase do conflito entre os Estados para as necessidades de proteção de todas as pessoas, independentemente do seu pertencimento a um determinado Estado, o discurso da segurança humana se entrelaça com o dos direitos humanos e do desenvolvimento, buscando se consolidar como uma alternativa às tradicionais perspectivas de segurança estadocêntrica. Nesse período, o conceito de segurança humana já é empregado por um grande número de organizações internacionais e não-

governamentais, incluindo a Oxfam, o ACNUR, o Instituto Worldwatch, dentre outros³ (KRAUSE, 2005, p. 21).

Em 1994, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) lança em seu relatório anual – Informe sobre o Desenvolvimento Humano - o conceito de segurança humana. O relatório recomenda uma transição conceitual profunda da “segurança nuclear”, ou seja, militar, para a segurança humana. De acordo com o PNUD, para a maioria das pessoas, a insegurança resulta muito mais de preocupações da vida cotidiana do que da possibilidade de um evento cataclísmico. O relatório afirma que serão exploradas as novas fronteiras da segurança humana da vida cotidiana das pessoas, pois é necessário descobrir prematuramente os sinais de alerta de uma possível crise, para que dessa maneira se possa colocar em prática ações de diplomacia preventiva (PNUD, 1994, p. III). Para o PNUD, o cerne da insegurança humana é a vulnerabilidade e a pergunta central que se deve fazer é: como proteger as pessoas? – dessa forma, o PNUD insiste numa implicação direta das pessoas e na estreita vinculação do desenvolvimento com a segurança (cf. FISAS, 2002).

O PNUD parte do pressuposto de que o mundo não poderá desfrutar da paz, a não ser que os seres humanos tenham segurança em suas vidas cotidianas. E de que talvez no futuro, os conflitos ocorram com mais frequência no interior dos países, do que entre dois ou mais Estados; e as origens desses conflitos, talvez, estejam profundamente enraizadas nas desigualdades socioeconômicas. Por isso, para o PNUD, a busca da segurança humana, deve se efetuar por meio do desenvolvimento e não, com as armas (PNUD, 1994, p. 01). Vale ressaltar que esta visão dos conflitos futuros do PNUD, era típica do otimismo da década de 1990 que também marca os debates sobre direitos humanos, democracia e desenvolvimento. Entretanto, quase 25 anos depois, essa previsão de conflitos com base nas desigualdades socioeconômicas, de certa forma, não se confirmou, pois há 15 anos, a agenda internacional sofreu uma grande redefinição de

³ O autor cita outras organizações, tais como: o Conselho Acadêmico do Sistema da ONU, a Universidade das Nações Unidas, a Fundação Arias, o Centro de Informação sobre Defesa, a Comissão de Governança Global, a Comissão Carnegie para a Prevenção de Conflitos Mortais, a Rede de Ação Internacional contra Armas menores, Pax Christi, a Secretária Geral das Nações Unidas, o Programa da Universidade de Harvard sobre Políticas Humanitárias e Investigação de Conflitos, o Centro de Segurança humana da Universidade de British Columbia, Saferworld, o Centro Internacional para a Conversão de Bonn, o Centro para o Diálogo Humanitário, o Centro Regional de Segurança humana, o Consórcio Canadense de Segurança humana e muitos outros.

prioridades, em virtude dos atentados de 11 de setembro de 2001. Desde então, os conflitos internacionais e as intervenções humanitárias têm sido reconfigurados na tentativa de conter a ameaça terrorista⁴, o que, de certa maneira, também alterou a agenda política dos formuladores da segurança humana, que passaram a priorizar a dimensão da proteção, em detrimento das questões de vulnerabilidade.

De acordo o PNUD, a segurança humana possui dois aspectos principais: manter as pessoas a salvo das ameaças crônicas como a fome, as doenças, a repressão (*freedom from want*) e protegê-las de mudanças súbitas e nocivas nos padrões da vida cotidiana, por exemplo, das guerras, dos genocídios e das limpezas étnicas (*freedom from fear*). Além desses dois grandes aspectos principais, o PNUD identifica sete dimensões da segurança, são as seguintes:

1) **Segurança Econômica:** garantir o ingresso básico em um trabalho produtivo e remunerado, ou como último recurso, de algum sistema de segurança financiado com recursos públicos. Segundo os dados do PNUD, apenas um quarto da população mundial possui segurança econômica, nesse sentido (p.28). Garantir os recursos mínimos às pessoas e a necessidade de se resolver os problemas estruturais, entre eles, o desemprego, a desigualdade socioeconômica e o trabalho precário;

2) **Segurança Alimentar:** todas as pessoas devem ter acesso aos alimentos básicos. Isto significa não só que haja alimento suficiente para todos, mas também que as pessoas tenham acesso imediato aos alimentos, seja porque plantam, compram ou recebem de um sistema público de distribuição de alimentos. O documento enfatiza que a fome não é causada somente pela ausência, mas também pela má distribuição dos alimentos;

3) **Segurança Sanitária:** as epidemias, a falta de água potável, os acidentes de trânsito, o câncer, dentre outros problemas, são analisados no relatório com a ênfase

⁴ Na literatura sobre as causas e motivações das ações terroristas, há uma discussão sobre o impacto das desigualdades socioeconômicas, contudo, esse debate não fará parte do escopo deste trabalho. Mais informações, cf. BOOTH, Ken; DUNNE, Tim (ed.). **World in Collision: Terror and the Future of Global Order**. New York: Palgrave, 2002.

de que as ameaças sanitárias são maiores em áreas de pobreza. O relatório cita que 17 milhões de pessoas morrem por ano, nos países em desenvolvimento, em decorrência de doenças contagiosas e parasitárias, como diarreia, tuberculose e infecções respiratórias agudas;

4) **Segurança Ambiental:** o desmatamento, a poluição do ar e da água, enfim, os processos de degradação de ecossistemas. O relatório destaca que a escassez de água pode se tornar um fator causador de conflitos étnicos e políticos;

5) **Segurança Pessoal:** segurança frente à violência física, seja do Estado (tortura), de outros Estados (guerra), de outros indivíduos (violência urbana, crimes, tráfico de drogas). A violência contra a mulher, crianças e os suicídios, também são citados nesse item;

6) **Segurança Comunitária:** a maior parte das pessoas obtém a sua segurança na participação em um grupo, na família, comunidade, organização, grupo étnico. Assim, podem manifestar a sua identidade cultural e valores em conjunto. Lutas interétnicas, limpeza étnica e questões indígenas são tratadas nesse ponto;

7) **Segurança Política:** As pessoas necessitam viver numa sociedade que respeite os seus direitos humanos fundamentais. São apontados tanto os direitos humanos dos cidadãos num Estado, como os elementos que impedem a sua efetivação: a repressão política por parte do Estado, a tortura, os desaparecimentos, as detenções ilegais, etc.

Dadas essas dimensões, o PNUD declara que existiriam seis formas que essas ameaças assumiriam materializações e que essas, seriam as maiores ameaças do próximo século à segurança humana: o crescimento populacional descontrolado, as desigualdades econômicas, a migração internacional, a degradação ambiental, a produção e o tráfico de drogas, e o terrorismo internacional (idem, p. 39).

Dessa maneira, uma das características que definem a nova natureza dos temas relacionados com a segurança é a sua interdependência, e o próprio relatório afirma que os sete elementos de segurança humana são interligados e que a ameaça contra um elemento provavelmente se propagará a todos os outros. Portanto, para os formuladores

da segurança humana, as ameaças proveem tanto de outros Estados, como de outros atores não-estatais ou das relações estruturais de poder, nos seus mais diferentes níveis.

Para essa abordagem, as ameaças são transnacionais, não há fronteiras nacionais para problemas como desequilíbrios ecológicos, terrorismo, epidemias, etc... E para se prevenir dessas ameaças, que podem pôr em perigo os indivíduos, os grupos e as sociedades, os Estados deveriam estabelecer uma cooperação, de preferência uma cooperação em longo prazo, o que refletiria a existência de um mundo interdependente. E já que as ameaças não se circunscreveriam às fronteiras nacionais, a solução dos problemas também não poderia ficar restrita ao plano estatal. Assim, o conceito de segurança humana vincularia as várias dimensões da segurança, mostrando que não é possível traçar uma barreira rígida entre os assuntos internos e externos. Aravena afirma:

La seguridad humana visualiza un nuevo orden global, un mundo único, fundado en un humanismo global. Lo central es resolver las necesidades básicas de la población en el contexto de la globalización y la interdependencia. Ello supone por un lado, una tendencia a la unificación de comportamientos, consumos y valores centrados en valores universales; y por otra, la demanda de reconocimiento y el respeto por la diversidad y las identidades y culturas particulares (ARAVENA, 2002, p.23).

Desse modo, no contexto da década de 1990, a formulação da SH surge como um conceito que possui um caráter articulador, integrador e multidimensional da nova agenda de segurança do pós-Guerra Fria (ARAVENA; FUENTES, 2005, p. 58). A fim de estabelecer esse caráter, o PNUD afirma que uma consideração de um conceito básico de segurança humana deveria se centrar em quatro características essenciais (PNUD, 1994, p.25-26):

1) Universalidade: A segurança humana é uma preocupação universal, segundo o PNUD, pois existem ameaças que afetam tanto os países pobres, como os ricos, como por exemplo, o desemprego, as drogas, os problemas ecológicos, a violência urbana e as violações dos direitos humanos.

2) Interdependência: O PNUD afirma que os componentes da segurança humana são interdependentes, conseqüentemente, quando a segurança da população está

ameaçada em qualquer parte do mundo é provável que vários países sejam afetados. A fome, as epidemias, os desastres ecológicos, o narcotráfico, o terrorismo, os conflitos étnicos já não são acontecimentos isolados, confinados dentro das fronteiras nacionais.

3) Prevenção: É mais fácil garantir a segurança humana mediante a prevenção do que com uma intervenção posterior. Ações preventivas são menos custosas que intervenções posteriores. O PNUD cita o exemplo dos custos diretos e indiretos causados pela epidemia da AIDS, na década de 80, que são superiores a 240 bilhões de dólares. Poucos bilhões de dólares investidos em saúde preventiva e no planejamento familiar poderiam diminuir a difusão e a mortalidade da AIDS.

4) O ser humano: a segurança humana está centrada no ser humano. Preocupa-se com as pessoas que vivem em sociedade, com a liberdade com que podem exercer diversas opções, com o grau de acesso ao mercado e com as oportunidades sociais, com a vida em conflito ou em paz.

Com bases nas dimensões e nas características da segurança humana, o PNUD se propõe no relatório de 1994 a estabelecer alguns indicadores operacionais da segurança humana. Assim, o PNUD oferece algumas propostas concretas para criar um sistema de alerta precoce, a fim de identificar os países que poderiam entrar numa crise e/ou num conflito. Esta ação é um componente essencial da diplomacia preventiva e do desenvolvimento preventivo (idem, p. 04). O PNUD reconhece que uma quantificação precisa é impossível, contudo, existem alguns indicadores úteis que poderiam oferecer um alerta de que um país enfrenta uma desintegração social, que poderia levar a uma decomposição nacional. Os indicadores propostos pelo PNUD são os seguintes (p.43):

- Insegurança alimentar: a medida da oferta diária de calorias como porcentagem das necessidades humanas básicas; o índice de produção de alimentos per capita e o grau de dependência na importação de alimentos.
- Insegurança quanto ao emprego e a renda: taxas elevadas e prolongadas de desemprego; queda súbita da renda

nacional real ou dos salários reais; taxas muito elevadas de inflação e grandes disparidades de renda entre ricos e pobres.

- Violações dos direitos humanos: medidas pelas prisões políticas, torturas, desaparecimentos, censura da imprensa e outras violações dos direitos humanos.
- Conflitos étnicos e/ou religiosos: medidos pela porcentagem da população que participa desses conflitos e pela quantidade de mortes.
- Desigualdade: medida principalmente pela diferença entre os IDH⁵ correspondentes aos diferentes setores da população.
- Gasto militar: medido pela relação entre gasto militar e o total do gasto em educação e saúde.

O PNUD afirma que a comunidade internacional pode ajudar a prevenir as crises futuras, contudo a responsabilidade primordial é dos próprios países. O relatório de 1994 dedica um capítulo para as novas formas de cooperação para o desenvolvimento, mas faz a ressalva de que por maior que seja a assistência externa, isto não substitui as reformas fundamentais de que necessitam as economias nacionais dos países em desenvolvimento (idem, p. 69).

No capítulo do relatório de 1994, intitulado “Uma nova concepção da cooperação para o desenvolvimento”, o PNUD afirma que, para promover as políticas de segurança humana, requer-se uma relação mais positiva entre os países, condizente com uma nova era de cooperação para o desenvolvimento. Segundo o PNUD, nessa nova concepção, a co-participação econômica se basearia nos interesses compartilhados e não, na caridade. Dadas essas afirmações do PNUD, o relatório propõe algumas mudanças fundamentais na atual configuração da cooperação para o desenvolvimento (idem, p.05-06).

⁵ Índice de Desenvolvimento Humano.

Em primeiro lugar, de acordo com o PNUD, é necessário que a assistência exterior se vincule a objetivos de política mutuamente acordados, particularmente a respeito de estratégias para reduzir a pobreza, promovendo as oportunidades de emprego e fixando as metas de desenvolvimento humano.

Em segundo lugar, uma certa proporção da assistência exterior existente (por exemplo, 0,1% do PNB dos países doadores) deveria ser dirigida aos países mais pobres, como uma medida de garantir uma segurança social mínima, em escala global.

A terceira proposta do PNUD diz respeito a uma ampliação do conceito de cooperação para o desenvolvimento, que deve incluir as várias formas de cooperação e não só a ajuda externa. Dentre elas, o PNUD cita os intercâmbios comerciais, os investimentos, as trocas de tecnologia e mão-de-obra.

Em quarto lugar, o relatório afirma que é preciso investir num intercâmbio de ideias sobre novas iniciativas de cooperação para o desenvolvimento, dentre elas, discutir a possibilidade de introduzir o pagamento por serviços prestados e a indenização por danos sofridos. O PNUD explica que, por exemplo, os países ricos deveriam estar mais dispostos a remunerar os países pobres por serviços que são de interesse mundial e para os quais, os países pobres não podem pagar, como, por exemplo, os controles ecológicos, o tráfico de drogas, a prevenção de epidemias e a destruição de armas nucleares.

A quinta proposta é a criação de uma fonte de financiamento internacional que não dependa completamente da vontade política dos países ricos. Assim, talvez seja necessário, para o PNUD, estabelecer um sistema fiscal mundial para poder atingir as metas de segurança. Dentre as propostas do PNUD está a criação de um imposto sobre o movimento mundial de divisas (Taxa Tobin⁶), de um imposto por consumo de energia não-renovável e a criação de um fundo de desmilitarização.

E por último, o PNUD afirma que há uma necessidade de um novo marco de governança mundial. Segundo o relatório, a maioria das instituições internacionais estariam debilitadas, justamente num momento em que se aumenta a interdependência mundial. Deste modo, as instituições existentes necessitariam se fortalecer e se

⁶ Imposto proposto por James Tobin, Prêmio Nobel de Economia de 1981. Nos anos 70, Tobin propôs aplicar de 0,1% a 0,25% sobre as transações de divisas internacionais, com o objetivo de reduzir as especulações de mercado e a fuga de capitais.

reestruturar para poder alcançar as metas propostas pelos formuladores da segurança humana.

Logo, essas recomendações do PNUD procuram estabelecer os vínculos e as relações entre a segurança e o desenvolvimento, explicitando, principalmente, o papel do Estado para atingir os objetivos da segurança humana. Apesar da importância colocada nos organismos internacionais, o Estado teria um papel central nesse processo. Isto é um fato interessante e talvez o mais paradoxal para alguns autores, já que grande parte dos assuntos da agenda da segurança humana implica no fortalecimento do papel e dos recursos do Estado. É paradoxal, pois o discurso e o conteúdo da segurança humana relativizam, por vezes, o discurso da soberania, pois clamam pelo apoio da comunidade internacional, quando um Estado falha em garantir o bem-estar dos indivíduos e os direitos humanos. E é interessante, de acordo com Keith Krause, porque a maioria das atividades de gestão do setor de segurança, como o comércio ilícito e a proliferação de armas pequenas, são direcionadas para os países e envolvem um trabalho das autoridades estatais. Assim, poder-se-ia afirmar que o objetivo da segurança humana, segundo os seus proponentes, é reestruturar a relação entre os Estados e os seus cidadãos, ao converter a legitimidade e a soberania dos Estados no tratamento dispensado às pessoas. Neste ponto, observa-se a inspiração dos formuladores do conceito de segurança humana nas teorias liberais e constitucionais, que já ressaltavam a importância dos indivíduos e da garantia do seu bem-estar, em sua relação com o Estado.

En cierto sentido, promover la seguridad humana supone hacer que los Estados y sus gobernantes se mantengan alineados con el contrato social básico: los Estados han sido creados, entre otras cosas, para proveer seguridad de manera que los individuos puedan vivir en paz. Los Estados tienen la responsabilidad no sólo de proporcionar asistencia social o un sistema de representación sino, ante todo, de resguardar la seguridad de sus ciudadanos. Este es el “pacto” básico o contrato que ayudó a la humanidad a dejar atrás la anarquía hobbesiana (KRAUSE, 2005, p. 28).

Os Estados, para promoverem a segurança humana, também precisariam estabelecer redes de cooperação com outros Estados, instituições multilaterais e ONGs, já que as ameaças à segurança são transnacionais. Dessa forma, para Kanti Bajpai, os Estados, as organizações internacionais e as ONGs poderiam promover normas de

conduta, em várias áreas da segurança humana, e a propagação dessas normas deveria ser acompanhada pelo fortalecimento das instituições globais (BAJPAI, 2003, p.223).

Lloyd Axworthy, ex-ministro das Relações Exteriores do Canadá, sugeriu que o conceito de segurança humana deveria se tornar um princípio organizador central das relações internacionais e um importante catalisador para encontrar uma nova abordagem para a condução da diplomacia. A noção de segurança humana é baseada na premissa de que o indivíduo é o foco irredutível para o discurso de segurança. As reivindicações de todos os outros referentes (o grupo, a comunidade, o Estado, a região e o globo) derivariam da autonomia do indivíduo e do direito à vida digna (MACFARLANE; KHONG, 2006, p.02).

Dadas as características apontadas do conceito de segurança humana, observa-se que os seus possíveis instrumentos ou meios de materialização são distintos dos tradicionais procedimentos militares da segurança internacional. De acordo com Bajpai, destacam-se quatro instrumentos que poderiam ser mobilizados para efetivar políticas de SH.

Em *primeiro* lugar, para a abordagem da segurança humana, a força seria um instrumento secundário, pois ela não seria um instrumento eficaz para lidar com as ameaças multidimensionais à segurança pessoal e às liberdades. Caso, a coerção seja necessária, primeiro, os vários tipos sanções (diplomáticas, econômicas) devem ser acionados. Se mesmo assim for necessário utilizar a força, ela não poderia ser usada com objetivos exclusivamente nacionais, mas sim, como uma meta mais “cosmopolita” de gestão da ameaças à segurança humana. E quando se utilizar a força, ela deve ser empregada por uma coalizão de países, de preferência, sob a coordenação de instituições internacionais (BAJPAI, 2003, p. 222).

Em *segundo* lugar, na perspectiva da SH, a cooperação a longo prazo seria possível e até mesmo fundamental para as políticas de segurança humana. Parte-se do pressuposto que as ameaças à SH são em sua maioria, de caráter transnacional e multidimensional, assim para preveni-las e/ou combatê-las, os Estados deveriam articular políticas de cooperação entre si, e com os organismos internacionais, ONGs e representantes da sociedade civil (idem, p. 223).

Um *terceiro* instrumento das políticas de segurança humana seria a utilização do *soft power*. Enquanto as concepções tradicionais de segurança mobilizam o *hard*

power, uma concepção de segurança humana mobilizaria o *soft power*, isto é, a persuasão e o diálogo. Assim, o *soft power* poderia ser usado para disseminar informações e ideias sobre os imperativos da cooperação internacional e a natureza da colaboração das políticas de SH (idem, p. 223).

Por fim, em *quarto* lugar, os vários atores do sistema internacional poderiam estabelecer meios de cooperação a fim de fomentar normas de conduta nas diversas áreas da SH. Estas normas deveriam ser apoiadas pelas instituições nacionais e internacionais, e elas só poderão ser eficazes, se os Estados e outros atores fazê-las funcionar. Este processo de cooperação e fomento exige que as instituições nacionais e internacionais se tornem mais democráticos e representativos, sem que isso cause paralisia no processo de tomada de decisões e implementação (idem, p. 223).

Logo, os instrumentos de implementação das políticas de segurança humana estão relacionadas com a promoção de políticas de cooperação internacional no campo da governança internacional, dos direitos humanos e do desenvolvimento humano, e quando estritamente necessário, o uso coletivo de sanções e da força. Enfim, todos esses seriam os meios fundamentais para a gestão das políticas de segurança humana (idem, p. 224).

Além das discussões em torno do conceito de segurança humana como uma possibilidade de condução da diplomacia e da cooperação internacional, como afirmou Axworthy, alguns autores (Duffield, Waddell) ainda a vêem como uma categoria biopolítica, nos moldes foucaultianos⁷. Mark Duffield afirma que a segurança humana poderia ser considerada como uma relação ou tecnologia de governança que permitiria aos diversos atores (Estados, ONGs, instituições internacionais) agirem e atuarem, principalmente, nos povos do Sul (DUFFIELD, 2005, p.03), o que lhe daria um caráter de biopolítica global. Por esse caráter, a “segurança das populações contra os fatores antropogênicos que põem em risco a qualidade da existência” se situaria na convergência de dois componentes: o desenvolvimento e a proteção (segurança) (PUREZA, 2009, p. 30).

O primeiro componente se insere na formulação da segurança humana ao securitizar as questões advindas do subdesenvolvimento (pobreza, fome, epidemias), assim o subdesenvolvimento é visto como uma ameaça à vida das pessoas. Duffield e Waddell afirmam:

o desenvolvimento relaciona-se com diversidade e escolhas que permitem às pessoas gerir melhor as contingências de sua existência e, por meio de intervenções regulatórias e compensatórias, ajudar as populações, à escala global, a atingir e manter a homeostase. Essa é vida desenvolvida (*developmental life*) securitizada no âmbito da segurança humana (apud

⁷ Michel Foucault define *Biopoder* como aquele direito que se instala e que pode “fazer” viver e de “deixar” morrer, se contrapondo ao poder soberano que “deixava” viver ou “fazia” morrer. Assim, para Foucault, o poder soberano, em última análise, se detinha no direito de matar (FOUCAULT, 2005, p. 286-287). Dessa maneira, para o autor, a *Biopolítica* “lida com a população, e a população como problema político, como problema a um só tempo científico e político, como problema biológico e como problema de poder” (...) “E trata-se sobretudo de estabelecer mecanismos reguladores que, nessa população global com seu campo aleatório, vão poder fixar um equilíbrio, manter uma média, estabelecer uma espécie de homeostase, assegurar compensações; em suma, de instalar mecanismos de previdência em tomo desse aleatório que é inerente a uma população de seres vivos, de otimizar, se vocês preferirem, um estado de vida: mecanismos, como vocês vêem, como os mecanismos disciplinares, destinados em suma a maximizar forças e a extrair-las, mas que passam por caminhos inteiramente diferentes. (...) Não se trata, por conseguinte, em absoluto, de considerar o indivíduo no nível do detalhe, mas, pelo contrário, mediante mecanismos globais, de agir de tal maneira que se obtenham estados globais de equilíbrio, de regularidade; em resumo, de levar em conta a vida, os processos biológicos do homem-espécie e de assegurar sobre eles não uma disciplina, mas uma regulamentação” (idem, p. 292-294). Mais sobre Biopolítica em Foucault, cf. FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. FOUCAULT, Michel. **O nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

PUREZA, 2009, p. 30).

E o segundo componente, a proteção, representaria, de acordo com Pureza, a ascensão do horizonte normativo da “responsabilidade de proteger”. Assim, o objetivo estratégico seria proteger as pessoas e dar aos Estados - a todos os Estados – “a capacidade efetiva de, *in loco*, criarem condições para que as pessoas sob sua jurisdição sintam-se dia-a-dia seguras” (idem, p.30). Dessa forma, Pureza destaca que a formulação da segurança humana se inscreve num certo consenso que cada vez mais se consolida no meio acadêmico e político, favorável ao aumento do intervencionismo internacional. Então, a segurança humana definiria:

uma urgência e, em simultâneo, define um conjunto de tecnologias de resolução de conflitos e de reconstrução social destinadas a separar governantes de governados e a, ao mesmo tempo, atuar sobre as populações para incrementar sua resiliência, promover a inclusão, reconstruir instituições civis e garantir a representação política (apud PUREZA, 2009, p. 30).

Para compreender os aspectos e as possibilidades dos campos de operacionalização da segurança humana, neste texto, as duas faces da segurança humana - a “*freedom from want*” e a “*freedom from fear*” – serão tratadas em itens distintos, relacionando-as com questões clássicas da ciência política e das relações internacionais. Desta maneira, a face “*freedom from want*”, será tratada neste texto, no item intitulado: a humanidade vulnerável, no qual será abordada a relação entre desenvolvimento e segurança. E a face “*freedom from fear*”, será apontada no item a humanidade desprotegida, que destacará a relação das intervenções humanitárias com a questão da soberania dos Estados.

2 – A humanidade vulnerável: a dimensão do desenvolvimento

Jorge Nef⁸ afirma que desde o fim da Segunda Guerra Mundial, as noções de segurança e desenvolvimento são os eixos teleológicos do sistema mundial e das políticas exteriores das grandes potências (NEF, 2002, p.33). De acordo com o autor, a ordem mundial em mutação e as novas ameaças levaram à fusão do desenvolvimento com os imperativos de segurança. Como argumenta Nef, grande parte dos fundamentos que sustentavam os estudos de desenvolvimento, as teorias das relações internacionais e os estudos de segurança perderam a sua relevância com o fim da Guerra Fria. Nas palavras do autor:

Com a desarticulação dos termos de referência da política internacional, as bases conceituais que deram sentido ao que foi referido como "o fim do mundo", se tornaram obsoletas. Grande parte dos andaimes que sustentaram os pretensiosos estudos de desenvolvimento e relações internacionais e estudos de segurança - todas as áreas de pesquisa que surgiram no contexto da Guerra Fria - perderam consistência (NEF, 1999, p. 04)⁹.

Jorge Nef explica que entre 1945 e 1989, o desenvolvimento e a segurança foram separados, tanto conceitualmente como na prática. A segurança nacional foi enquadrada dentro de um debate Leste-Oeste, enquanto a Norte-Sul era o problema do desenvolvimento. Depois de 1989, com a mudança de foco da segurança para os problemas internos, como as guerras civis, os conflitos étnicos, a disputa por recursos naturais, etc., a segurança e o desenvolvimento não poderiam mais ser vistos numa perspectiva de soma zero, mas sim a partir de uma perspectiva de soma diferente de zero, com possibilidades de ganhar e perder juntos.

⁸ Jorge Nef é professor de estudos de extensão rural e desenvolvimento internacional na Universidade de Guelph, Canadá e diretor do Instituto de Estudos da América Latina e Caribe (ISLAC) da Universidade do Sul da Flórida, EUA.

⁹ Cito original: "With desarticulation of the terms of reference of international politics, the conceptual foundations that gave meaning to what was referred to as "the world order" have become dated. Much of the assumptive scaffolding underpinning development studies and international relations and security studies – all fields of research that emerged in the context of the Cold War – has lost consistency".

Com o advento das ameaças transfronteiriças como a migração, as epidemias, as redes criminais globais, os desastres ecológicos, etc..., as sociedades aparentemente seguras do Norte passaram a ser cada vez mais vulneráveis aos eventos nas regiões menos seguras e menos desenvolvidas do globo. As mudanças após a década de 1990 precisavam ser cada vez mais entendidas através de uma conceituação abrangente e dinâmica, que exigem abordagens interdisciplinares a fim de explicar melhor a interdependência complexa (CHENOY; TADJBAKHS, 2009, p.100).

Os eventos de 11 de setembro de 2001 recolocam na pauta política a importância do debate entre a relação do desenvolvimento com a segurança, por meio da discussão dos “Estados falidos”. Os estudos de desenvolvimento procuram examinar como os problemas causados por esses Estados podem afetar a vida da população que vive neles. Já os estudos de segurança e estratégicos vêem os “Estados falidos” como um potencial problema para o sistema internacional, já que eles poderiam abrigar terroristas e colocar em risco a paz internacional (PICCIOTTO, 2006, p. 24).

Dado o contexto da década de 1990, Jorge Nef propõe reconceituar os paradigmas de Norte/Sul (desenvolvimento) e Leste/Oeste (segurança) pelo modelo centro-periferia, baseado na ideia de vulnerabilidade mútua. Para Nef, o paradigma da segurança humana se basearia na noção de vulnerabilidade mútua, o que significaria dizer que, em um mundo interdependente, mesmo os setores mais desenvolvidos e aparentemente mais protegidos, se encontram também num estado de vulnerabilidade, enquanto outros setores sofrem de uma situação de vulnerabilidade e insegurança extrema. Nef afirma: “*mientras exista vulnerabilidad e inseguridad extrema en algunos sectores del conjunto, todos somos, en cierta medida vulnerables*” (NEF, 1999, p.41). Assim, para Nef, o tema central da segurança humana seria a redução do risco coletivo e compartilhado das causas e circunstâncias da insegurança. Para o autor, a tese central da vulnerabilidade mútua é:

La tesis de la vulnerabilidad mutua plantea que en un sistema interpenetrado, no hay irreversibilidad de desarrollo, ni protección “garantizada” no solo en la periferia, pero que los centros, se han hecho crecientemente vulnerables en la medida que la inseguridad aumenta en al periferia (idem, p.47).

Para o autor, a segurança é a probabilidade de redução do risco e da

vulnerabilidade, ou seja, a diminuição e o controle da insegurança. Esta definição enfatiza a prevenção das causas e dos tipos de inseguranças, que preocupa Nef, é aquele que afeta a grande maioria da população, especialmente os setores mais suscetíveis a uma maior vulnerabilidade e exposição de fatores de risco. Dentre alguns riscos para a vulnerabilidade, o autor cita: a epidemia de AIDS e outras ameaças para a saúde; a degradação ambiental; as crises econômicas globais; o narcotráfico; a expansão e propagação de conflitos locais; a fome; as catástrofes naturais que geram deslocamentos populacionais e o terrorismo (idem, p.42).

Mahbub ul Haq é quem pela primeira vez afirma que a segurança humana é um suplemento para o debate do desenvolvimento humano no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD, em 1994. De acordo com Anuradha Chenoy e Shahrbanou Tadjbakhsh, o conceito foi introduzido como uma “extensão natural do desenvolvimento humano no campo da segurança” no contexto das oportunidades do pós-Guerra Fria para os dividendos da paz (CHENOY;TADJBAKSH, 2009, p.98).

Os autores do Relatório do PNUD de 1994 ressaltam que a segurança humana não deve ser equiparada ao desenvolvimento humano, pois este é um conceito mais amplo, que ressalta a ampliação das oportunidades para os indivíduos. E a segurança humana seria a possibilidade das pessoas exercerem as suas opções de forma segura e livre, além de uma relativa confiança de que essas oportunidades serão perenes (PNUD, 1994, p. 26-27). Assim, poder-se-ia afirmar que a segurança humana seria capacidade de desfrutar dos benefícios do desenvolvimento humano num ambiente seguro e, o desenvolvimento humano seria um dos meios de se criar a segurança humana.

MacFarlane e Khong afirmam que embora a base da discussão do relatório do PNUD seja essencialista, os proponentes do relatório reconhecem que o Desenvolvimento Humano e a segurança humana têm um valor instrumental na busca para a paz. Tal qual diz o relatório: “sem a paz não pode haver desenvolvimento, mas sem desenvolvimento, a paz pode ser ameaçada” (PNUD, 1994, p. iii).

Vale destacar que uma importante contribuição para a inserção da dimensão do desenvolvimento na proposta de segurança humana são os trabalhos do economista indiano e Prêmio Nobel de Economia, Amartya Sen. Para esse autor, a ligação entre SH e desenvolvimento humano nos possibilitaria a relação entre as políticas de segurança humana com o Direito das Gerações Futuras. Sen chama esse elo de “liberdade sustentável”, que é definida pelo autor, como “as liberdades substantivas atuais das

peessoas sem comprometer a capacidade das futuras gerações de ter as mesmas – ou até mais – liberdades (SEN, 2010, p. 65). Os estudos de Amartya Sen identificam a superação das privações como parte central do processo de desenvolvimento, como visto no seu livro intitulado “Desenvolvimento como liberdade”.

Nesta obra, o autor destaca que o desenvolvimento e a riqueza são os meios para os indivíduos conquistarem aquilo que desejam. Claro, que, segundo Amartya Sen, essa relação não é exclusiva, nem uniforme, pois, além da importância de se reconhecer o papel crucial da riqueza na determinação das condições e da qualidade de vida, também é preciso entender a natureza restrita e dependente dessa relação. Por isso, de acordo com o autor, uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento econômicos, em termos de PNB (Produto Nacional Bruto), “sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele” (SEN, 2000a, p. 28).

Os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento; é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza, (...). Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo (idem, p. 29).

Desta forma, para Sen, o objetivo do desenvolvimento deveria ser a melhora das vidas humanas por meio da expansão de suas capacidades, tanto de ser como fazer, assim, o desenvolvimento significaria a remoção dos obstáculos que impedem a expansão das escolhas individuais, tais como: o analfabetismo, a fome, ausência de atendimento médico ou ausência de liberdades civis e políticas. Logo, as mulheres que nascem em sociedades repressoras, a criança que não vai à escola, o trabalhador escravizado, não estão privados somente do bem-estar, mas das capacidades e do potencial que os levariam a uma vida responsável e autônoma, já que esta dependeria do usufruto de certas

liberdades básicas, como diz, Sen: “responsabilidade requer liberdade” (idem, p.322).

Amartya Sen destaca cinco tipos distintos de liberdade, observados numa perspectiva instrumental, são eles: as liberdades políticas; as facilidades econômicas; as oportunidades sociais; as garantias de transparência e a segurança protetora. Cada uma dessas liberdades são tipos distintos de direitos e oportunidades que ajudariam a promover a capacidade geral dos indivíduos. Dessa forma, de acordo com Sen, as liberdades não seriam apenas os fins primordiais do desenvolvimento, como também os seus meios principais. E para as políticas públicas poderem promover as capacidades humanas é preciso entender a relação empírica que vincula as liberdades (idem, p.25). Sen explica:

Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância geral individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras (idem, p.25-26).

Desta maneira, Amartya Sen procura eliminar a distinção entre “agente” e “paciente”, típica de alguns modelos economicistas de políticas públicas. Assim, ele concebe uma economia e um modelo de desenvolvimento orientados para o indivíduo, tornando-o um “agente”, pois “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos, sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento” (idem, p. 26). Portanto, pode-se afirmar que o modelo de desenvolvimento proposto por Amartya Sen, procura, como um objetivo último, que os indivíduos sejam emancipados, ou nos termos do próprio Sen, que os indivíduos sejam capacitados, pois, quanto maior a sua possibilidade de escolha, maior a sua capacidade, maior a sua liberdade.

Em virtude disto, Amartya Sen insiste na necessidade de adotar a segurança humana como um instrumento para repensar o futuro e o próprio desenvolvimento. Para o autor, o desenvolvimento não se relaciona somente com o crescimento da renda per capita, mas também com a expansão das liberdades humanas e da dignidade. Sen defende

que se deve redefinir as velhas instituições internacionais criadas nos anos quarenta e elaborar uma agenda de mudanças necessárias, o que deveria incluir os acordos comerciais, as leis de patentes, as iniciativas de saúde global, além de possibilitar a educação universal, disseminar a tecnologia, preservar o meioambiente, alterar o tratamento dado à dívida externa, investir no desarmamento e alterar a gestão dos conflitos. Uma agenda de reformas para tornar viável a segurança humana (Cf. SEN, 2000a; SEN, 2000b; FISAS, 2002).

Em termos teóricos, toda essa relação entre desenvolvimento e liberdade feita por Amartya Sen, se aproxima de uma consideração bastante interessante que Norberto Bobbio fez a respeito da possibilidade da superação da antítese clássica entre liberalismo e socialismo, no qual o primeiro prioriza os direitos de liberdade e o segundo, privilegia os direitos sociais:

(...) considero que o reconhecimento de alguns direitos sociais fundamentais seja o pressuposto ou a precondição para um efetivo exercício dos direitos de liberdade. O indivíduo instruído é mais livre do que um inculto; um indivíduo que tem um trabalho é mais livre do que um desempregado; um homem são é mais livre do que um enfermo (BOBBIO, 2000, p. 508).

No que se refere à operacionalização das políticas de segurança humana, Nana Poku afirma que elas exigem uma desagregação dos níveis de análises (dados separados em suas partes componentes) e, portanto, mais rica e sofisticada exploração de algo muito complexo e por vezes dos impactos contraditórios da globalização sobre a experiência humana real no mundo todo. As análises de segurança mecanicista de nível estatal, que coloca o Estado no centro da análise são baseadas em jogos de soma zero, nos pressupostos de legitimidade governamental e nas fronteiras impermeáveis. A análise da segurança humana coloca o indivíduo no centro da análise, e se desagrega da ideia dos focos nacionais, o que no Sul não é forte em muitos lugares, focando na percepção e na vivência de pessoas reais e de suas comunidades (POKU, 2010, p.262).

A autora afirma que sobre a questão do desenvolvimento, o raciocínio é o mesmo. As análises ortodoxas baseadas no Estado se baseiam na renda nacional e nos dados de despesas (orçamento). Já o enfoque da segurança humana propõe uma desagregação muito maior dos dados, e uma consideração de critérios adicionais,

podendo oferecer, potencialmente, uma mais ampla, mais rica e mais significativa imagem da realidade das pessoas. Poku afirma que há sérias limitações das médias nacionais e das medidas de desenvolvimento, de pobreza, de disponibilidade de água e alimentos, e uma série de outros indicadores que por muito tempo se baseou nas médias per capita nacionais. Estes, muitas vezes retratam uma imagem muito parcial, que pode ser muito enganadora. A autora cita o trabalho do economista de desenvolvimento Ravi Kanbur, que destacou a importância da desagregação, usando o exemplo de Gana para mostrar que, enquanto os dados nacionais indicavam uma diminuição no índice de pobreza no período 1987-1991, a desagregação dos dados por região revelou que o índice de pobreza para todas as regiões do país piorou. Kanbur sugere ainda que a desagregação realizada ao longo das linhas de gênero, etnia, raça, etc, poderiam revelar um quadro ainda mais complexo.

Poku ressalta que a abordagem da segurança humana auxilia a pensar sobre como o global, o nacional, o local e as estruturas de forças se inter-relacionam, e sobre quais são os impactos cumulativos sobre os indivíduos e comunidades. Diante disto a autora faz várias perguntas: qual a extensão atual do impacto da globalização na experiência de vulnerabilidade humana em todo o mundo? E como os governos, em vários níveis, irão medir os resultados? Qual é a experiência vivida da globalização e quem é responsável por isso? O que a globalização significa para a maior parte da humanidade? Com tais questões em mente, a autora propõe que pensemos nas respostas, não na perspectiva dos políticos em Washington ou em Bruxelas, nem dos membros do núcleo de trabalhadores altamente qualificados ou de pessoas integradas na economia global, mas sim, que tentemos responder a essas questões, a partir da perspectiva da maioria dos cidadãos, trabalhadores precários, dos excluídos da produção internacional e dos mais de um bilhão de pessoas que estão desempregadas (idem, p.263).

Dessa forma, como afirma Ruth Jacoby¹⁰, a “liberdade do querer” e a “liberdade do medo” são indivisíveis, sendo o desenvolvimento, uma outra palavra para essas duas liberdades. Para a autora, a insegurança seria o desenvolvimento no seu sentido inverso, pois estudos empíricos mostram que a insegurança não só prejudica as

¹⁰ Ruth Jacoby foi Diretora-geral da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e Ministra das Relações Exteriores da Suécia.

perspectivas de sobrevivência, como também diminui as variáveis macroeconômicas e de qualidade de vida, particularmente para os mais pobres. Assim, para Jacoby, o desenvolvimento deveria promover a segurança e as pesquisas têm demonstrado que a ausência de desenvolvimento econômico e social estaria relacionada com a “falência” do Estado, com a violência e conflito. Logo, estas interligações significariam que as estratégias para uma redução efetiva da pobreza deve ser a parte central dos esforços para se alcançar um mundo mais seguro e vice-versa (JACOBY, 2006, p.03).

3 – A humanidade desprotegida: a dimensão humanitária

O contexto da década de 1990 e as “novas ameaças” na pauta política internacional trouxeram à tona e evidenciaram as graves crises humanitárias que ocorriam no interior dos países. Ruanda, Somália, Bósnia e Haiti são alguns dos exemplos que levantaram importantes questões a respeito da defesa dos direitos humanos e da garantia da segurança humana. Desta maneira, ganha evidência nos anos 1990, o debate sobre as intervenções humanitárias. Além do contexto histórico, o próprio escopo conceitual da segurança humana questiona o status da soberania e o princípio de não-intervenção dos Estados, já que para os formuladores da SH, as ameaças são transnacionais e o esforço para combatê-las também exigiria uma coalizão internacional. Assim, um caso que exemplifica bem a inter-relação entre a segurança humana e a soberania, são as intervenções humanitárias.

Sucintamente, pode-se definir as intervenções humanitárias, como uma intervenção militar, com ou sem a aprovação do Estado, para prevenir genocídios, violações em larga-escala dos direitos humanos (incluindo a fome em massa) e as graves violações do direito internacional humanitário¹¹ (KALDOR, 2001, p. 109). A partir dessa definição, percebe-se o quão complexo, tanto na teoria, como na prática, é o tema das intervenções humanitárias, pois envolve questões como os direitos humanos e a soberania. E talvez, uma das perguntas mais problemáticas que surge dessa definição seja:

¹¹ Embora existam intervenções que não se utilizam da força, como as sanções econômicas, diplomáticas, etc. E também existem intervenções armadas que são solicitadas à comunidade internacional (ONU) pelo próprio Estado nacional. Contudo, neste trabalho será dado destaque às intervenções que se utilizam da força, sem a autorização do Estado, pelos problemas de ordem ética, teórica e prática que ele traz.

é legítimo utilizar a força, num outro Estado, para defender outros cidadãos, em nome dos direitos humanos?

Os analistas de operações de paz¹² da ONU distinguem entre as diferentes “gerações” das operações de paz: as de “primeira geração” consistiam na observação do cessar-fogo entre as forças armadas regulares, e vingou do ano de 1948 até o fim da década de 80 (GALLARDO et all, 2006, p.53). No início da década de 1990, tem-se as operações de apoio à paz de “segunda geração” ou “multidimensionais”, que participavam da negociação dos acordos de paz. E no final da década de 1990, surgem as operações de paz de “terceira geração” ou “operações de imposição de paz”, que se utilizam da força para estabilizar os conflitos, cujo marco é a Guerra de Kosovo, em 1999 (BARANYI, 2006, p.08).

Desde as intervenções dos EUA no final de 2001, os analistas internacionais e acadêmicos discutem a possibilidade de incluir uma quarta geração de operações, chamadas pelos seus promotores de “estabilização”. A invasão do Afeganistão liderada pelos EUA após os ataques terroristas de 11/09 parece uma extensão dessa tendência em direção a uma intervenção forçada, ainda que seja distinta em determinados pontos das demais intervenções, segundo Baranyi. A intervenção no Afeganistão foi justificada por razões de auto-defesa, apoiada pelo Conselho de Segurança da ONU por supostos motivos “humanitários”. Além do que, os EUA permitiram que a ONU e as novas autoridades nacionais liderassem a reconstrução do país. Já a intervenção no Iraque, dois anos depois, foi justificada pelos EUA como uma medida preventiva de auto-defesa, jamais foi aprovada e, sequer punida pelo Conselho de Segurança da ONU e as potências ocupantes mantiveram o controle quase total da vida pública no Iraque.

¹² Segundo Suzeley Mathias e Leandro Pepe, as operações conduzidas pela ONU podem ser de imposição da paz, quando as tropas são enviadas para mediar o conflito entre as partes buscando uma neutralidade que permita a instalação de um governo ainda que provisório no país em conflito; podem ser de manutenção da paz, quando há uma trégua no conflito e os capacetes azuis dirigem-se ao local para manter a trégua e assegurar a legitimidade na instalação, quando há, do novo governo; e outras missões humanitárias de paz, quando é por meio de ações instrumentais que se atende parte da população no país que está em conflito ou então afiançam a legitimidade de eleições e institucionalização de governos. É assim que se traduzem as diferentes modalidades de missões: *preventive diplomacy, peacemaking, peace-keeping ou peace-building* (MATHIAS, PEPE, 2006, p. 03). Contudo, para os objetivos desse texto, essa diferenciação entre as diversas maneiras de implementar missões com o envolvimento militar, não será considerada.

Assim, essas operações de estabilização começam a ser compreendidas como as iniciativas que se iniciam como intervenções militares, que gozam de muito menos apoio multilateral, e na maior parte das vezes são ações unilaterais ou coalizões de poucos países. Nestes casos, também não há solicitação do país afetado e terminam combinando os instrumentos bélicos com as ferramentas de consolidação de paz. Dessa forma, pode se observar uma tendência de transição, especialmente após o 11/09/2001, de uma consolidação de paz, antes muito mais baseada em processos negociados, para operações de estabilização de caráter militar.

Outra questão que especialistas em relações internacionais levantam é sobre os Estados poderem ou não promover intervenções em outros países, sem a autorização expressa do Conselho de Segurança da ONU. Numa mesa-redonda chamada *Humanitarian Intervention After 9/11*, analistas se reuniram e tomaram posições bem distintas quanto à possibilidade de uma intervenção sem a autorização da ONU. Autores como J.L. Holzgrefe e Tom Farer afirmaram que, caso o Conselho de Segurança não consiga colocar fim às graves violações aos direitos humanos, os Estados devem intervir, mesmo sem autorização. Já Daniele Archibugi e Nicholas Wheeler consideram que todas as intervenções sem a autorização da ONU são ilegais, e se mostram extremamente preocupados com ações unilaterais, tal como ocorreu no Iraque. Assim, para eles, há a necessidade de se reestruturar e reafirmar o papel do ONU e especialmente do Conselho de Segurança (cf. WHEELER, FARER, ARCHIBUGI, BROWN, CRAWFORD, WEISS, 2005, pp. 211-251).

Por meio dessa mesa-redonda, percebe-se o quão controverso é o tema das intervenções humanitárias, especialmente para um tema caro das relações internacionais: a soberania. A soberania é uma questão clássica das relações internacionais e da ciência política. Muitos autores afirmam que a Paz de Westfalia, em 1648, na Europa, consolida a tendência de territorialização da política. Assim, com a Paz de Westfalia ganha forma o sistema de Estados territoriais, conhecido como a “ordem westfaliana”, para o qual a soberania é territorial e não existiria autoridade suprema acima dos Estados.

É claro que o conceito de soberania e a questão da inviolabilidade dos territórios é um assunto controverso e polêmico, como sugere o autor Stephen D. Krasner, que escreveu *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, em 1999. Contudo, em várias situações da política internacional, os Estados não hesitam em levantar o argumento da soberania e da inviolabilidade dos territórios quando se sentem ameaçados por outros Estados. E as

intervenções humanitárias só vêm a aprofundar essa polêmica em torno da soberania e do princípio de não-intervenção dos Estados.

A relação entre a soberania e as intervenções humanitárias é tratada por Robert Keohane, no livro *Humanitarian Intervention – Ethical, Legal and Political Dilemmas*, publicado em 2003, que foi organizado pelo próprio Keohane e por J.L Holzgrefe. Robert Keohane é professor de ciência política na Universidade de Princeton e intelectual associado com a teoria do institucionalismo neo-liberal nas relações internacionais. J.L Holzgrefe é professor visitante no departamento de ciência política da Duke University.

Este livro é fruto de uma série de conferências que ocorreram em 2001 nas seguintes instituições: *the Kenan Institute for Ethics at Duke University, the Carr Center for Human Rights Policy at Harvard University, and the Minda de Gunzberg Center for European Studies at Harvard University*. A questão central do livro é sobre que circunstâncias a intervenção humanitária não-autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas está justificada eticamente, legalmente ou politicamente, como por exemplo, o caso da intervenção da OTAN em Kosovo, em 1999. Todos os autores dos artigos apresentados no livro não consideram a intervenção humanitária como algo condenável em si, mas estão cientes do potencial de abuso inerente em sua prática (KEOHANE, 2003, p.01). O enfoque do livro é na análise das intervenções humanitárias no contexto dos “Estados falidos” e explora questões fundamentais da teoria moral, além dos processos de mudança no direito internacional e como as concepções de soberania estão se movendo como resultado das mudanças das normas em direitos humanos (idem, p.02).

No capítulo intitulado, *Political authority after intervention: gradations in sovereignty*, Keohane está interessado na eficácia da intervenção humanitária e para ele, as concepções tradicionais de soberania são um grande obstáculo à sua eficácia. Por isso, defende a “desvinculação” da soberania, o que, significa que a soberania doméstica deve, sempre que possível, ser mantida, mas o ideal clássico westfaliano da soberania externa – que envolve a exclusão das estruturas de autoridade externa de tomada de decisões – deve ser abandonada por muitas sociedades “problemáticas”, nas quais a intervenção é contemplada.

Keohane discute que a soberania externa cria uma situação na qual os vitoriosos ganham tudo, como um jogo de soma zero, o que só agravam o conflito. Isto

torna muito mais difícil qualquer forma de negociação, prossegue o autor, pois, para ele, as sociedades com baixa capacidade de auto-governança devem aceitar uma soberania muito limitada, que seria gradualmente aumentada, conforme elas desenvolvessem instituições eficazes para a gestão dos seus próprios conflitos. E Keohane ainda afirma que a autoridade política terá de ser institucionalizada por uma base multilateral, por um período muito longo de tempo.

Robert Keohane adota de Stephen Krasner, a sua distinção dos tipos de soberania: a soberania doméstica, a soberania interdependente, a soberania internacional legal e a soberania westfaliana. A primeira, a soberania doméstica, seria a capacidade de o Estado gerenciar as estruturas domésticas de autoridade. A segunda, a soberania interdependente, se relaciona à habilidade de um Estado em regular os fluxos através de suas fronteiras. A terceira, a soberania internacional legal, refere-se ao reconhecimento jurídico de entidades territoriais independentes, ou seja, o fato de reconhecer uma entidade como um Estado. E por último, a soberania westfaliana, remete-se à noção tradicional de soberania, que exclui as estruturas de autoridade externa dos processos de decisão do Estado (KEOHANE; HOLZGREFE, 2005, p.284-285).

Para Keohane, estas distinções servem para mostrar que esses tipos de soberania existem e não caminham juntas necessariamente, mas, ao contrário, elas podem ser separadas. Segundo o autor, o ponto é que contemporaneamente, no geral, há gradações para a soberania externa. Os Estados não aceitam apenas ajudas específicas, baseadas em tratados de limitação à sua liberdade de ação legal; eles também não aceitam procedimentos que possam limitar a sua liberdade de ação futura, em formas que não são totalmente especificadas anteriormente. Estes acordos variam em seu grau de “intromissão”. Logo, a soberania é uma variável e não uma constante, e a possibilidade de intervenções humanitárias certamente limitam a soberania externa, uma vez que impõe estruturas de autoridade externa, mas isto, de acordo com Keohane, pode ser uma condição necessária para o restabelecimento da soberania nacional.

Keohane também aponta no seu texto que as limitações à soberania não são desejáveis apenas para as sociedades “problemáticas”. Para isto, o autor cita o exemplo de sucesso da União Européia, no qual os Estados aceitaram uma visão de soberania compartilhada, sujeitas à supremacia do direito europeu. O caso da União Européia ilustra, segundo o autor, um ponto importante: que a criação de instituições de governança efetiva é muito mais fácil em regiões com uma “boa vizinhança”, ou seja, em regiões de

países pacíficos e democráticos.

O autor acrescenta que o impacto da vizinhança é importante para desenvolver esforços para apoiar os países em áreas “problemáticas”, porém com relativa boa governança, assim, uma boa vizinhança ajudaria a criar uma base para se expandir gradualmente. Keohane conclui que o envolvimento sustentado após uma intervenção é necessário para que uma intervenção seja eficaz, enfatizando a importância das ações pós-intervenção, principalmente aquelas de reconstruções econômicas e políticas para que as intervenções militares tenham sucesso.

Segundo Keohane, a utilização e a ampliação dos processos de reconstrução dos Estados é uma recomendação do documento a “Responsabilidade de Proteger”, da Comissão Internacional de Intervenção e Estados soberanos, famoso por sugerir uma reinterpretação do conceito de soberania. Este documento afirma que se deve mudar a ênfase da “soberania como controle para soberania como responsabilidade”, assim, se os Estados falham em garantir condições mínimas para a sua população, a comunidade internacional deveria assumir essa responsabilidade. Entretanto, apesar de concordar com o documento, Keohane afirma que o seu argumento sobre a soberania é muito mais radical do que sugere a Comissão Internacional.

Para Keohane algumas das questões mais graves da crise política e institucional em matéria de intervenção humanitária surgem após a intervenção militar ao se verificar se ela foi bem sucedida em parar a violência em grande escala. E segundo ele, a adesão às noções unitárias de soberania, que muitas vezes são meramente nominais e hipócritas, podem prejudicar inovações institucionais que consolidariam as realizações de curto prazo das intervenções e criariam as condições para uma paz e segurança sustentáveis.

Assim, para Keohane, soluções eficazes para os problemas que surgem após a intervenção exigem uma reconceitualização da soberania, que deve ser vista como um conceito multidimensional, e o ideário westfaliano da total autonomia dos Estados deveria ser descartado, de modo que a autoridade nacional estável e as relações pacíficas entre os países sejam restauradas. Keohane ressalta, por fim, que a divisão dos elementos da soberania não implica no seu descrédito, muito pelo contrário, dividindo-a em seus componentes, seria possível formar novos arranjos institucionais adequados à realidade política da região que sofre a intervenção.

Num panorama geral do livro, *Humanitarian Intervention – Ethical, Legal and Political Dilemmas*, pode-se observar uma forte tendência liberal. Há uma grande defesa dos direitos humanos, mesmo que seja necessária uma intervenção humanitária, seja ela autorizada ou não. Dessa maneira, para os autores do livro, a soberania é um valor instrumental, útil em algumas condições, mas não uma condição inabalável, principalmente, quando há riscos à vida humana. Assim, a omissão teria consequências mais graves do que a atuação, como por exemplo, a ausência de intervenção para impedir o genocídio em Ruanda, em 1994.

Outro texto importante que se preocupa com a eficácia das intervenções humanitárias é o livro escrito, por Michael W. Doyle e Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace – United Nations Peace Operations*, publicado em 2006. Michael W. Doyle é professor de relações internacionais na Universidade da Columbia, autor conhecido como um teórico da paz liberal-democrática, famoso pelo seu livro *Liberalism and World Politics* e, atualmente, também se dedica a avaliar processos de paz da ONU. Nicholas Sambanis é professor de ciência política da Universidade de Yale e investiga questões sobre conflitos civis, a interação do desenvolvimento econômico, as instituições políticas e a guerra civil, e também os usos das organizações internacionais para prevenir ou resolver a violência política em grande escala.

O livro examina o trabalho das Nações Unidas nas missões de manutenção da paz após a guerra civil, comparando os processos de paz nos quais houve o envolvimento da ONU com aqueles sem a presença da organização, analisando estatisticamente todas as guerras civis de 1945 a 1999. Michael Doyle e Nicholas Sambanis argumentam que cada missão tem de ser projetada para se encaixar no conflito, com a autoridade e os recursos adequados. As missões da ONU podem ser eficazes ao apoiar novos atores comprometidos com a paz e com, a construção de instituições governamentais, acompanhando e fiscalizando a execução dos acordos de paz. Mas, os autores concluem que não é bom a ONU intervir em guerras em curso. Se o conflito é controlado por *spoilers* ou se as partes não estão prontas para fazer a paz, a ONU não pode desempenhar um papel de aplicação efetiva. Pode, no entanto, oferecer os seus conhecimentos técnicos em operações de paz multidimensionais para acompanhar a execução de missões realizadas por Estados ou organizações regionais, como a OTAN. Os autores constatam que as missões da ONU são mais eficazes nos primeiros anos após o fim da guerra, e que o desenvolvimento econômico é a melhor maneira de diminuir o risco de novos combates

a longo prazo. Além disso, o livro discute que o papel da ONU no lançamento de projetos de desenvolvimento após a guerra civil deve ser ampliado.

Os autores, para compreenderem o trabalho das missões de paz, propõem a formulação de uma nova teoria, que chamam de teoria do triângulo do *peacebuilding*. Este triângulo, de acordo com Doyle e Sambanis, é formado por três fatores – capacidades locais (indicadores de desenvolvimento econômico), capacidades internacionais (presença de missões de paz da ONU e ajuda econômica externa) e hostilidade (número de mortos, tipos de guerras, número de facções). A relação destes três fatores determina a possibilidade de sucesso dos processos pós-guerras. Resumidamente, estes três fatores se relacionam da seguinte forma:

1) quando maior for a capacidade internacional, maior a probabilidade de sucesso do *peacebuilding*, dada a hostilidade e as capacidades locais.

2) quando maior a hostilidade, menor a probabilidade de sucesso do *peacebuilding* dada a capacidade internacional e a capacidade local.

3) quanto maior a capacidade local, maior a probabilidade de sucesso do *peacebuilding*, dada a capacidade internacional e a hostilidade.

Os autores concluem que a análise dos conflitos civis confirma a percepção de base do triângulo de *peacebuilding* e, portanto, aponta para uma contribuição positiva das operações de paz da ONU em transições de pós-guerra civil. Quanto maior a hostilidade – medida em termos de mortos, feridos e refugiados e menor a capacidade local – medida em termos de uma economia subdesenvolvida e sem diversificação, maior devem ser as capacidades internacionais para aumentar a probabilidade de sucesso do *peacebuilding*.

O triângulo proposto pelos autores, também fornece uma base empírica para apoiar uma distinção conceitual entre a *peacebuilding* compreendida, de forma limitada, como a ausência de guerra e os padrões mais exigentes de *peacebuilding* – paz positiva. As missões de paz da ONU, particularmente, os *peacekeepings* multidimensionais têm contribuído de forma duradoura e positiva para a paz que se estende para além do curto prazo. Os benefícios das missões de paz da ONU sobre a prevenção da recorrência da

guerra parecem ocorrer através do desenvolvimento institucional, que as missões da ONU promovem no período imediato pós-guerra.

Os efeitos das missões da ONU se fazem sentir para além do prazo inicial de dois anos, mas eles são mais fortes na fase inicial do pós-guerra. Segundo a análise dos autores, para ter maior chance de sucesso, as intervenções de paz devem acontecer rapidamente, pois aquelas que ocorreram logo após o fim da guerra têm maior probabilidade de uma paz mais estável a longo prazo. Outra conclusão interessante dos autores é que as missões mais longas ou mais tropas da ONU não são necessariamente a solução. Esses recursos devem ser combinados com um mandato adequado e, se isso for feito, em seguida, a ONU pode ter uma influência positiva. Assim, de acordo com os autores, não é a quantidade de tropas ou a duração das missões que garantem o sucesso dos processos de pós-guerra, mas sim, um mandato adequado à realidade da região em conflito.

Uma lacuna das intervenções da ONU é de que não são adequadamente focalizadas na relação entre a reconstrução econômica, o desenvolvimento e a paz. Os autores apontam que as capacidades locais são importantes para alcançar a paz negativa (ausência de guerra), tanto no curto como no longo prazo. Já as missões de paz da ONU podem até expandir a participação política, porém não têm conseguido iniciar um processo de autossustentação do crescimento econômico. O crescimento econômico é fundamental no apoio aos incentivos para a paz (particularmente, negativa) e contribui para evitar a guerra, mesmo na ausência de extensas capacidades internacionais. Além de ser um determinante importante de uma paz duradoura, o crescimento econômico e uma redução nos níveis de pobreza são determinantes de uma democracia sustentável. Assim, reduzir o fosso entre a política de manutenção da paz e a assistência no desenvolvimento, com ênfase na transformação estrutural, é uma boa estratégia de consolidação da paz. Os autores sugerem que as missões de *peacebuilding* das Nações Unidas se beneficiariam ao adicionar políticas econômicas nas suas operações, e isto é um fator decisivo para resolver essa lacuna das operações de paz.

Portanto, de acordo com os autores apresentados acima, as intervenções humanitárias seriam necessárias, principalmente, pela possibilidade da reconstrução político-econômica dos Estados que sofrem as intervenções. Os autores, apesar de trabalharem os seus argumentos de forma diferente – Robert Keohane discute teoricamente o conceito de soberania e a sua relação com as intervenções e Michael Doyle

e Nicholas Sambanis analisam as missões de paz e os fatores que podem garantir o seu sucesso – apresentam as mesmas conclusões: de que não basta por um fim no conflito, é preciso garantir que eles não ocorram novamente e a melhor maneira para se garantir isso, é investir na construção de instituições políticas fortes e na estabilidade econômica.

A partir desses dois textos, algumas questões sobre intervenções humanitárias podem ser discutidas, dentre elas: em que condições há o uso da força nas intervenções humanitárias? Quais elementos justificam o uso da força? Intervenções ocorrem em momentos de graves violações aos direitos humanos, mas o que determina a gravidade das violações dos direitos humanos? Enfim, o que é uma emergência humanitária? E quando deve ser feita uma intervenção?

Todas essas questões giram em torno da problemática dos direitos humanos, afinal os direitos humanos são um importante fator para a autorização de uma intervenção. Os direitos humanos aparecem no cenário internacional como uma bússola moral, assim a violação dos direitos humanos está além das questões jurídicas, política e estatais. Os direitos humanos implicam em questões morais e por isso, os abusos aos direitos humanos mobilizam fortemente a comunidade internacional.

Contudo, apesar das questões morais e do forte conteúdo normativo que os direitos humanos mobilizam, as intervenções humanitárias não são um consenso e vários problemas preocupam durante a sua execução e eficácia. Uns dos problemas mais discutidos é a seletividade das intervenções.

A ausência de clareza do que é uma emergência humanitária pode gerar situações de seletividade das intervenções, afinal essas missões dependem da aprovação do Conselho de Segurança da ONU, embora haja casos de intervenção que ocorreram sem autorização da ONU, como o caso da invasão do Iraque, em 2003, pelos Estados Unidos, que se utilizou da terminologia de intervenção humanitária. As situações ficam sujeitas à seletividade dos atores envolvidos, o que cria um espaço muito grande para cálculos estratégicos e políticos. Além do que, atualmente, as intervenções humanitárias são muito mais reativas do que preventivas, quando, na verdade, o que deveria ocorrer era justamente o contrário, as intervenções humanitárias deveriam agir como um mecanismo dissuasório de conflitos internos.

Assim, o fato das intervenções humanitárias serem reativas e padecerem da seletividade dos agentes envolvidos, levam a situações nas quais há uma forte resposta

internacional, enquanto outras são veemente ignoradas. Ruanda e Darfur são exemplos de que as intervenções humanitárias não estão pautadas inteiramente nos direitos humanos e que os interesses dos grandes países – que não querem perder dinheiro, nem soldados em missões sem interesses econômicos – ainda é um ponto crucial na decisão de intervir. O que leva a uma pergunta fundamental: Por que algumas situações de violações de direitos humanos merecem a atenção das organizações internacionais e dos Estados e outras não, apesar de todas elas terem algo em comum: o sofrimento humano? Resolver a questão da seletividade e tornar as intervenções humanitárias um mecanismo de prevenção de conflitos, é hoje um grande desafio para as organizações internacionais, e a solução desses problemas poderia fazer com que as intervenções humanitárias, sejam mais humanitárias (GIANNINI, 2008, p. 188-191).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, buscou-se apresentar o conceito de segurança humana e, por meio dos seus aspectos principais – “*freedom from want*” e “*freedom from fear*”, a sua interrelação com os temas de desenvolvimento e soberania, esta através do debate das intervenções humanitárias.

Conforme discutido ao longo deste capítulo, uma das características que talvez seja predominante no debate sobre o conceito de segurança humana é justamente, a sua imprecisão e abrangência. Contudo, tal como destaca José Pureza (2009), a discussão sobre a segurança humana possui um eixo alicerçado em três causas principais.

A primeira causa seria conseguir estabelecer políticas que possam garantir bem-estar e dignidade aos seres humanos, apesar das tensões entre os Estados e indivíduos. Desta forma, para Pureza, a segurança humana representaria um arcabouço conceitual demonstrativa da periferia “como o lugar de falha da modernidade”, no seu sentido institucional e jurídico. Assim, a construção do conceito de segurança humana está enraizada no discurso que estabelece “relações de causalidade entre subdesenvolvimento, má governança, insegurança e violência comunitária”, ou seja, os problemas advindos da vulnerabilidade estariam interconectados com os problemas de segurança. Portanto, a dimensão do *freedom from want* seria vista “como requisito de

continuidade entre a segurança individual e as seguranças nacionais e internacionais” (PUREZA, 2009, p. 29).

A segunda causa é que a segurança humana seria uma projeção, no campo da segurança, da credibilidade obtida pelo regime internacional de direitos humanos, o que pode ter legitimado a compreensão da soberania baseada no princípio da responsabilidade de proteger (idem, p.29). Assim, em nome da proteção dos indivíduos, a dimensão do *freedom from fear* se relaciona com a garantia de sobrevivência a esta e às gerações futuras, independente de religião, gênero ou etnia, assegurada pelos Estados ou pela comunidade internacional.

E, finalmente, para Pureza, a terceira causa seria a prevenção da insegurança estrutural, uma clara influência dos estudos de paz. Dessa maneira, os formuladores da segurança humana incorporaram a discussão sobre a violência estrutural, proposta por Johan Galtung, Assim, a segurança humana agregou a orientação preventiva que se traduziu “no combate às causas profundas da insegurança antes que estas deflagrem em violência, o que torna a prevenção de expressões de violência estrutural e de violência cultural ingrediente essencial da segurança humana” (*grifo nosso*, idem, p. 29-30).

Portanto, a base da segurança humana seria a proteção dos indivíduos, tanto da violência física, como das condições de vulnerabilidade, que emergem dos contextos de desigualdade socioeconômica. E são essas características que nos levam a crer, que a proposta da segurança humana, inicialmente foi concebida, como um discurso e uma tentativa de se levar ações políticas para a periferia.

Por fim, vale a pena destacar que embora a formulação da segurança humana seja uma proposta institucional do PNUD, dois grandes intelectuais e economistas participaram e colaboraram ativamente no interior do PNUD para o desenvolvimento do conceito de segurança humana, são eles: Mahbub ul Haq e Amartya Sen. Mahbub ul Haq foi um renomado economista paquistanês e os seus trabalhos se destacaram pela formulação do conceito de desenvolvimento humano. Ele e o seu amigo, Amartya Sen, economista indiano, formularam o IDH, enunciado no relatório do PNUD, de 1993 e, no ano seguinte, apresentaram a segurança humana. A participação ativa desses dois economistas, juntamente com os seus trabalhos intelectuais - marcadamente dirigidos às periferias – pode explicar o grande peso dado à dimensão do desenvolvimento na proposta de segurança humana.

BIBLIOGRAFIA

ARAVENA, Francisco Rojas; GOUCHA, Moufida. Las nuevas perspectivas de la seguridad humana en América Latina y el Caribe. IN: ARAVENA, Francisco Rojas; GOUCHA, Moufida (eds.). **Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe**. Santiago: FLACSO-Chile/UNESCO, 2002. p. 07-10.

BAJPAI, Kanti. The Idea of Human Security. **International Studies**, New Dheli, v. 40, n. 3, p. 195-228, Ago. 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/002088170304000301>>. Acesso em 01/02/2019.

BARANYI, S. **¿Estabilización o paz sostenible? ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?** Madrid: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), 2006.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A filosofia e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Ed.Campos, 2000.

CHENOY, Anuradha M.; TADJBAKHSI, Shahrbanou. **Human Security – Concepts and Implications**. London: Routledge, 2009.

DOYLE, Michael W.; SAMBANIS, Nicholas. **Making War and Building Peace – United Nations Peace Operations**, Princeton University Press, 2006.

DUFFIELD, Mark. Human Security: Linking Development and Security in an Age of Terror. Paper prepared for the GDI panel ‘**New Interfaces between Security and Development**’ 11th General Conference of the EADI, Bonn, 2005. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Stephan_Klingebiel/publication/45110192_New_interfaces_between_security_and_development/links/54480fc90cf2f14fb8141e6b.pdf#page=23> Acesso em 01/02/2019.

ESTADOS UNIDOS. Presidente (1933-1945: Franklin Delano Roosevelt) **Discurso ‘As Quatro Liberdades’ feito por ocasião da visita ao Congresso Nacional Estadunidense.** Washington, 6 Jan. 1941. Disponível em: <<https://fdrlibrary.org/documents/356632/390886/readingcopy.pdf/42234a77-8127-4015-95af-bcf831db311d>>. Acesso em 28/01/2019.

FARER, T. J., ARCHIBUGI, D., BROWN, C., CRAWFORD, N. C., WEISS, T. G., & WHEELER, N. J. (2005). Roundtable: Humanitarian Intervention After 9/11. **International Relations**, V. 19, n. 2, p. 211–250. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0047117805052814>>. Acesso em 01/02/2019.

FISAS, Vicenç. Repensar la seguridad. **Jornal El País**. Coluna Opinión – Dia 31/07/2002. Disponível em: <<http://www.prouinvestigacionmilitar.org/documents/articles/article32.pdf>> Acesso em 01/02/2019.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. **O nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FUENTES, Claudia F. La Red de Seguridad Humana: desde Lysén a Santiago. IN: ARAVENA, Francisco Rojas; GOUCHA, Moufida (eds.). **Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe**. Santiago: FLACSO-Chile/UNESCO, 2002. p.89- 107.

GALLARDO, C. et all. **Operaciones de Paz: tres visiones fundadas**. Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos: Ministerio de Defensa Nacional, 2006.

GIANNINI, Renata Avelar. **A Organização das Nações Unidas e o Desafio das intervenções humanitárias**. Dissertação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP/PUC-SP/UNICAMP, 2008.

JACOBY, Ruth. Foreword – Policymaking for peace and prosperity. IN: PICCIOTTO, Robert; WEAVING, Rachel (ed.). **Security and Development – Investing in Peace and Prosperity**. London, New York: Routledge, 2006. p. 3- 7.

KALDOR, Mary. A Decade of Humanitarian Intervention: The role of Global Civil Society. In ANHEIER, Helmut; GLASIUS, Marlies; KALDOR, Mary (eds.). **Global Civil Society**. Oxford University Press, USA, 2001. p. 109-144.

KEOHANE, R. O.; HOLZGREFE, J. L. **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KRASNER, Stephen D. **Sovereignty: organized hypocrisy**. Princeton University Press, 1999.

KRAUSE, Keith. Seguridad humana: ¿Ha alcanzado su momento? IN: **Papeles de Cuestiones Internacionales**, Madrid, n° 90, p. 19-30. 2005. Disponível em: < <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/114838>>. Acesso em 01/02/2019.

MACFARLANE, S. Neil; KHONG, Yuen Foong. **Human Security and the UN: a critical history**. United Nations Intellectual History Project Series. Indiana University Press, 2006.

MATHIAS, Suzeley.; PEPE, Leandro. **Segurança e Democracia: a atuação do Brasil no Haiti**. Trabalho apresentado no Lasas's XXVII International Congress. San Juan, março, 2006. Disponível em:< <https://www.resdal.org/producciones-miembros/art-mathias-lasamar06.pdf>>. Acessado em: 01/02/2019.

NEF, Jorge. **Human Mutual Security and Vulnerability an Exploration into the Global Political Economy of Development and Underdevelopment**. Ottawa: International Development Research Centre, 1999.

PICCIOTTO, Robert. Overview – Investing in peace and prosperity. IN: PICCIOTTO, Robert; WEAVING, Rachel (ed.). **Security and Development – Investing in Peace and Prosperity**. London, New York: Routledge, 2006. p.7- 26.

PNUD. **Informe sobre desarrollo humano 1994**. México: Fondo de cultura económica, 1994.

POKU, Nana K. **Globalization, Development, and Security**. IN: COLLINS, Alan. **Contemporary Security Studies**. New York: Oxford University Press, Second Edition, 2010.

PUREZA, José Manuel. Segurança Humana: Vinho novo em odres velhos? IN: NASSER, Reginaldo (org.). **Os Conflitos Internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Editora UNESP, Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação, 2009. p.21- 34.

SEGURANÇA. In DICIONÁRIO de Filosofia Moral e Política. Lisboa: Instituto de Filosofia da Linguagem, Universidade de Nova de Lisboa, 2002. Disponível em: <<http://www.ifilnova.pt/file/uploads/20b80ffab42e5adbe998e8d35b6450a0.pdf>>. Acesso em: 28/01/2019.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000a.

_____. **Why Human Security?** Texto de apresentação no Simpósio Internacional de Segurança humana, Tóquio, 28 de julho de 2000b.

SEGURANÇA HUMANA, UM CONCEITO OPERACIONAL: PROJETO MORTE ZERO

Denise Tarin¹³

RESUMO:

O presente artigo tem como propósito compreender a segurança humana como um conceito inovador, concreto e decorrente de ações efetivas, integradas e interinstitucionais no território, em parceria com a coletividade. Objetiva demonstrar que a visão fragmentada de segurança é ultrapassada e não atende a missão constitucional de proteger as pessoas e muito menos aos anseios da sociedade. Identifica no Ministério Público a legitimidade para fomentar diálogos públicos, amplos e democráticos sobre o morar seguro nas cidades, como meio de garantir espaços plurais de reflexão coletiva acerca dos múltiplos sentidos de segurança. Pretende desmistificar o entendimento de culpabilização das pessoas que vivem nos territórios vulneráveis e reforçar a corresponsabilidade do poder público e população na busca das respostas. Por fim, visa dar subsídios para uma reorientação de políticas públicas pautadas nas convergências entre múltiplos atores/cidadãos que representam os diferentes setores da sociedade, contribuindo para uma pacificação mínima da relação social.

Palavras-chave: Segurança. Direitos humanos. Desenvolvimento sustentável. Desastre. Ministério Público.

I – CONTEXTUALIZAÇÃO.

A visão bucólica do Brasil de outrora concretizada na expressão “Deus é brasileiro”, em razão das nossas belezas naturais e pela ausência de adversidades como vulcões, terremotos ou maremotos, encontra-se ultrapassada em decorrência do aumento do número de desastres ocorridos nos últimos 20 anos.

Segundo o Atlas brasileiro de desastres naturais 35% dos eventos extremos registrados no Brasil, nas duas últimas décadas, teve como causa direta a ocorrência de fortes precipitações. Consta um total de 13.622 ocorrências de inundações, enxurradas e

¹³Denise Tarin é Procuradora de Justiça no estado do Rio de Janeiro. Coordenadora do projeto Segurança Humana-MPRJ, desde 2014.

movimentos de massa, com 3.959.322 desabrigados e desalojados, e 3.745 mortes e um total de 46 milhões de pessoas afetadas. (CEPED, 2013).

Nos dias 27 e 28 de março de 2004 o fenômeno natural conhecido como Furacão Catarina com ventos entre 120 e 150 km atingiu os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, afetando mais de 30 mil pessoas e causando prejuízos materiais acima de R\$ 100 milhões, iniciando-se, nesse momento, a mudança de percepção de que os brasileiros estariam imunes aos desastres.

Em 2010, no período de 20 a 23 de junho, os estados de Pernambuco e Alagoas foram impactados com chuvas torrenciais que deixaram 57 mortes, 69 desaparecidos, 300 mil desabrigados, além de 30 mil casas e 140 pontes destruídas.

Já o desastre ocorrido na região serrana do estado do Rio em 12 de janeiro de 2011 foi caracterizado como o maior já registrado no país, não só em razão do número de mortes verificadas, mas também pelas grandes perdas econômicas.

Dados apontam que no desastre na região serrana houve 892 mortes, 568 feridos, 60 enfermos, 38 desaparecidos, 9.437 desabrigados; 28.804 desalojados e 176.459 afetados. (CEPED, 2013)

Quanto às perdas materiais, os estudos realizados pelo Banco Mundial apontam para “custos totais da ordem de R\$ 4.78 bilhões. Dentre estes custos, aproximadamente R\$ 3,15 bilhões correspondem ao setor público e R\$ 1,62 bilhões são de propriedade privada. Em relação a propriedade dos danos, o setor habitacional foi o que registrou custos privados mais relevantes, de R\$ 647 milhões”. (BANCO MUNDIAL, 2011)

Ampliando o conceito de desastres, nos socorremos das lições de Norma Valencio “acontecimentos trágicos em sociedades complexas e igualmente multifacetadas ...caracterizados por disrupção da dinâmica social de uma dada localidade”. (VALENCIO, 2012, p.31)

Nesta moldura incluímos os riscos a que estão submetidas comunidades inteiras, confinadas nos morros cariocas que, à mercê dos conflitos armados entre as facções criminosas, grupos de milicianos, Polícia Militar e Força Nacional, veem seus cotidianos alterados e o risco à vida e à saúde dos seus moradores ampliados.

Como olvidar o conflito armado na Rocinha¹⁴, que teve início no dia 17 de setembro de 2017 e perdurou por sete dias, interferindo no dia a dia das pessoas, não só dos moradores da comunidade, mas também daqueles que vivem nos bairros vizinhos, como São Conrado, Gávea, Leblon e Barra da Tijuca. Comércio fechado, alunos impedidos de frequentar as aulas, alteração na rotina dos hospitais, mudança nos trajetos, com fins a propiciar a circulação de veículos.

Outrossim, não poderíamos deixar de citar a brusca mudança na vida dos moradores de Mariana, quando do desastre ocorrido em 5 de novembro de 2015, com a ruptura da barragem de rejeitos de mineração do Fundão, gerenciada pela Samarco Mineração S/A, controlada pela Vale S/A, que deixou 18 mortos e um desaparecido, sem falar na devastação do meio ambiente e na quase extinção do rio Doce; e, mais recentemente, em 25 de janeiro de 2019, com o impacto decorrente do desastre provocado pela ruptura da barragem de rejeitos em Brumadinho, da mina do Feijão, também operada pela Vale S/A, que provocou 171 mortes e o desaparecimento de 139 pessoas¹⁵. (SERRA, 2018, p.125-126)

Diante desta realidade, pode-se afirmar que a falta de planejamento urbano pelo poder público, a influência do setor produtivo nas estruturas políticas, a falta de transparência acerca da vulnerabilidade das pessoas, a ausência de políticas de prevenção e precaução determinam a magnitude dos desastres. Assim, o desastre pode ser percebido muito mais pelos seus resultados do que pelas causas, que não se restringe aos eventos climáticos extremos.

Rompe-se, por conseguinte, um paradigma e se constrói uma nova visão sobre segurança, que deverá abranger uma série de medidas com fins a propiciar, não só a sobrevivência, mas os meios de vida e a dignidade da pessoa humana.

O conceito de segurança humana foi proposto pelas Organizações das Nações Unidas, em 1994, partindo da conjugação dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável, apresentando-se como uma alternativa à ideia de segurança centrada no uso da força pelos Estados.

¹⁴ Rocinha, a maior favela do Rio de Janeiro, instalada no bairro de São Conrado, zona sul carioca, com 69.356 habitantes, segundo dados do Censo do IBGE, 2010.

¹⁵Dados atualizados até a data da entrega do artigo.

Tradicionalmente, a segurança da população é concebida sob a perspectiva da segurança territorial ou da segurança pública. Entretanto, uma compreensão fragmentada do conceito de segurança não alcança os resultados e nem a almejada transformação da realidade social.

A partir desta percepção ampliada de segurança, faz-se possível desenvolver uma nova agenda em torno da missão constitucional do Ministério Público de proteção à vida e proporcionar novas formas de atuação e cooperação para atores – como o Ministério Público, universidades, ONGs e comunidades – engajados na produção de dispositivos focados na resolução de conflitos sociais e ambientais, no fortalecimento da participação democrática e no aumento da resiliência da coletividade.

O projeto segurança humana surge no âmbito do Ministério Público do Rio de Janeiro, em julho de 2002, no município de Petrópolis, com a iniciativa da promotoria de justiça de meio ambiente, como resposta concreta à ausência de capacidade técnica, política e de gerenciamento do poder público, em suas três esferas, no enfrentamento aos desastres recorrentes, no período das chuvas de verão.

Com o desafio de mobilizar a sociedade civil nasce o programa Morte Zero, braço operacional do projeto segurança humana, centralizando suas atividades na preparação das comunidades, priorizando o núcleo familiar e voltando suas ações para os mais vulneráveis, visando alcançar gestantes, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, acamados e todos aqueles que, de alguma forma, necessitem de maior proteção da família, da sociedade e do poder público.

A transformação da realidade a partir das experiências e operacionalização do conceito de segurança humana impõe duas mudanças contundentes: a primeira, por parte do Estado, que deve centrar suas ações no indivíduo, preventivamente e de forma integrada com a participação de todos os órgãos da estrutura administrativa e no território; e a outra na ampliação da percepção da própria pessoa quanto aos pontos vulneráveis do seu território, ao seu papel social e ao compartilhamento de responsabilidades no que diz respeito à sua segurança pessoal e à segurança da coletividade.

Como já registrado por Tarin:

A realidade exige mudanças no modelo civilizatório, uma vez que a complexidade da vida em comunidade, onde o sistema capitalista reina absoluto, o desenvolvimento econômico em detrimento ao desenvolvimento humano e uma ordem social que não possibilita equilíbrio dos diversos interesses. Para direcionar tal busca o grupo social deve ter uma rota, um caminho a ser percorrido, que ao mesmo tempo seja criativo e calcado na responsabilidade e na justiça. (TARIN, 2009, p.61)

II- A VIDA ACONTECE NOS TERRITÓRIOS. A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA. ÁREAS DE RISCO. VULNERABILIDADE HUMANA. DESASTRES.

II.1. A vida acontece nos territórios.

A questão central a ser compreendida é que a vida das pessoas se desenvolve concretamente em um espaço físico.

A noção de território vivido nos é passada por SANTOS, “território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, as fraquezas, isto é, onde a história do Homem plenamente se realiza a partir da manifestação da sua existência”. (SANTOS, 2007, p.13)

Portanto, território deve ser compreendido não só como uma relação física, mas de afeto, de cultura, de pertencimento. É a partir do cenário, da paisagem que a vida da pessoa humana se realiza e se modifica. É o seu lugar no mundo.

O saudoso geógrafo Milton Santos nos ensina que:

O espaço, por suas características e por seu funcionamento, pelo que ele oferece a alguns e recusa a outros, pela seleção de localização feita entre as atividades e entre os homens, é o resultado de uma práxis coletiva que reproduz as relações sociais...o espaço evolui pelo movimento da sociedade total. (SANTOS,1978, p.171)

Assim, com fundamento nesse conceito, território não pode ser concebido, tão somente, em razão da sua divisão política, de natureza imaterial e com finalidade organizacional e administrativa, que surge no Brasil colônia, com a divisão em capitanias hereditárias, e posteriormente em províncias, sesmarias, freguesias, vilas e cidades.

Hodiernamente, a Constituição de 1988, em seu art. 18, *estabelece que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios...”*

Nestas circunstâncias e em consonância com a ideia do fortalecimento do local onde as pessoas nascem, vivem e morrem há que se refletir acerca da municipalização, consistente na descentralização política e administrativa, centrada na participação comunitária, com fins a imprimir maior agilidade e eficiência aos serviços públicos, como forma de concretização dos direitos sociais descritos na Lei Magna.¹⁶

¹⁶ Art. 6º da CF/88: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Merece realce a avaliação de Arretche quanto ao sistema federativo brasileiro no que concerne à gestão de políticas públicas:

Estados federativos e competição eleitoral engendram barganhas federativas, pelas quais cada nível de governo pretende transferir a uma outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas e reservar para si a maior parte dos benefícios dela derivados. No caso brasileiro, a responsabilidade pública pela gestão de políticas sociais passou a ser um dos elementos da barganha federativa. Dadas as dimensões da pobreza brasileira e, portanto, da população-alvo dos programas sociais, a gestão de políticas sociais em nosso país tende a ser simultaneamente cara e inefetiva, na medida em que tende a consumir um elevado volume de recursos e apresentar baixos níveis de proteção efetiva. Neste caso, nas situações em que os custos políticos e/ou financeiros da gestão de uma dada política forem avaliados como muito elevados, a barganha federativa consiste em buscar atribuí-los ou imputá-los a um outro nível de governo. Tais custos serão tanto maiores quanto mais elevados forem os recursos exigidos pela engenharia operacional de uma dada política e na medida direta da extensão legal do escopo de beneficiários. (ARRETCHE, 2002.p.25)

É evidente que a descentralização político-administrativa concretizada na municipalização exige uma postura proativa dos cidadãos, com efetiva participação, não só nos conselhos municipais, mas também no controle das ações dos seus representantes políticos. A ampliação do controle social sobre as ações de seus representantes tem rebatimentos em seu comportamento público e ética de tal modo a impor limites às barganhas mencionadas acima por Arretche. Para tanto, a sociedade civil tem o Ministério Público como um aliado institucional, por mandato constitucional.

II.2. A urbanização brasileira.

Tratar da urbanização brasileira é revelar as questões trazidas pelo geógrafo Milton Santos:

Como se define, hoje, a urbanização brasileira? Como, nas cidades, vive a maioria dos brasileiros? Quais as suas condições de trabalho e não trabalho? Qual a sua renda? Que acesso têm aos benefícios da modernidade? Quais as suas carências principais? Como se distribuem, na cidade, as pessoas, segundo as classes e os níveis de renda? Quais as consequências da marginalização e da segregação? Quais os problemas da habitação e da mobilidade, da educação, da saúde, do lazer, da seguridade social? (SANTOS,2005, p.10-11).

Não há o quê inovar, as questões já estão postas e permanecem até hoje. Segundo o saudoso autor, o desenho urbano deve ser analisado sob as perspectivas econômicas,

políticas, culturais e socioambientais e centrado no fenômeno do uso do território ao longo da história. (SANTOS, 2005)

A análise dos dados abaixo sinaliza que a partir da segunda metade do século XX, o processo de urbanização no Brasil se acentuou, com destaque para a região sudeste que, em 2010, atingiu o percentual de quase 93% de áreas urbanas e o *status* de região mais urbanizada do país.

| Região | 1940 | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1991 | 2000 | 2007 | 2010 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Brasil | 31,24 | 36,16 | 44,67 | 55,92 | 67,59 | 75,59 | 81,23 | 83,48 | 84,36 |
| Norte | 27,75 | 31,49 | 37,38 | 45,13 | 51,65 | 59,05 | 69,83 | 76,43 | 73,53 |
| Nordeste | 23,42 | 26,4 | 33,89 | 41,81 | 50,46 | 60,65 | 69,04 | 71,76 | 73,13 |
| Sudeste | 39,42 | 47,55 | 57 | 72,68 | 82,81 | 88,02 | 90,52 | 92,03 | 92,95 |
| Sul | 27,73 | 29,5 | 37,1 | 44,27 | 62,41 | 74,12 | 80,94 | 82,9 | 84,93 |
| Centro Oeste | 21,52 | 24,38 | 34,22 | 48,04 | 67,79 | 81,28 | 86,73 | 86,81 | 88,8 |

Fonte: IBGE (2010)

A ocupação massiva nas cidades, especialmente na região sudeste, teve como causas o centenário sistema de concentração de terras vigente no Brasil, nas mãos dos latifundiários, que inviabilizou a fixação do trabalhador rural na terra e a oferta de empregos cidades, nas indústrias que se instalavam no país, bem como nos canteiros das obras de infraestrutura. Assim, a promessa de vida próspera e o progresso incentivado pelos governantes trouxeram para as cidades emergentes milhões de migrantes rurais.

Contudo, a ocupação do território, sem o devido planejamento urbano, propiciou a concentração de moradias em espaços reduzidos, sem os equipamentos urbanos e infraestrutura necessários, cujos custos sociais e impactos ambientais perduram até a presente data.

Neste quadro, a relação entre a urbanização brasileira e pobreza parece-nos manifesta e foi retratada por SANTOS:

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora da pobreza, tanto pelo modelo econômico, de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias pessoas ainda mais pobres... A cidade, onde tantas necessidades emergentes não podem ter respostas, está desse modo fadada a ser tanto o teatro dos conflitos crescentes como o lugar geográfico e político da possibilidade de soluções. (SANTOS, 2005, p.10-11)

O debate centra-se tanto nos fatores externos quanto nos processos endógenos relacionados ao crescimento urbano sem controle, que no primeiro momento se mostrou

a base do desenvolvimento econômico brasileiro e a longo prazo revelou-se desastroso, não só para a qualidade de vida com implicações diretas no cotidiano das pessoas mas, sobretudo, em um efeito limitante à continuidade da geração de riquezas e renda que retroalimenta a pobreza.

II.3. Áreas de risco.

Onde morar? Reconhecidamente um ponto incontroverso, a partilha das terras é o foco inicial e fundante para a vulnerabilidade física.

O legislador brasileiro, atento às questões da ocupação do território e com a visão do uso socioambiental da propriedade, edita, em 1965, o código florestal, com a missão de proteger as florestas e toda forma de vegetação do incremento da mecanização das práticas agrícolas, das monoculturas e da pecuária extensiva. Nesse contexto, áreas situadas nas margens de rio, topo de morro e com declividade acentuada assumem a natureza de áreas de preservação permanente (APP). A razão contida na preservação das áreas verdes para a qualidade do ambiente e da sadia qualidade de vida assume nas cidades a real justificativa para a proteção da vida e integridade física da pessoa humana, sendo tais áreas consideradas de risco para a ocupação humana.

Desde a década de 1990 a controvérsia acerca da aplicabilidade do código florestal nas cidades esteve presente nas contendas jurídicas. Todavia, com a edição da Lei nº 12.651/2012, o novo código florestal, tal questão restou sepultada, com a inclusão de dispositivo próprio acerca da aplicabilidade da lei às áreas urbanas.

Ocorre que o desrespeito às regras estabelecidas no Código Florestal de 1965, a falta de fiscalização e o efetivo exercício do poder de polícia administrativo afeto exclusivamente às municipalidades para conter as construções em locais inadequados, muitas vezes incentivadas por políticos inescrupulosos, e a falta de uma política habitacional que atendesse às demandas da coletividade foram determinantes para o desenho urbano nas cidades marcado pelo risco.

Vale registrar que o monopólio do planejamento urbanístico das cidades centra-se nas mãos do gestor municipal que, ao seguir a lógica colonialista da valoração econômica dos territórios mais seguros relega os desfavorecidos às áreas de maior risco físico.

Importante aspecto a ser considerado quando se trata de risco territorial é aquele relativo às externalidades decorrentes da instalação de atividades potencialmente poluidoras em determinada área, cuja transformação do ambiente e o próprio risco inerente ao funcionamento dos empreendimentos propiciam ameaças para aqueles que vivem no entorno ou que venham fixar-se posteriormente.

Tudo gira na necessidade do crescimento econômico, onde o papel do Estado é de fiscalizador e gerenciador dos inumeráveis riscos criados por diferentes atores sociais¹⁷. Entretanto, as inovações tecnológicas empregadas nas atividades potencialmente poluidoras, a cada dia, mudam e se aperfeiçoam e podem provocar efeitos negativos na segurança da coletividade, impactos estes, imprevisíveis e muitas vezes desconhecidos dos próprios técnicos e fiscais integrantes do sistema de controle vigente.

Merecem realce os ensinamentos de Beck, Giddens e Lasch:

O industrialismo, em seu estágio avançado na segunda metade do século XX, está crescentemente produzindo efeitos que não podem mais ser abarcados ou cobertos pelo cálculo do risco e do seguro. Em vez disso, este último enfrenta as instituições técnicas e sociais do “Estado de precaução” com ameaças que anulam, desvalorizam e destroem todos os cálculos a partir de suas próprias fundações. Falando de modo irônico, a autorreflexão da sociedade industrial tardia sobre o padrão de risco permanece e nos cega para a confrontação com ameaças incalculáveis, que são constantemente eufemizadas e trivializadas em riscos calculáveis. Também nos deixa cegos, para a crise institucional, a perda de fé e suas consequências e perturbações para o direito, a política, a economia e o que parece ser privacidade, que dessa forma fazem-se permanentes. (BECK, GIDDENS e LASCH, 1995. p. 217)

Neste contexto de artificialização, quando falamos em riscos, ameaças ou perigos à segurança da coletividade é importante termos em mente várias perspectivas comunicantes, que auxiliam a ver o problema sob os primas mais estratégicos que o caso específico requer. Por exemplo, um caso de escorregamento de massa pode vir a requerer as perspectivas: geofísica, geotécnica e administrativa, já que diferentes disciplinas e competências setoriais e técnicas devem atuar colaborativamente e ver o problema de maneira multifacetada, tal como a realidade que se impõe. Não basta, tão somente, o conhecimento da área e da gradação do risco, é imperioso que o gestor, o tomador de decisão, detenha habilidades e qualificação suficientes para centrar suas ações na proteção do indivíduo, tanto nas fases de prevenção quanto da remediação do dano.

Por outro lado, as ações dos órgãos de controle estatais devem ser transparentes e o conhecimento e informações produzidos disponíveis e aptos a conscientizar a população, com fins a possibilitar a organização da coletividade e, assim, assegurar a efetiva participação na busca de um modelo eficaz de segurança.

¹⁷ Art. 225, § 1º, inciso **IV da CF/88** “Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.”

II.4. Vulnerabilidade humana.

A terminologia vulnerabilidade é aplicada em diversas áreas do conhecimento, contudo, em todas as suas dimensões o conceito está ligado à fragilidade e ao dano. Quanto aos desastres, pode ser compreendida como o conjunto de fatores que dificultam o enfrentamento de situações de crise, elevando a suscetibilidade das pessoas. Pode ser individual e diz respeito aos aspectos relacionados às características pessoais como idade, sexo e raça; e social, referente à estrutura em que está inserido socialmente, como a econômica, educacional, cultural, ideológica e de saúde. (SCHUMANN, 2014)

A vulnerabilidade aos desastres não se restringe apenas a morar em áreas de risco, posto que a ocupação nas áreas de preservação permanente, tidas como não edificantes, pode desencadear as suscetibilidades físicas do espaço, gerando riscos para pessoas que, necessariamente, não ocupam lugares impróprios mas, que estão inseridos, permanente ou circunstancialmente, nas imediações. Quando dos seus estudos sobre o tema, NEF define tal fenômeno como vulnerabilidade mútua, sob a perspectiva que todos os moradores da cidade estão interligados e que a insegurança de um determinado grupo social torna toda a sociedade igualmente vulnerável e insegura. (NEF, 2002)

Fácil é o entendimento de que a retirada de vegetação de uma superfície com declividade acentuada pode desencadear deslizamentos com proporções e impactos nas casas a jusante, até então consideradas seguras. Igualmente, a apropriação dos espaços de drenagem natural agravada pela omissão do gestor público municipal na implantação de redes de captação de águas pluviais suficientes e eficazes para o escoamento adequado das águas, bem como a disposição inadequada do lixo são fatores preponderantes para as inundações que afetam as cidades da região sudeste, nas chuvas de verão¹⁸.

A análise da vulnerabilidade é imprescindível para conhecer e compreender como cada indivíduo, pessoalmente e em grupo, percebe, vivencia e responde ante as ameaças de desastres.

¹⁸ No dia 06.02.2019, a cidade do Rio de Janeiro sofreu com alta precipitação pluviométrica e ventos com mais de 120Km/h revelando a face da sua vulnerabilidade mútua. Os riscos antes restritos às comunidades, reconhecidas como as áreas de risco, agora é da cidade toda. Moradores, turistas, transeuntes, motoristas, comerciantes e trabalhadores afetados pela mesma chuva. Ficou evidente naquele momento que todos estavam vulneráveis ao desastre, democraticamente.

Refletir sobre a vulnerabilidade das pessoas aos desastres exige saberes relacionados ao alcance e aos limites da cognição humana e os sentidos culturais atribuídos ao meio. Percepção social pode ser concebida como um processo da mente humana, pelo qual as pessoas interpretam a realidade social e no cenário dos desastres pela assimilação da exposição individual e coletiva aos riscos.

Nesta linha de pensamento, Vargas, Mancuso, Benze e Miranda asseveram que:

A percepção social é um processo psíquico e sociocultural relacionado aos mecanismos de significação. Indica que a mente humana cria significados para cada estímulo que recebe do ambiente externo, independentemente de vontade ou desejo; a mente projeta significados, muitas vezes não condizentes com o real, mas relacionados com a experiência, a imaginação, a memória do indivíduo, socialmente condicionadas por fatores econômicos e culturais... A "situação percebida" é a situação real vista por uma certa ótica, influenciada pelos fatores mencionados: personalidade, cultura, condições socioeconômicas. Existem graus de percepção variáveis e influenciados por estes fatores, que podem incluir a "não percepção" de um problema enquanto tal. (VARGAS, MANCUSO, BENZE e MIRANDA, 2002, p.6)

A visão inovadora acerca da correlação entre percepção social e vulnerabilidade humana foi apresentada por Lange:

Com base na compressão de que a percepção das pessoas é principalmente influenciada pelo ambiente social, experiências, conhecimentos e fatores socioeconômicos, presumimos que a percepção da população em relação à vulnerabilidade e ao seu próprio papel na redução dos riscos. O seu próprio papel no nosso contexto é composto pela percepção de responsabilidades de por ações em prática e pelas possibilidades de participação na redução dos riscos. Isso se justifica pelo reconhecimento de que a percepção é a captação, seleção e orientação das informações ambientais orientada por uma tomada de decisão que torna possível uma ação inteligente. Assim, a percepção do ambiente permite à população atuar. (LANGE, 2014, p.25)

II. 5. Desastres.

Para darmos início à nossa reflexão, é elementar a transcrição do conceito de desastre adotado pela Política Nacional de Defesa Civil¹⁹ como sendo o “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável,

¹⁹ Art. 2º, II, do Decreto nº 7.257 de 04.08.2010. Disponível: [03/ Ato2011-2014/2011/Mpv/547.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Mpv/547.htm) [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Mpv/547.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Mpv/547.htm) Acesso em 10.01.2019.

causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”.

Da apressada interpretação literal da definição oficial de desastre podemos ter uma visão equivocada que o desastre pode ser “natural”, quando as suas causas decorrem de fenômenos da natureza ou “antrópicos” se provocados pela ação do Homem. A melhor concepção é entender o desastre, sem qualquer qualificação, já que caracterizá-lo em razão das suas causas é reduzir-lhe o alcance. O desastre é sempre social. “O componente humano e social dos desastres escapa, sem qualquer constrangimento, dos discursos institucionais.” (VALENCIO, 2012)

Outra controvérsia encontrada na literatura refere-se ao aspecto temporal do desastre, já que o conceito legal, ao conceber o desastre como “resultado de eventos adversos”, entende a causa como a centralidade da adversidade e não os seus efeitos concretos no espaço físico inseguro dos grupos sociais mais vulneráveis.

Na mesma medida, integra a presente análise o item 2, da exposição de motivos da Lei 12.608/2012 firmada pelo então ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo:

2. A prevenção e mitigação de impactos desse tipo de desastre natural urbano implica a adoção de uma abordagem integrada da gestão de riscos, que pressupõe ações no campo da prevenção da formação de novas áreas de risco, da redução dos níveis de risco nas ocupações urbanas já instaladas e da implantação de planos de contingência voltados para a proteção da população no caso da ocorrência de eventos pluviométricos extremos. (BRASIL, 2012)

Neste enquadramento merece relevo que a atual Política Nacional de Defesa Civil cristalizada, por meio da Lei 12.608/2012 surge em decorrência da omissão legislativa verificada, por ocasião do desastre na região serrana do estado do Rio de Janeiro, em 12 de janeiro de 2011, seguramente o de maior impacto e proporções, em nosso país, em razão do grande número de vidas humanas ceifadas e dos prejuízos materiais públicos e privados. Desse modo, ao se apresentar como uma lei “resposta” sua essência e enfoque careceram de discussão com os diversos saberes científicos e tradicionais, maturação e reflexão.

O legislador, sob o fundamento de disseminar a cultura da segurança, privilegia apenas o conhecimento técnico-científico, com a finalidade de identificar as áreas de risco, as medidas de prevenção e resposta, bem como de redução dos impactos. Ora, se tais ações visam instituir a cultura da prevenção é imperioso compreender ‘cultura’ como o **conjunto de atitudes e costumes** compartilhados por um grupo de pessoas. Logo, há que se compreender que o

fortalecimento do território perpassa pelo fortalecimento da cidadania, por meio do aprendizado social e participação comunitária.

Enfatizo que os diagnósticos, mapeamentos, monitoramentos e planos são relevantes para a proteção comunitária, mas estes não podem estar dissociados da realidade vivida no território, sob pena da perda de mais uma oportunidade no encaminhamento da solução para tanto sofrimento humano e desperdício de recursos públicos. Como não considerar no conhecimento produzido o processo histórico, político e social na ocupação do território, formação e incremento das áreas de risco? A experiência demonstra que nos estudos de riscos e vulnerabilidades sobram engenheiros e faltam sociólogos.

O olhar crítico e contundente de Valencio merece destaque:

O farto apoio por parte dos órgãos do Poder Executivo a respeitáveis institutos, centros de pesquisa e afins, para que abordem a “parte social” dos desastres, e que estes temerariamente aceitem, mesmo quando a “ parte social” está longe da sua expertise institucional, só incrementa a visão distorcida do problema, ou melhor, que a interpretação reducionista daí derivada garanta o domínio de poucos sobre “ toda a verdade que há para ser sabida”, o acesso privilegiado aos recursos públicos e sobre as decisões políticas, o que envolve prestígio social.

Os diagnósticos, tanto quanto as recomendações emanadas por tais “estudos técnicos”, são falhos em tudo que se suponha contribuir com a revisão de campo de forças sociais em prol da justiça social e ensejam a prática de remoção das famílias das áreas condenadas. Tal remoção, promovidas no geral sem alternativas de moradia mais digna e segura e sem que as redes de sociabilidade sejam respeitadas, faz-se acompanhar de um discurso institucional de preocupação como bem maior, que é a vida humana. (VALENCIO, 2012, p.67)

Outro aspecto substancial a ser apontado diz respeito à execução das medidas necessárias para o afastamento do risco aos desastres, posto que todas as intervenções no território, sejam de natureza emergencial ou estruturante, estão afetas às competências municipais. Contudo, as interferências políticas e a falta de recursos técnicos e financeiros da maioria dos municípios brasileiros vulneráveis constituem óbices reais para o direcionamento das medidas de mitigação e reparação apontadas pelo legislador.

Longe da solução ou mesmo de algum rumo ou estratégia que possa orientar a coletividade, o poder público e o setor produtivo na redução dos desastres, afirmamos que os conflitos socioambientais, em razão dos riscos, vão aumentar. Pesquisas científicas e o próprio clima indicam que os efeitos das mudanças climáticas já se encontram presentes no nosso tempo e incidirão de forma contundente nos territórios mais fragilizados,

ampliando as consequências adversas no espaço físico. Adaptação e adequação orientam comportamentos a serem seguidas por todos e já integram a legislação brasileira.²⁰

Em atenção às mudanças climáticas, a redução dos desastres assume relevância ímpar, principalmente para salvaguardar a vida humana, sem olvidar o próprio sistema dos serviços públicos, a infraestrutura e a organização administrativa, econômica e social das cidades. Os custos empregados na reposta e remediação das áreas afetadas são significativos para qualquer orçamento público.

Nesta direção, Valencio enumera três fatores sociopolíticos que precisam ser enfrentados na busca da redução de desastres no Brasil:

O combate ao patrimonialismo, o qual gera vícios incorrigíveis no uso personalista da máquina pública, reverberando em descompromisso de atuar na proteção dos grupos empobrecidos; a obstaculização aos processos fundiários concentracionistas, que se expressam no acesso diferenciado à terra segura, às condições construtivas e à infraestrutura pública de drenagem e saneamento; o fortalecimento da organização política dos grupos mais vulneráveis para exigir a garantia dos seus direitos fundamentais, dentre os quais e sobretudo, a moradia. (VALENCIO, 2011, p.2)

III- SEGURANÇA HUMANA. OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. UM CONCEITO OPERACIONAL.

III.1. Segurança humana:

A busca de um novo paradigma que permita garantir a segurança de todos desafia a inteligência humana e nos sensibiliza perseguir novas estratégias para a convivência entre as pessoas no mundo, em nosso país, estado, cidade... Essa demanda desemboca no inovador conceito de segurança humana.

É fundamental revelarmos que, inicialmente, “bebemos na fonte” dos ensinamentos do professor de economia da Universidade de Coimbra, José Manuel Pureza, que incitou a nossa curiosidade acerca da visão da segurança multidimensional:

Em primeiro lugar, darei conta da formação de um discurso alternativo, pós-realista e pós-positivista, que propõe um novo estatuto para o discurso normativo sobre as relações internacionais adequado às transformações profundas ocorridas no mundo pós-Guerra Fria. Neste novo discurso, os

²⁰ Art. 5º da LEI Nº 12.187, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009: “São diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima... c) identificar vulnerabilidades e adotar medidas de adaptação adequadas.”

*referentes da segurança mudam e conduzem a um padrão de exigência mais completo do que o do discurso tradicional. Chamar-lhe-ei, por isso, o discurso da segurança multidimensional.
(...) Este é, provavelmente, um tempo atravessado por contradições. A aldeia global que nos torna alegadamente próximos de todos os outros e com isso nos obriga a perfilhar perspectivas mais exigentes e completas da segurança, é sustentada por finos fios que a moral mediática torna impiedosamente seletivos e frágeis. (PUREZA,2001, p.91)*

O conceito de segurança humana se delinea por ocasião da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que em seu art. 22 estabelece que toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, em harmonia com a organização e os recursos de cada país.

Contudo, é com o fim da Guerra-Fria que nova abordagem sobre segurança se apresenta, em contraponto à supremacia do uso da força pelos Estados em resposta às ameaças vindas de fora e coloca a proteção do ser humano no cerne do debate. Clara é a proposta de redefinição de segurança.²¹

Segurança humana é referida pela primeira vez no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1994, centrada no indivíduo e em suas liberdades, no fortalecimento dos direitos humanos com interface no desenvolvimento sustentável.

De Oliveira faz uma reflexão a partir da conjuntura política planetária e aponta não só a fundação da ONU e o fim da Guerra Fria, como os momentos auspiciosos para o nascimento de uma nova diretriz para a segurança em escala mundial. Para a autora, a década de 1990 com a sua agenda social e os atentados terroristas de 11 de setembro de

²¹ Os conflitos no continente africano despontaram com o fim da Guerra-Fria, resultantes de rivalidades étnicas e disputas de poder, decorrentes da descolonização pós Segunda Grande Guerra, até então contidos pelas alianças com as potências rivais: URSS e USA. Como olvidar o genocídio ocorrido em Ruanda, em 1994, com cerca de um milhão de mortos?

2001, em Nova York, sinalizam a incerteza, vulnerabilidade e insegurança como forças propulsoras de um hodierno pensamento. (DE OLIVEIRA, 2011.p.24)

No início do novo milênio, portas se abriram para questionamentos acerca da prosperidade no contexto da globalização²² e os seus efeitos na população mundial. Efetivamente, os habitantes do planeta estariam diante do novo sonho dourado, onde organizações e formas de trabalho originais se conectariam rumo à abundância e felicidade para todos?

Martin e Schumann salientam as suas dúvidas: “justamente agora que a população mundial, interligada pelo mundo das imagens, de Bogotá até Moscou, procuram alcançar um desenvolvimento segundo o padrão ocidental, os vendedores dessas belas promessas estão rompendo o acordo.” (MARTIN e SCHUMANN, 1996)

Já Evangelista destaca que o processo de globalização não está restrito às relações internacionais clássicas focadas nas guerras, conflitos internacionais, ameaças nucleares, riscos à soberania dos Estados ou mesmo políticas externas comerciais, mas deve agregar aspectos sociais, tais como crises financeiras nos países mais pobres, o agravamento da desigualdade entre ricos e pobres, tráficos de drogas, armas e pessoas e os desastres. (EVANGELISTA, 2006)

Transcorridos mais de 24 anos do debate iniciado pelo PNUD, a agência desenvolvimentista da ONU, a questão é pujante e, cada vez mais urgente. A conjugação de valores, direitos humanos, desenvolvimento sustentável, responsabilidades individuais e a relevância do papel do Estado faz despontar uma nova ordem que, na prática, visa não só proteger as pessoas, mas garantir o seu bem-estar.

O PNUD compreende as dimensões da segurança de forma encadeada, razão pela qual estabelece sete eixos interligados. Didática é esquematização apresentada por DE OLIVEIRA:

1) Segurança Econômica: garantir o ingresso básico em um trabalho produtivo e remunerado, ou como último recurso, de algum sistema de segurança financiado com recursos públicos. Garantir os recursos mínimos às pessoas e a necessidade de se resolver os problemas estruturais, entre eles, o desemprego, a desigualdade socioeconômica e o trabalho precário.

2) *Segurança Alimentar: todas as pessoas devem ter acesso aos alimentos básicos. Isto significa não só que haja alimento suficiente para todos, mas também que as pessoas tenham acesso imediato aos alimentos, seja porque plantam, compram ou recebem de um sistema público de distribuição de alimentos. O documento enfatiza que a fome não é causada somente pela ausência, mas pela má distribuição e dos alimentos;*

3) *Segurança Sanitária: as epidemias, a falta de água potável, os acidentes de trânsito, o câncer, dentre outros problemas, são analisados no relatório com a ênfase de que as ameaças sanitárias são maiores em áreas de pobreza. O relatório cita que 17 milhões de pessoas morrem por ano, nos países em desenvolvimento, em decorrência de doenças contagiosas e parasitárias, como diarreia, tuberculose e infecções respiratórias agudas;*

4) *Segurança ambiental: o desmatamento, a poluição do ar e da água, enfim, os processos de degradação de ecossistemas. O relatório destaca que a escassez de água pode se tornar um fator causador de conflitos étnicos e políticos;*

5) *Segurança pessoal: segurança frente à violência física, seja do Estado (tortura), de outros Estados (guerra), de outros indivíduos (violência urbana, crimes, tráfico de drogas). A violência contra a mulher, crianças e os suicídios, também são citados nesse item;*

6) *Segurança comunitária: a maior parte das pessoas obtém a sua segurança na participação em um grupo, na família, comunidade, organização, grupo étnico. Assim, podem manifestar a sua identidade cultural e valores em conjunto. Lutas Inter étnicas, limpeza étnica e questões indígenas são tratadas nesse ponto;*

7) *Segurança política: As pessoas necessitam viver numa sociedade que respeite os seus direitos humanos fundamentais. São apontados tanto os direitos humanos dos cidadãos num Estado, como os elementos que impedem a sua efetivação: a repressão política por parte do Estado, a tortura, os desaparecimentos, as detenções ilegais. (DE OLIVEIRA, 2011, p.75-76.)*

Assim, resta evidenciada que segurança humana decorre da busca pelo desenvolvimento centrado nas pessoas, constituindo-se condição preponderante para a conquista dos direitos humanos, da proteção ambiental, da integração social e da paz.

III.2. Objetivos do desenvolvimento sustentável – ODS:

Ao estabelecer a relação estreita entre segurança, direitos humanos e desenvolvimento sustentável, o PNUD adiantava a estratégia coletiva concretizada no esforço dos países-membros rumo ao desenvolvimento, os ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Em substituição aos objetivos do milênio surgem os **ODS – objetivos do desenvolvimento sustentável**, também conhecidos como Agenda 2030 e tem como proposta cumprir até o ano de 2030 as 17 metas consensuadas na 69ª Assembleia-Geral das Nações Unidas ilustradas na imagem abaixo:



Fonte: PNUD

A participação brasileira respaldou-se nas conclusões do trabalho realizado por equipe multidisciplinar e interministerial, com a finalidade de subsidiar os seus negociadores, no âmbito do Grupo de Trabalho Aberto, cujas atividades foram concluídas em julho de 2014. Merece destaque o pensamento brasileiro acerca da priorização da redução da vulnerabilidade e elevação dos níveis de proteção²³:

O Brasil advoga a adoção de medidas universais de proteção social – de forma a assegurar piso mínimo de proteção para prevenir ou reduzir a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social – bem como a progressiva elevação dos níveis de proteção oferecidos. O Governo brasileiro defende, ademais, que a abordagem universal seja complementada com medidas específicas, voltadas a alcançar grupos vulneráveis e/ou marginalizados que, por diferentes razões, tendem, quando não são especificamente focados pelas políticas públicas, a ter dificuldades para se beneficiar das medidas oferecidas de forma universal. (BRASIL, 2014)

²³ Hegemonia capitalista consolidada a partir de 1989.

²³ Disponível: [ages/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf](http://www.ages/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf)

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf Acesso em 05.02.2019.

O desenvolvimento humano propicia a segurança. Nesta linha de pensamento o economista Amartya Sen afirma que “o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos ou interferência excessiva de Estados repressivos.” (SEN, 2017).

Segundo o autor essa abordagem vem ao encontro da imperiosa necessidade de se garantir a todos o legítimo exercício da liberdade individual propiciada por capacidades e habilidades decorrentes de uma boa saúde, educação básica, incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. (SEN, 2017).

Desse modo, ancorando a nossa reflexão no cenário nacional anunciamos que a insegurança vivenciada no Brasil resulta do seu baixo grau de desenvolvimento humano, o que pode ser interpretado como uma falha do Estado, já que não podemos deixar de considerar que a própria criação do ente estatal está diretamente ligada à formação de estruturas públicas para a preservação da vida, da integridade física e da dignidade da pessoa humana.

III.3. Um conceito operacional:

Cabe à filosofia a criação dos conceitos. “Os conceitos não nos esperam inteiramente feitos, como corpos celestes. Não há céu para conceitos. Eles devem ser inventados, fabricados ou antes criados”. Essa é a abordagem que se pretende enfatizar com a lógica operante do conceito de segurança humana. A criação do novo, que se concretiza e se aperfeiçoa diante da função prática do que se percebe: a junção das partes e uma visão integrada de segurança. (DELLEUZE E GUATTARI, 2009).

Segurança humana não é um conceito estático, evolui temporalmente diante das ações praticadas no campo, dos erros e acertos, das experiências. É uma invenção que a realidade se vale para dar conta de si mesma. Em verdade, a operacionalidade do conceito de segurança humana visa resolver um problema complexo. Este ponto de vista se constrói a partir das lições de “todo conceito remete a um problema, a problemas sem os quais não teria sentido, e que só podem ser isolados ou compreendidos na medida da sua solução.” (DELLEUZE E GUATTARI, 2009)

ACSELRAD citando a compreensão de Isabelle Stengers acerca do que seja conceito, nos traz a reflexão que “conceito traduz o poder do intelecto de atingir o ser das coisas, ele tem também o poder de objetivar representações, fazendo valer como legítimo

os esquemas ordenadores e classificatórios da construção intelectual...no mundo social.” (ACSELRAD, 2009)

Não se pretende por meio do conceito de segurança humana explicar o concreto, mas traçar uma relação diferente entre as pessoas e o Estado, como uma forma de viver o cotidiano, em consonância com os valores concretizados nos direitos fundamentais e sociais inscritos na Constituição brasileira, em plena conexão com as liberdades instrumentais definidas por SEN “como a base do desenvolvimento e bem-estar da pessoa humana: liberdade política, facilidade econômica, oportunidade social, garantia de transparência e segurança protetora.” (SEN, 2017)

Portanto, a superação das práticas atuais adotadas pelo poder público no que concerne a sua responsabilidade constitucional de proteger as pessoas exige uma análise aprofundada, objetiva e real da situação, identificando as causas estruturantes do problema, ir além do sintoma visível da violência cotidiana. Compreender que os problemas são frutos de relações de poder no tempo e no espaço e que as soluções são locais, criativas e que decorrem de diversas abordagens e oportunidades.

Desta maneira, segurança humana é muito mais que um conceito analítico, é um conceito operacional, a ser mobilizado pelo poder público, em suas três esferas, Ministério Público, Universidades, ONGs, comunidades e sociedade civil. Trata-se, na essência, de uma ferramenta de inovação social²⁴.

IV- MINISTÉRIO PÚBLICO CONTEMPORÂNEO NO CONTEXTO DAS CIDADES SAUDÁVEIS, SEGURAS E RESILIENTES. TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E SOCIAIS.

Em 1988, com a promulgação da nova Carta Política, o Ministério Público brasileiro recebeu novas atribuições, garantias e prerrogativas, visando a proteção do

²⁴ Segundo Ana Clara de Souza, “Inovação social é uma “nova resposta” para uma situação social insatisfatória... diz respeito a um processo iniciado por atores com o objetivo de responder a uma aspiração social, atender a uma necessidade, oferecer uma solução ou beneficiar-se de uma oportunidade para mudar as relações sociais, transformando um cenário ou propondo novas orientações c

patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos²⁵. Com fins à consecução desses objetivos constitucionais, a Instituição, nas últimas duas décadas, se estruturou em termos materiais e de recursos humanos, criou órgãos de execução para a atuação específica nas áreas da infância, do meio ambiente, da saúde, da educação, do idoso, eleitoral e da cidadania.

Com a nova roupagem institucional, a atuação do Ministério Público não mais se restringe à arena do Poder Judiciário com a propositura de ações penais. Em verdade, o Ministério Público brasileiro assume a tarefa de tutelar os direitos transindividuais e a difícil missão de implementar os direitos sociais²⁶ e em conjunto com a coletividade posta-se na direção da tão almejada transformação social.

Diante desse horizonte se estabelece uma nova forma de trabalho, mais participativa, proativa e preventiva. Cabe ao promotor de justiça ou ao procurador da república agir no nascedouro dos conflitos, inclusive, evitando que a contenda se concretize. Estamos diante do Ministério Público resolutivo, o grande desafio institucional contemporâneo.

O Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP, órgão responsável pelo aprimoramento do Ministério Público brasileiro, estabelece no §1º do art. 1º da Resolução nº 54 de 28.03.2017, a definição de atuação resolutiva:

Entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações. (CNMP, 2017).

A resolutividade na atuação ministerial é uma exigência nacional, que não cabe mais espera, a sociedade não aguenta os entraves na implantação das políticas públicas, fonte dos péssimos serviços públicos postos à disposição da população. Rodrigues, nos aponta similar perspectiva:

Surge um novo movimento, uma nova onda, que poderíamos denominar de a segunda onda da era contemporânea do Ministério Público. É o movimento da eficiência, da busca por resultados e legitimidade social, de um novo perfil institucional mais adequado à quadra histórica de aprofundamento e amadurecimento democrático: o perfil do Ministério público resolutivo (conceito/representação e realidade observável em si mesma). (RODRIGUES, 2012, p.49)

A reformulação estrutural do Ministério Público já aconteceu. 30 anos depois, um novo enfrentamento urge: dotar o Parquet de efetividade e eficácia, com os olhos postos na pessoa humana, no território e nas relações sociais. Compreender a dignidade da pessoa humana como indicador de qualidade de vida em um determinado espaço físico representa sua missão maior.

As mudanças nas prioridades e atuação do Ministério Público são claras e assumem relevância ímpar na segurança das pessoas, a exigir uma atuação concreta no território. Uma atuação eficaz exige o estabelecimento de uma parceria com a sociedade, conhecimento das relações complexas do território onde atua e o comprometimento com a solução das controvérsias na esteira da garantia do bem comum e da sadia qualidade de vida.

Segundo Tarin, a atuação extrajudicial do membro do Ministério Público vai além da seara do inquérito civil ou mesmo da formalização do termo de ajustamento de condutas-TAC, pode se desdobrar em duas ações concretas: a) educando, sensibilizando e conscientizando os cidadãos dos seus direitos civis, políticos e sociais, por meio dos veículos de comunicação de massa, cartilhas, vídeos, peças de teatro e palestras; b) atuando como produtor social em processo de mobilização social. (TARIN, 2009, p.58).

Nesse moldura, o primeiro embate institucional é desapegar das velhas práticas, daquelas que nos levam sempre aos mesmos resultados. O profissional do século XXI tem que estar alinhado com as novas competências de comunicação, articulação, interlocução e mediação de conflitos, capacitado para ouvir e dialogar e mais que tudo, deve sair do gabinete, descer ao chão e enxergar a realidade como fundante de uma nova missão institucional.

V- PROJETO MORTE ZERO. BRAÇO OPERACIONAL DA SEGURANÇA HUMANA. CASE RIO DE JANEIRO.

As pessoas em primeiro lugar deve ser o primeiro pensamento quando se enfrenta ambientes vulneráveis e hostis para a vida humana.

A inspiração inicial para o movimento “Morte Zero” se assentou na crença do sofrimento humano gerado todos os anos, no período das chuvas de verão que, de forma recorrente, ceifavam vidas humanas, machucavam pessoas e destruíam comunidades, laços, esperanças...

Bernardo Toro estimula a crença que a mobilização da sociedade é um trabalho contínuo, dinâmico e responsável. *“Não se faz mobilização com heroísmo. As mudanças são construídas no cotidiano por pessoas comuns, que se dispõem a atuar coletivamente, visando alcançar propósitos compartilhados.”* (TORO, 1997)

Hodiernamente, as estruturas políticas e técnicas nas suas relações com os desastres se movimentam com base no modelo da "convivência com o risco". A construção de uma nova ordem é o que propõe o projeto Morte Zero, fortalecendo a cidadania e conseqüentemente o território, “afastando o risco”. O propósito é integrar a comunidade nos processos decisórios e nas dinâmicas participativas-deliberativas, fomentar o diálogo público, de forma aberta, transparente e democrática. Com esse enfoque, a concepção do projeto é coletiva e colaborativa, fincada na cooperação e na solidariedade e na integração dos diversos atores sociais orientados pelas causas sócio históricas produtoras dos desastres e a busca da melhor solução.

O projeto “Morte Zero” foi inicialmente desenvolvido pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, na cidade de Petrópolis, no período de julho de 2002 a 27 de março de 2005, quando atuou como fomentador do movimento social com o propósito de pressionar o poder público municipal e estadual a implantarem medidas preventivas, em razão do histórico de deslizamentos e mortes no município. A segurança humana e a inteligência das comunidades foram os substratos utilizados para a condução das ações. Essa aprendizagem social abriu caminho para ações de prevenção de natureza emancipadora e crítica permitindo à sociedade o questionamento coletivo das causas sociais produtoras de risco e conseqüentemente discutir as soluções a serem empregadas.

Tarin, quando da coordenação do projeto “Morte Zero”, na sua primeira versão, 2002-2005, sistematizou os seguintes passos:

1. A delimitação das áreas a serem priorizadas, em razão de eventos ocorridos nos anos anteriores, com base nos dados da Defesa Civil. Foram identificadas 24 comunidades em alto risco, no município de Petrópolis;
2. Convocação de todos os engenheiros moradores na cidade, por meio de cartas e correios eletrônicos, para a formação de equipes com 3 profissionais objetivando vistoriar as comunidades escolhidas. Foram enviados convites a 433 engenheiros e geólogos que residem em Petrópolis, visando sensibilizá-los à participarem ao projeto. Destes, 42 aderiram;
3. Mobilização de todas as lideranças, incluindo os presidentes das associações de moradores, educadores, agentes de saúde, padres e pastores das igrejas evangélicas;
4. Realização de campanha de divulgação do projeto junto aos meios de comunicação regionais e estaduais, visando mobilizar toda a sociedade petropolitana e, também, a fluminense;
5. Pressionar o poder público para atuar junto às comunidades mais fragilizadas, visando auxiliar as famílias antes de os acidentes ocorrerem e a implantação do sistema de alerta;
6. Mobilização de ONGs, de classe média, para que cada uma delas “adotasse” uma associação de moradores propiciando suporte e logística na condução do projeto;
7. Mobilização da imprensa local, televisão, rádio e jornal, objetivando dar conhecimento da campanha a todos os segmentos da sociedade, inclusive educando quanto à disposição do lixo, manutenção das borrachas que transportam as águas dos pontos de captação às residências, não promover desmatamentos e cortes de talude.
8. Mobilização nas Igrejas católicas e evangélicas, por meio de palestras e trabalho de sensibilização das lideranças das paróquias e igrejas, para fomentarem real participação em cada comunidade;
9. Identificação do universo das famílias, sob risco iminente e delimitação dos espaços, para a retirada das pessoas, quando o pluviômetro atingisse o nível crítico;
10. Mobilização do empresariado local. (TARIN, 2009, p.69)

Couri, quando das suas pesquisas acerca dos resultados do projeto “Morte Zero” apresenta o quadro abaixo:

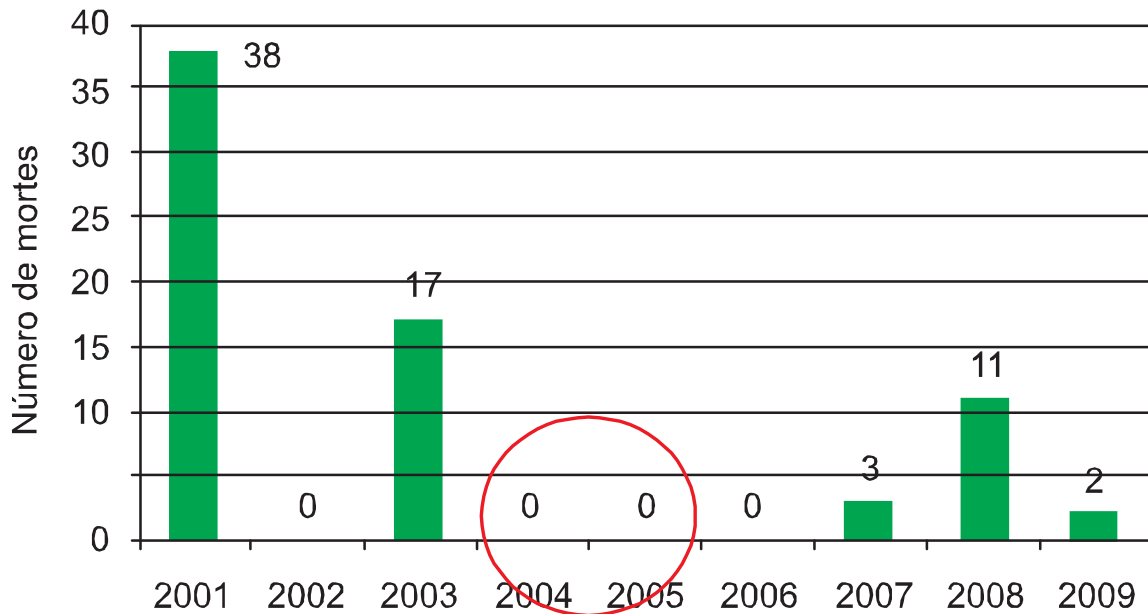


Figura 1 Número de vítimas no município de Petrópolis no período de janeiro de 2001 a outubro de 2009. *Fonte:* Couri (2010), com base em informações concedidas pela COMDEC de Petrópolis.

No quente inverno de 2013, quando se irromperam manifestações por todo o Brasil, o ideal de uma sociedade criadora toma conta dos pensamentos e ações dos cidadãos. Pouco se concretizou, contudo, restou evidenciado a necessidade de respostas novas aos velhos problemas.

O movimento “Morte Zero” ressurge nesse momento, juntamente com o desafio de ser executado nos municípios fluminenses mais vulneráveis, segundo os dados da defesa civil estadual. São eles: Rio de Janeiro, Petrópolis, Teresópolis, Nova Friburgo, Bom Jardim, Areal, Cachoeira de Macacu, Barra Mansa, Barra do Piraí, Duque de Caxias, Magé, Queimados, São João de Meriti, Angra dos Reis, Mangaratiba, Niterói, São Gonçalo e Silva Jardim.

Assim, em maio de 2014, o projeto Segurança Humana passa a ter abrangência no estado do Rio de Janeiro. As principais ações em execução são:

1. Mobilizar a sociedade na adoção de procedimento de segurança a serem seguidos em épocas de chuvas;
2. Mobilizar órgãos públicos, universidades e setores produtivos para atuarem como parceiros;
3. Realizar campanhas de conscientização;
4. Aproximar movimentos sociais do poder público;
5. Integrar o trabalho das Promotorias de Justiça, nas diversas áreas de atribuição, no mesmo território;
6. Integrar o trabalho das instituições que possuem a mesma competência de proteger as pessoas.

Os principais resultados alcançados são:

1- Trabalho integrado com os promotores de justiça, nos municípios de Petrópolis, Angra dos Reis, Teresópolis, São João de Meriti e Silva Jardim;

2- Trabalho integrado com o município de Angra dos Reis, que propiciou a realização do censo comunitário, identificando-se a população, por suas características pessoais, sexo, idade ou qualquer aspecto discapacitante (ex; pessoa acamada);

3- Atuação interinstitucional com o MPF e MPT, no que tange ao plano de emergências nucleares;

4- Atuação com o município de Silva Jardim para o mapeamento das vulnerabilidades no município, com destaque para a barragem de Juturnaíba, com técnicos voluntários sensibilizados pelo projeto;

5- Desenvolvimento do modelo de comunicação do desastre, por meio de aplicativo, com a participação MPRJ, CEMADEN-RJ, e a empresa desenvolvedora da tecnologia TERRABYTE, nos municípios de Angra dos Reis e Silva Jardim;

6- Realização de diálogos públicos sobre Segurança Humana, na sede MPRJ, sedes das defesas civis, associações e praça pública;

7- Implantação do repositório geográfico na plataforma MP em Mapas, com as informações geográficas sobre os riscos de desastres disponíveis;

8- Organização de publicação, em e-book, de coletânea de artigos sobre Segurança Humana (publicação maio de 2019).

VI- CONCLUSÕES.

O conceito de segurança humana precisa ser melhor compreendido, uma vez que as ações preventivas não obstante necessárias e de caráter emergencial devem funcionar como norteadoras do caminho a ser seguido pelo poder público e pela população até a implementação de medidas estruturantes e definitivas no que se refere a viver em uma cidade segura. O momento exige planejamento e responsabilidade das instituições e população para a construção de soluções duradouras.

A própria legislação merece reflexão e aprimoramento, uma vez que transparece uma visão eminentemente positivista, idealizada e muito distante do cotidiano da população vulnerável. É geradora de distorções e ao mesmo tempo de respostas que não alcançam a magnitude da complexidade da falta de segurança das pessoas.

A percepção dos riscos, ameaças e vulnerabilidades devem focar não só o espaço físico, mas fundar-se no contexto histórico social da ocupação e nos saberes tradicionais da comunidade. É fundamental para o fortalecimento do território e da cidadania um olhar inclusivo, destituído de julgamento individual e culpabilizador daqueles que vivem nas áreas de risco.

O diálogo público e interinstitucional é um importante método de aprendizagem social, de natureza emancipadora e crítica, pois permite o questionamento coletivo das causas sociais produtoras de risco a fundamentar a pactuação das prioridades, ações e respostas a serem construídas coletivamente.

O membro do Ministério Público é importante parceiro institucional, em resposta à sua missão constitucional de tutela da vida, da integridade física, da saúde e da dignidade da pessoa humana. Portanto, deve voltar-se, de forma estratégica para uma atuação preponderante no território e em conjunto com todos os grupos sociais que sejam partícipes, direta ou indiretamente, da produção de um espaço problemático no afã de contribuir para a sua maior coesão em prol de ações mais abrangentes e bem-sucedidas de segurança humana.

VII- BIBLIOGRAFIA.

ACSELRAD, Henri. A duração das cidades. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Lamparina Editora: Rio de Janeiro: 2009.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. Educação & Sociedade: Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002.

ATLAS BRASILEIRO DE DESASTRES NATURAIS <http://www.ceped.ufsc.br/atlas-brasileiro-de-desastres-naturais-1991-a-2012>.

BANCO MUNDIAL. Avaliação de Perdas e Danos Inundações e Deslizamentos na Região Serrana do Rio de Janeiro - Janeiro de 2011.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASCH, Scott. **Modernização reflexiva: Política, tradição e estética na ordem social moderna**. Ed. UNESP: São Paulo. 1995.

COURI, Leonardo Pinheiro. Estratégia de mobilização comunitária para mitigar impactos de chuvas intensas nas encostas: estudo de caso no município de Petrópolis (RJ) Dissertação. Mestrado Profissional em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense:2009.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. O que é filosofia? Editora 34: São Paulo. 2009.

DE OLIVEIRA, Ariana Bazzano. Segurança Humana: Avanços e Desafios na Política Internacional. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas: Relações Internacionais: 2011.

DE SOUZA, ANA CLARA Aparecida. Dimensões da inovação social no semiárido cearense: o caso Agência de Desenvolvimento Econômico Local (ADEL). Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Acadêmico em Administração e Controladoria: 2014.

EVANGELISTA, Ana Carolina Pires. Perspectivas sobre a “sociedade civil global” no estudo das relações internacionais. Dissertação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP/PUCSP/UNICAMP: 2006.

LANGE, Wolfram. HumaNatureza² =Proteção Mútua. Editora Humboldt-Universitat-zu Berlin: Berlin:2014.

MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harald. A Armadilha da Globalização. O assalto à democracia e ao bem-estar social. Editora Globo: São Paulo.1996.

NEF, Jorge. Seguridad humana y vulnerabilidad mutua. In: ARAVENA, F. R; GOUCHA, M. Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe. Santiago: FLACSO-Chile, 2002.

PUREZA, José Manuel. Segurança multidimensional e internacionalismo virtual: Interrogações éticas em tempo de pós positivismo. Revista Nação e Defesa nº 99- 2ª. Série: 2001.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo. Um novo perfil institucional. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre: 2012.

SANTOS, Milton. Espaço e Dominação. Publicação da Associação dos Geógrafos Brasileiros: 1978.

_____ A urbanização brasileira. EdUSP: São Paulo. 2005.

_____ O dinheiro e o território. Território, territórios. Ensaio sobre o ordenamento territorial. (Org.) SANTOS, Milton; BECKER K. Bertha. Editora Lamparina: Rio de Janeiro: 2007.

SCHUMANN, Livia Rejane Miguel Amaral. A multidimensionalidade da construção teórica da vulnerabilidade: análise histórico-conceitual e uma proposta de índice sintético. Dissertação apresentada como requisito para obtenção de grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares da Universidade de Brasília. 2014. Disponível: <https://docplayer.com.br/55554002-A-multidimensionalidade-da-construcao-teorica-da-vulnerabilidade-analise-historico-conceitual-e-uma-proposta-de-indice-sintetico.html>

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. As pessoas em primeiro lugar. A ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Editora Companhia das Letras: São Paulo. 2007.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Editora Companhia das Letras: São Paulo. 2017.

SERRA, Cristina. Tragédia em Mariana. A história do maior desastre ambiental do Brasil. Editora Record: Rio de Janeiro: 2018.

SOBRAL, André; DE FREITAS Carlos Machado; DE ANDRADE Elaine Vasconcellos; LYRA Gabriela Franco Dias; MASCARENHAS, Mônica dos Santos; DE ALENCAR, Mônica Regina Filippo ;CASTRO, Rodolfo de Almeida Lima; FRANÇA, Rosana de Figueiredo. Desastres Naturais-sistemas de Informação e Vigilância: uma revisão da literatura. Publicação: Epidemiol.Serv.Saúde, Brasília, 19(4) 389-402, out-dez 2010.

TARIN, Denise. A Aliança entre o Ministério Público e a sociedade civil na definição de políticas públicas. Ministério Público e Políticas Públicas. (Coord.) VILLELA, Patrícia. Editora *Lumen Juris*: Rio de Janeiro: 2009.

TORO, José Bernardo; WERNECK, Nísia Maria Duarte. Mobilização Social. Um modo de construir a democracia e a participação. Ministério do Meio Ambiente. Associação brasileira de ensino agrícola Superior. UNICEF: Brasília: 1997.

VALENCIO, Norma. Para Além do Dia do Desastre: o caso brasileiro. Editora Appris: Curitiba: 2012. pp.31-39.

_____ Desastre: um termo em disputa: 2011. Disponível: <https://emergenciasedesastres.cfp.org.br/wpcontent/uploads/sites/17/2011/10/normavalencio.pdf>

VARGAS, Marcelo Coutinho; MANCUSO, Maria Inês Rauter; BENZE, Benedito Galvão; MIRANDA Cristiani Olga. Água & Cidadania: percepção social dos problemas de quantidade, qualidade e custo dos recursos hídricos em duas bacias hidrográficas do interior paulista. *Paper* apresentado no 1º Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, de 6 a 9 de novembro de 2002.p.6. http://anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/recursos_hidricos/Marcelo%20Coutinho%20Vargas.pdf

DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DE DELITOS EM BRASÍLIA

Flávio Rodrigues Ferraz

Frederico de Holanda

RESUMO

Este texto analisa as relações entre a configuração urbana e a localização dos crimes em Brasília, capital federal do Brasil. A fertilização cruzada entre as teorias urbanas morfológicas, jurídicas e sociológicas é explorada. Os dados foram fornecidos pela Secretaria de Estado de Segurança Pública nas modalidades de: roubos, furtos e sequestros, todos relacionados ao espaço. O período em análise é o de 2009-2013. Das 31 Regiões Administrativas, 10 foram selecionadas para escrutínio, porque concentram 77,19% dos crimes. As infrações penais foram georreferenciadas no *GoogleEarthPro*®, útil também na descrição de variáveis morfológicas como largura das ruas, calçadas e fachadas, e número de portas por 100 m lineares de quarteirão. Variáveis morfológicas urbanas foram calculadas em mapas de segmentos viários, processados no *Dephtmap*®. As variáveis foram: 1) comprimento do segmento; 2) a medida em que ele é, de todos os pontos do sistema, um destino mais acessível (“integração”); 3) a medida em que ele é, de todos os pontos para todos os pontos do sistema, um elemento de passagem (“escolha”). As variáveis socioeconômicas foram nível de renda e escolaridade. As ocorrências criminais georreferenciadas foram sobrepostas no *software QGIS*® aos mapas de segmentos. As correlações de Spearman foram calculadas para pares de variáveis, sendo o número de crimes a variável dependente. Os resultados mostram correlações fracas ou moderadas com atributos morfológicos urbanos, sugerindo que a configuração urbana de Brasília tem pouca influência sobre a distribuição espacial da criminalidade. Os resultados globais sugerem que os criminosos se especializam em certos crimes e escolhem os lugares de acordo com o tipo de crime. No entanto, em Brasília, a concentração de pessoas no espaço não está, como em outros casos referidos na literatura, relacionada a variáveis morfológicas urbanas, mas principalmente ao uso do solo.

Palavras-chave: Configuração urbana. Crimes. Distrito Federal. Mapas de segmentos viários.

INTRODUÇÃO

Este artigo baseia-se na pesquisa doutoral concluída em 2017 na Universidade de Brasília (FERRAZ, 2017). A pertinência do tema explica-se por ser o Brasil um dos países mais violentos do mundo. Dados de 2017 indicam uma taxa de 28,9 homicídios por grupo de 100.000 habitantes²⁷. Em termos absolutos, os números têm subido a cada ano: em 2005 foram 48.136, contra 59.080 em 2017 (IPEA; FBSP, 2017), o que representa um aumento de 22,74 % e aproximadamente 10% de todos os homicídios do mundo, quando sua população é de 2,72% (UNODC, 2017). Os números colocam o Brasil entre os países com taxas mais elevadas, perdendo apenas para Honduras (90,4), Venezuela (53,7), Belize (44,7), El Salvador (41,2), Guatemala (39,9) e Colômbia (30,8). Na América Latina, ficamos a uma grande distância do Uruguai (7,9), da Argentina (5,5) e do Chile (3,1).

O panorama brasileiro tem variações substanciais, com cidades e estados com índices próximos aos de Honduras e alguns com números mais baixos. No plano nacional, Brasília está relativamente bem, se a comparação for com os estados mais violentos, porém está mal se comparada com os países mais pacíficos. É a quinta unidade da federação menos violenta, todavia apresentando, em 2015, 25,5 homicídios por 100.000 habitantes (CARVALHO, 2018). Considerados os municípios, há ligeira discrepância entre fontes (pois Brasília é unidade da federação e município, concomitantemente): o IBGE indica a Capital com 23,4 homicídios por 100.000 no mesmo ano (2015), colocando a cidade como a 21^a mais violenta do país (SANTOS, 2016).

Neste texto, o foco não é a dimensão sociológica do fenômeno, embora alguns dados socioeconômicos sejam considerados. A investigação, localizada no âmbito do grupo de pesquisa *Dimensões Morfológicas do Processo de Urbanização* (Diretório de Grupos de Pesquisa no Brasil – CNPQ), pesquisa a lógica espacial porventura existente dos delitos: sua distribuição espacial na cidade, e atributos físicos dos lugares de ocorrência.

²⁷O continente africano despontaram com o fim da Guerra-Fria, resultantes de rivalidades étnicas e disputas de poder, decorrentes da descolonização pós Segunda Grande Guerra, até então contidos pelas alianças com as potências rivais: URSS e USA. Como olvidar o genocídio ocorrido em Ruanda, em 1994, com cerca de um milhão de mortos?

O trabalho é assim estruturado:

- revisão da literatura de referência com achados anteriores;
- a teoria, método e técnicas;
- a empiria, com o processamento e a análise dos dados.
- a conclusão, dividida em: resultados discrepantes da literatura clássica, com as correlações fracas; os locais com mais registros e as relações com os usos e tipos criminais; por fim novas correlações, altas, que não foram reveladas em literatura pregressa.

Pretendemos mostrar as contribuições da pesquisa, divididas entre: refutações de teorias clássicas; explicações para os resultados discrepantes com abordagens mais recentes; correlações com variáveis socioeconômicas ou de uso do solo.

O desenvolvimento do texto parte da revisão da literatura que relaciona violência e configuração urbana, de longa tradição, pelo menos desde Jane Jacobs. Apontamos lacunas e indicamos a questão de pesquisa; seguem-se conceitos, métodos e procedimentos técnicos usados; finalmente, focamos o objeto de estudo: o município de Brasília, que coincide com o Distrito Federal brasileiro.

Cidade e crime na literatura

A questão da criminalidade nas cidades vem sendo abordada pelo menos desde Jane Jacobs em seu clássico *Morte e vida das grandes cidades* (JACOBS, 2000; para um número especial de periódico sobre o legado de Jacobs, ver RPPC, 2018). Contudo, nesse livro, a relação entre cidade e crime é como que um subproduto de sua reflexão sobre a vitalidade das ruas, fruto da diversidade das atividades, das condições favoráveis para a presença de pedestres, de quarteirões pequenos a favorecerem a acessibilidade interpartes, e das condições de “vigilância natural” por parte dos moradores mediante portas e janelas abrindo frequentemente para o espaço público – os “olhos das ruas”, expressão que ficou famosa. Entretanto, as variáveis morfológicas que ela aborda são poucas e tratadas de maneira assistemática (Kevin Lynch, p. ex., em livro também pioneiro, e praticamente contemporâneo ao seu, o faria bem melhor, porém com outros objetivos – menos, digamos, sociológicos, e mais imagéticos; LYNCH, 1960).

Doze anos depois Oscar Newman publica *Defensible space* (NEWMAN, 1973; para uma crítica demolidora de Newman, ver HILLIER, 1973), explicitamente visando às relações entre arquitetura e crime. Apesar da forte repercussão, foi um enorme retrocesso ante a sensibilidade demonstrada por Jacobs quanto à vitalidade – e a segurança – das ruas. Para Newman, seguros seriam os bairros privativos dos moradores, dificultando a passagem de estranhos ao lugar – tudo ao contrário. É uma versão *light* da cidade de enclaves fortificados que Caldeira abordará décadas depois (CALDEIRA, 2000).

Newman defendia que os bairros deveriam ter uma transição entre espaços públicos, semipúblicos e privados. A ideia era que as pessoas quando fossem adentrando em espaços mais intimistas se sentiriam desconfortáveis e logo iriam embora. Por outro lado, os moradores se conheceriam bastante, e em breve constatariam a presença de estranhos e sobre eles passariam a exercer vigilância. No sistema proposto por Newman a participação comunitária seria fundamental, exercendo de forma sistemática a estratégia do controle visual de Jacobs.

Por ocasião de sua dissertação de mestrado, Ferraz (2013) visitou a capital do estado norte-americano de Connecticut, Hartford, para conhecer o bairro de Asylum Hill. Neste, foram empreendidas alterações no desenho urbano projetadas por Newman com vistas a melhorar a segurança. O resultado encontrado foi um bairro fantasma, sem pessoas nas ruas e cenários de abandono. Segundo o policial que acompanhou o pesquisador, Linze Brown, da polícia estadual de Connecticut, os índices de criminalidade em Asylum Hill são maiores que em outros bairros da capital; contudo, o referido policial não forneceu números que comprovem sua assertiva.

Os anais dos Simpósios Internacionais de Sintaxe Espacial (SPACE SYNTAX INTERNATIONAL SYMPOSIA - PROCEEDINGS) têm publicado grande número de estudos sobre o tema. Sobressai o texto de Orlem Sahbaz e Bill Hillier, *The story of the crime: functional, temporal and spatial tendencies in street robbery* (2007). A pesquisa foi realizada num bairro de Londres com mais de 260.000 habitantes (censo de 2001), com 2.620 roubos registrados ao longo de cinco anos. Os achados indicaram concentração de ocorrências em lugares com mais serviços centrais, com maior número de pessoas em movimento através deles (embora não nas ruas mais movimentadas, mas nas imediatamente adjacentes a estas), o que contradiz as observações clássicas de Jacobs sobre o tema (ruas movimentadas favoreceriam a vigilância natural e inibiriam o crime).

Em contraste, mais elevadas densidades nos térreos relacionam-se com menor número de delitos.

Em Florianópolis, Vivan e Saboya (2017) procuraram investigar delitos mais diretamente relacionados com as características espaciais dos lugares de perpetração – examinaram assalto, furto, roubo e violação de domicílios. O estudo revela que usos de solo centrais, que implicam mais pessoas na rua, estão positiva, não negativamente relacionados aos delitos, contrariando Sahbaz e Hillier (2007): aparentemente, há uma “variável espúria” em ação, ou seja, a quantidade de alvos, não os aspectos morfológicos. A presença de estranhos e a existência de dinheiro vivo potencialmente apropriável pode ser determinante. Com relação às densidades residenciais e à medida de integração global, não foram encontradas relações significativas com os delitos.

Para o Recife, Monteiro e Cavalcanti (2017) também encontraram resultados que contradizem a literatura. Crimes podem ocorrer em locais pouco ou muito diversificados em uso, de baixa ou de alta densidade de residentes, com baixa ou com alta permeabilidade na interface entre o espaço público e o privado. As autoras questionam, pois, os “manuais de prevenção da criminalidade através do desenho urbano... na ausência da compreensão de aspectos culturais, sociais, espaciais e principalmente temporais do fenômeno da criminalidade local” (MONTEIRO; CAVALCANTI, 2017, p. 160-161). Por um lado, ruas movimentadas, na transição do horário comercial para o não comercial apresentam um alto número de delitos; por outro, vias integradas apenas localmente, mas próximas à entrada de um *shopping*, que potencializa a atração de pessoas embora num local de pouca diversidade de uso e baixa densidade, aumentam a incidência dos crimes (*idem*, p. 156).

Veremos a proximidade – ou não – desses resultados num ambiente urbano tão diferente como o de Brasília.

Teoria, método e técnicas

Âmbitos Jurídico e Sociológico

Sentir-se seguro significa poder contar com a possibilidade de que, caso um evento inesperado ocorra, haverá alternativas para contorná-lo, e poder contar com os frutos da atitude previdente.

Locais ermos e escuros naturalmente transmitem a sensação de medo, embora ali possa não ocorrer crimes – as pessoas intuem que eles são perigosos e os evitam. E

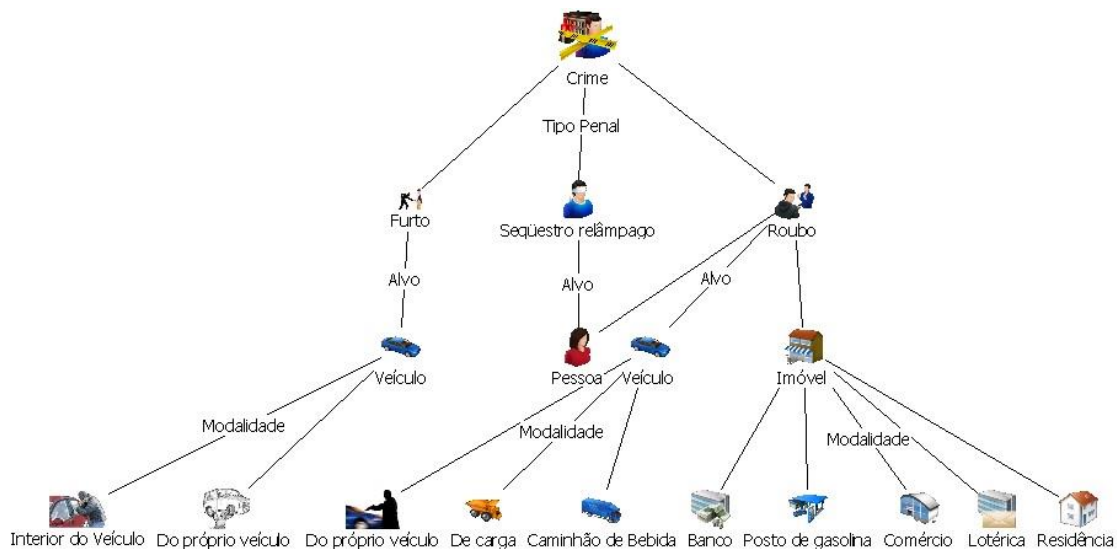
vice-versa: as pessoas tendem a frequentar lugares movimentados como se fossem mais seguros, em razão do grande fluxo. Ao investigar fatores que afetam a escolha de rotas em caminhadas de acesso ao transporte público, Vargas (2017, p. 80) confirma a tendência de buscar rotas que o autor denomina como de “segurança contra o crime”, relacionada à sensação proporcionada pela presença de atividades comerciais e de pessoas.

Por se tratar de uma pesquisa que envolve violência e desenho urbano, a abordagem do tema demanda conhecimentos das áreas do Direito, Sociologia e Arquitetura, assim como técnicas de manipulação da informação, como o Geoprocessamento.

Do direito penal, o conceito central é o crime, descrito como um fato típico, antijurídico e culpável. “Típico” significa dizer que deve ser descrita em lei como delito; por “antijurídico” entende-se como contrário ao direito, conduta sem causa a justificá-la; “culpável” indica que deve ter uma penalidade prevista para quem executar o ato. A pesquisa se utiliza das definições dos crimes que constam do código penal. As modalidades selecionadas para análise são furto, roubo e roubo com restrição de liberdade (sequestro relâmpago).

A Figura 1 apresenta como esta pesquisa categorizou as ocorrências de acordo com o bem tutelado. No topo do diagrama aparece o crime enquanto conceito geral; no segundo nível, os tipos penais analisados; no terceiro nível, os alvos/vítimas dos tipos penais; por último figuram as modalidades delitivas em relação aos objetos que são alvos dos criminosos.

Figura 1. Categorização dos crimes



Fonte: os autores

Em termos sociológicos, o ponto de partida foi a teoria de Emile Durkheim (DURKHEIM, 2007), na parte em que são definidos os fatos sociais e os crimes. A escolha por Durkheim se deve ao modo como o crime é abordado, sem rotular os criminosos ou considerá-los aberrações humanas. A premissa é que os criminosos, exceto os sociopatas, são pessoas como quaisquer outras, e seus atos são fenômenos sociais regulares. O autor conceitua os crimes como fatos sociais. Sua tipicidade varia com o tempo e com a natureza de cada sociedade.

Existem na literatura pelo menos três outras abordagens analíticas que tentam explicar as possíveis causas do crime e da violência:

- a *econômica*, que enfatiza fatores econômicos como a pobreza, o desemprego, as desigualdades econômicas e os conflitos de classe no crescimento da criminalidade e da violência;
- a *política*, que foca a incapacidade do Estado, e particularmente da polícia, de manter a lei e a ordem através da prevenção e da repressão de ações ilegais e violentas;
- a *social*, que considera fatores que diminuem a capacidade da sociedade civil de assegurar o Estado de Direito e os direitos civis, políticos e sociais fundamentais para a maioria da população.

Âmbito da Arquitetura

No âmbito da disciplina da arquitetura, sobressai a Teoria da Sintaxe Espacial (doravante SE), cujos simpósios bienais já foram citados. A teoria surge em Londres nos anos 1970 e é apresentada com mais completude pela primeira vez no livro *The Social Logic of Space*, que Bill Hillier assina com Julienne Hanson, em 1984 (HILLIER; HANSON, 1984).

A teoria é pertinente à nossa temática porque trata a arquitetura (mais precisamente o *espaço* da arquitetura) e a sociedade como faces de uma mesma moeda: não há decisão arquitetônica que não nasça impregnada de conteúdo social, assim como a sociedade não existe no éter, mas é um fenômeno intrinsecamente espacial: somos *corpos* a continuamente desenhar e redesenhar padrões de encontros e esquivanças no espaço e no tempo.

Para tal, examinam-se principalmente os atributos *relacionais* do espaço potencialmente incidentes nesta “dança” dos corpos²⁸ – intervisibilidade e inter-
acessibilidade interior/interior, interior/exterior, exterior/exterior. A partir dos axiomas basilares da teoria, desenvolvem-se categorias analíticas e procedimentos técnicos para lidar com a evidência empírica.

Método e procedimentos

As variáveis a utilizar dependem do problema de pesquisa. No caso, a ênfase foi, inicialmente, nas categorias relacionadas aos “mapas axiais” – abstração da estrutura urbana por eixos a representarem vias ou segmentos de vias. Os mapas são processados em *software* especialista – o *Depthmap*® – e do processamento são retirados os valores das variáveis que interessam ao caso.

Os elementos considerados serão os *segmentos* das vias – os trechos entre dois cruzamentos – não as vias inteiras; segmentos facultam uma análise em sintonia mais fina.

A variável *integração global* (integração raio n , ou Rn), mede o quão cada via do sistema é acessível, em média, ao sistema inteiro: representa o potencial de movimento

para um destino, a partir do todo. Contudo, considerado que o foco está no movimento de pedestres, a medida de integração será considerada não no âmbito da cidade inteira, mas num raio de 800 m, compatível com o deslocamento de pedestres. De acordo com o grau de integração dizemos que um local ou via é muito integrado quando potencialmente é um destino mais procurado, ou segregado, quando o contrário.

A variável *choice* (ou “escolha”) é baseada na centralidade de atravessamento (*betweenness*): representa não o movimento potencial *para um destino* (como a anterior), mas *através* de um dado eixo; representa a chance de um segmento ser escolhido dentro de uma rota. As medidas serão denominadas *topológicas*, dada a sua natureza: em ambas, são as *inflexões de percurso* entre pontos que importam, não a distância métrica entre eles.

Além das variáveis sintáticas obtidas dos mapas de segmentos, foram mensuradas variáveis geométricas da configuração urbana: largura de vias, de calçadas, testada dos lotes e número de aberturas ao longo dos quarteirões (interfaces interior/exterior). As variáveis foram escolhidas por apontarem para características de desenho urbano, as três primeiras, e da forma como se dá a relação público-privado, a última.

Os dados socioeconômicos considerados foram *renda domiciliar* e *escolaridade* – procuramos entender a eventual incidência de atributos dos sujeitos em sua relação com a ocorrência de crimes e os atributos espaciais dos locais. As informações foram extraídas do *site* da Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, empresa responsável pela elaboração de pesquisas de Geografia e Estatística no âmbito do Distrito Federal. Os dados socioeconômicos foram retirados das PDAD’s (Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio) de cada RA (Região Administrativa do DF).

A empiria

Analisamos as ocorrências por endereços onde elas acontecem com frequência, por dias da semana e por faixas horárias. A base de dados criminais foram as ocorrências policiais registradas entre janeiro de 2009 a fevereiro de 2014. Os registros foram fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal. Os tipos penais avaliados foram furtos, roubos e sequestro relâmpago. Em razão da não padronização das ocorrências foi necessário um tratamento dos registros antes do georreferenciamento.

O Distrito Federal possui 31 regiões administrativas (doravante RA's). De início, foram tabulados os registros de todas as RA's: total de 235.085 ocorrências. Resultou que apenas 10 RA's concentram a maioria dos crimes: 77,19% do total, portanto 174.080 delitos. Restringindo os registros aos tipos penais escolhidos, e retirados os endereços em branco, restaram 140.549 ocorrências. Desse total, de cada tipo penal foram selecionados os 10 endereços com mais registros. Feitos todos os recortes, foram georreferenciados 381 endereços, totalizando 18.610 ocorrências – este foi o universo amostral, que é significativo estatisticamente para as 10 RA's com maiores ocorrências (para o conjunto, a pesquisa tem caráter *exploratório*).

Os tipos de variáveis estão sintetizados no Quadro 1.

Quadro 1. Síntese dos recortes amostrais e escolhas das variáveis

| Tipo de dado | Variáveis | Fonte |
|---------------------------|--|--------------------------------------|
| Registro de ocorrências | Tipo de ocorrência | SSPDF |
| | Local | |
| | Número de ocorrências | |
| Dados de sintaxe espacial | Segment Length | Mapa de segmentos/ <i>Depthmap</i> ® |
| | T1024_Choice | |
| | T1024_Choice_R800_Metric | |
| | T1024_Integration T1024_Integration_R800_Metric | |
| Dados geométricos | Largura da via | <i>GoogleEarthPro</i> ® |
| | Largura da calçada | |
| | Testada do lote | |
| | Abertura por 100 metros | |
| Dados socioeconômicos | Renda familiar em SM | CODEPLAN DF |
| | Escolaridade | |

Fonte: os autores

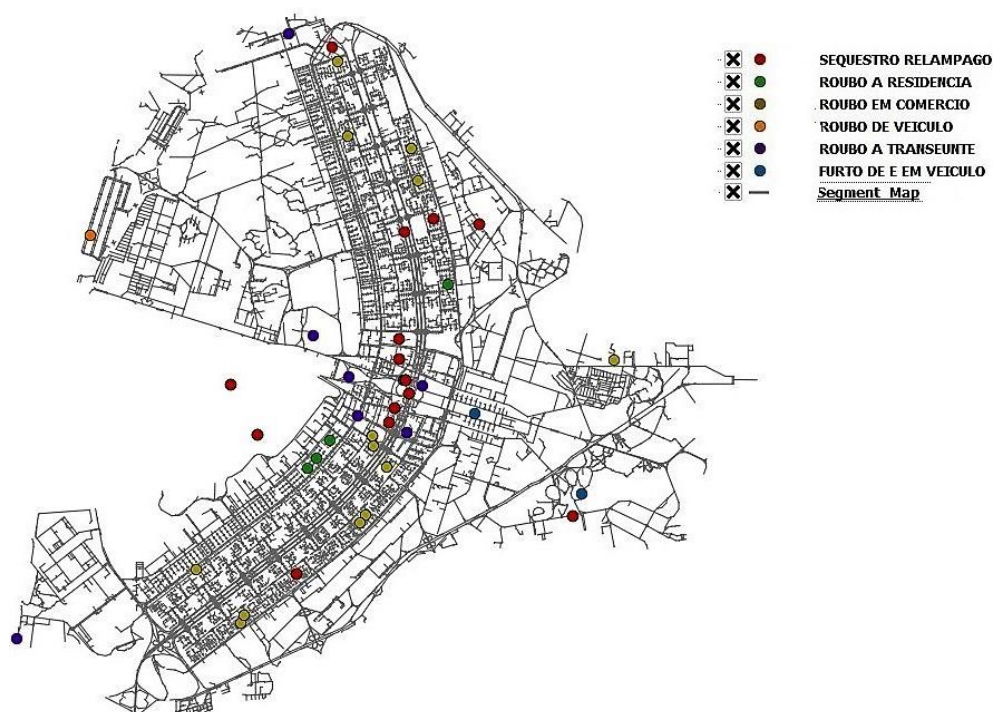
Determinada a amostra, foram confeccionados os mapas de segmentos no *software Depthmap*®. As ocorrências foram georreferenciadas no *software GoogleEarthPro*®. As variáveis morfológicas – topológicas e geométricas – e as socioeconômicas foram agrupadas no *software QGIS*®. Dos mapas resultantes foram extraídos os dados sintáticos dos endereços onde ocorreram os crimes. Foram então elaboradas tabelas formato *xlsx* no *software Excel*®, no qual foram acrescentados os dados

socioeconômicos disponíveis no site da CODEPLAN/DF e salvos por RA e tipo criminal. As tabelas, num total de 60, deram origem a uma única tabela com todos os elementos e foram encaminhadas para a consultoria de estatística *Estat Consultoria* da Faculdade de Estatística da UnB para processamento e análise. O objetivo foi identificar qual, ou quais fatores influenciam na ocorrência de cada tipo de ocorrência e qual a magnitude da influência.

O processamento estatístico se deu de duas formas: 1) a *Estat Consultoria* tabulou os dados e processou as correlações de *Spearman* da amostra inteira; 2) os cálculos por RA foram realizados pelos autores.

Após os cálculos para cada RA em separado foram conduzidos cálculos para toda a amostra de dados: as 10 RA's, as seis modalidades delitivas e as variáveis medidas. A Figura 2 exemplifica um mapa produzido para uma RA, no caso a RA-I, que compreende o Plano Piloto.

Figura 2. Mapa da RA-1, com a localização dos delitos



Fonte: os autores.

Análise

Das variáveis sintáticas do desenho urbano - correlações fracas

Foram empregadas ferramentas estatísticas de análise multivariada e correlações entre duas variáveis. Ao fim, as correlações de *Spearman* se mostraram mais adequadas.

A **Erro! Fonte de referência não encontrada.** apresenta as correlações entre o número de ocorrências e as demais variáveis, para cada RA, revelando, no geral, valores baixos (menores do que 0,5). A análise de cada variável *per si* revela um pouco mais.

Da análise da Tabela 2 sobressai o seguinte:

- Comprimento do segmento: os valores são quase todos nulos ou negativos (maior segmento = menor delito). A exceção é a RA-XV com

Tabela 1. Correlações de Spearman das 10 RA's estudadas

| Variáveis | RA I | RA II | RA III | RA VI | RA IX | RA X | RA XII | RA XIII | RA XV | RA XX |
|-------------------------|--------------|--------|------------|------------|-----------|--------|----------|-------------|------------------|--------------|
| Nome da RA | Plano Piloto | Gama | Taguatinga | Planaltina | Ceilândia | Guará | Sambaíba | Santa Maria | Recanto das Emas | Águas Claras |
| nº ocorrências | 8055 | 700 | 2612 | 453 | 2483 | 789 | 362 | 429 | 296 | 2431 |
| Segment_Length | 0,028 | -0,097 | -0,18 | -0,018 | -0,306 | 0,129 | 0,101 | -0,03 | 0,42 | -0,03 |
| Choice | -0,029 | -0,053 | -0,128 | 0,228 | -0,128 | 0,183 | 0,145 | -0,05 | 0,11 | -0,11 |
| Choice_R800_metric | -0,12 | 0,176 | 0,213 | 0,037 | 0,409 | 0,082 | 0,266 | 0,03 | 0,38 | -0,05 |
| Integration | -0,095 | -0,008 | 0,026 | 0,216 | -0,239 | 0,308 | 0,05 | -0,17 | 0,32 | 0,21 |
| Integration_R800_metric | -0,145 | 0,029 | -0,094 | -0,084 | 0,207 | 0,049 | 0,099 | -0,09 | 0,09 | 0,03 |
| Largura da via | 0,124 | 0,066 | -0,148 | 0,444 | 0,023 | 0,277 | 0,048 | 0,09 | 0,6 | 0,05 |
| Largura da calçada | -0,006 | -0,26 | -0,006 | 0,452 | 0,356 | -0,084 | -0,209 | -0,08 | -0,62 | 0,19 |

| | | | | | | | | | | |
|-------------------------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|
| Testada do lote | -0,086 | 0,492 | 0,108 | 0,666 | 0,446 | -0,259 | -0,22 | -0,09 | -0,56 | 0,11 |
| Abertura por 100 metros | -0,101 | -0,408 | -0,246 | -0,116 | -0,174 | -0,156 | -0,121 | -0,05 | -0,6 | -0,05 |
| média | -0,047 | -0,007 | -0,0505 | 0,202 | 0,066 | 0,0587 | 0,017 | -0,049 | 0,016 | 0,038 |

Fonte: os autores

valor positivo 0,417; os resultados mostram pouca influência, mas que nos segmentos menores tende a ocorrer mais crimes.

- *Choice*. Valores muito baixos, indicando pouquíssima relação; mesmo assim, a relação dominante é maior *choice* (que implica, em princípio, mais movimento) = menos delitos.
- *Choice* raio 800 m. As correlações são maiores e inversas ao resultado anterior: maior *choice* (implicando mais movimento *local*) = mais delitos.
- Integração global. Todas correlações muito baixas, mesmo assim indicando mais integração = mais delitos.
- Integração raio 800 m. Praticamente total aleatoriedade.
- Largura da via. Em geral valores positivos, porém baixos, indicando mais largura = mais delitos. Vale lembrar que as mais largas são as mais movimentadas.
- Largura da calçada. Outra variável na qual a aleatoriedade é notável, porém mais largura = mais delitos.
- Testada do lote: três valores elevados positivos e um elevado negativo; lotes maiores tem a abrigar comércio ou residências de famílias com renda mais elevada, atrativos naturais para os criminosos.
- Abertura por 100 m todos os valores negativos: mais aberturas = menos delitos.

Os resultados mostram que o criminoso escolhe os locais de atuação de acordo com dois fatores: vítimas potenciais ou o bem desejado, em quantidade e qualidade. As vítimas são buscadas em locais com maior concentração de pessoas, locais mais

integrados e percursos preferidos. Os bens, quando móveis, são buscados em estacionamentos amplos e sem presença constante de pessoas, caso dos furtos de veículos. Quando o objeto é imóvel, caso das residências, são escolhidas aquelas de melhor qualidade por oferecer melhores produtos para serem roubados e facilmente vendidos no mercado negro ou informal.

Quando analisado o banco de dados com as 10 RA's selecionadas os resultados foram mais relevantes que as análises de cada RA em separado. Em primeiro lugar foi possível mensurar a influência das variáveis Renda domiciliar em SM e escolaridade.

Os resultados, conforme relatório da *Estat*, mostram que:

- Cerca de 50% dos valores dos coeficientes de correlação das variáveis analisadas com o número de ocorrência encontram-se entre -0,03 e 0,35, quando analisados de forma separada para cada tipo de ocorrência.
- Indicam correlações positivas, mas de pouca influência no cometimento de crimes.
- A variável “T1024_Integration_R800_metric” se destaca por ser a que mais apresenta valores negativos para o coeficiente de correlação, além de possuir a maior associação negativa, -0,451, obtida quando considerado apenas roubo de veículo e carga. Significa que os locais de maior integração local apresentam menos registros.
- A largura da via é a única variável que possui o coeficiente positivo para todos os seis tipos de ocorrência, com valores entre 0,169 e 0,577. As vias de maior calha apresentam maior número de estabelecimentos comerciais e equipamentos urbanos de grande porte.
- O maior valor obtido, 0,835, para a variável renda domiciliar em salários mínimos, quando considerado apenas furto de e em veículo.

Em cidades planejadas (processos de tomadas de decisões *top-down*, ou “de-cima-para-baixo”) essa característica é mais acentuada, sobretudo com a forte setorização e as restrições de uso impostas pela legislação do DF. Em cidades de crescimento “espontâneo”, onde as tomadas de decisões envolvem grande número de sujeitos sociais (processos *bottom-up*, ou “de-baixo-para-cima”), aquela especialização de usos é inexistente – embora alguma concentração por tipos possa existir. No caso de Brasília, onde impera o “rodoviarismo” – importância imensa aos sujeitos motorizados em carros,

em detrimento de outros modais – sobressai o superdimensionamento do sistema viário, frequentemente ociosos na maior parte do dia, e congestionado nas horas de pico.

O relatório para todas as RA's mostra duas variáveis com correlações significativas.

A testada do lote é a variável que apresentou o maior coeficiente de correlação com número de ocorrências, 0,670, obtido quando considerado apenas roubo a transeunte. Pode indicar regiões de renda mais elevada, ou lotes comerciais, em geral maiores que os lotes residenciais.

Para os roubos a transeunte o valor é de 0,577. Quanto a roubo de veículo e carga, o valor é 0,557. As vias mais importantes, integradas, tem calha maior, mais pessoas, mais movimento, mais oportunidades para criminosos serem bem-sucedidos. Outra possibilidade pode ser, no caso do roubo de cargas, em geral os setores industriais e de armazenamento possuem vias com calhas elevadas para as manobras dos caminhões.

Para analisar a relação entre as variáveis topológicas e os registros, foram avaliados os endereços e seus valores para integração global.

Entre os endereços com mais ocorrências de furto de e em veículos, a Rodoviária do Plano Piloto possui o maior valor de integração e o menor número de ocorrências. O endereço com mais ocorrências é o menos integrado (SCES, Trecho 2, Plano Piloto). No caso, portanto, segregação topológica rima com aumento de delitos, mas vale lembrar que, ao mesmo tempo, é a área com menos gente no espaço público.

Quanto a roubo a comércio, o endereço com mais ocorrências é o segundo menos integrado (Setor M Qnm 25, Conjunto E, Ceilândia) enquanto o mais integrado é o que apresenta menos registros (Qr 122, Conjunto 1, Samambaia). Novamente, mais gente tende a se relacionar com menos ocorrências.

Nos roubos a residências, o endereço mais integrado possui mais ocorrências (St. de Habitações Individuais e Geminadas Sul 703, Plano Piloto). O endereço menos integrado possui o menor número de ocorrências (Setor de Mansões de Taguatinga Conjunto 4, Taguatinga). Aqui não conta o número de pessoas no espaço público, mas a qualidade mais alta do patrimônio (no caso do Plano Piloto).

Os roubos a transeunte ocorrem no local mais integrado (Rodoviária do Plano Piloto). O menos integrado está no meio do *ranking* de ocorrências (Feira da Ceilândia). O primeiro é talvez o local mais movimentado de todo o DF – esse tipo de delito vai onde as pessoas estão.

Em relação aos roubos de carga, o endereço com mais registros é o menos integrado (BR 070). O endereço mais integrado é aquele com menos ocorrências (Centro de Convivência do idoso CAVE, Guará). Aqui, menor movimento coincide com maiores ocorrências.

Por fim, quando se trata de sequestro relâmpago, o local com mais registros é o menos integrado (BR 070). O mais integrado é o segundo local com mais registros (Rodoviária do Plano Piloto), novamente coincidente com um número maior de transeuntes, e de carros estacionados. Portanto, por um lado temos um local ermo, por outro temos um muito movimentado: não há uma convergência entre integração e ocorrência, mas, aparentemente, entre a simultaneidade de local ermo (o maior número de registros) e de disponibilidade de muitos carros e pessoas (o segundo maior número de registros).

Em síntese:

- nos locais menos integrados ocorrem os crimes de Furto de e em veículo, e de roubo a comércio e roubo de veículo e carga;
- nos locais mais integrados ocorreram: Roubo a residência e roubo a transeunte.
- os sequestros relâmpagos mostraram sinais aleatórios, não foi possível determinar correlação entre os registros e as variáveis.

Correlações altas

Variáveis socioeconômicas

Os números mostram que nas RA's mais pobres ocorrem mais homicídios *per capita* do que nas RA's de renda mais elevada.

A correlação entre renda e escolaridade é alta 0,85, o que não é novidade: as camadas de mais alto poder aquisitivo têm mais acesso à educação. As correlações entre renda e homicídios, e escolaridade e homicídios são negativas -0,39 e -0,29 respectivamente, indica que estudo e renda estão inversamente ligados a mortes; quanto maior a renda e a escolaridade, menor a vulnerabilidade ao homicídio. Não surpreendentemente, renda e escolaridade caminham juntas. Outros fatores podem estar envolvidos no cometimento dos homicídios, mas não são objeto desta pesquisa (p. ex., a penetração do tráfico nas camadas de menor poder aquisitivo tem sido apontada por

especialistas). A RA-IX Ceilândia sozinha concentra 19,1% dos homicídios e tem uma das rendas médias mensais familiares em SM mais baixas do DF: 3,7. Como a CODEPLAN considera a média de 4 pessoas por domicílio, a renda média mensal per capita é inferior a 1 salário mínimo/mês.

A maior correlação socioeconômica positiva foi entre renda e furto de e em veículos. A maioria desses crimes ocorre no Plano Piloto onde a renda é muito alta. A explicação para tantos furtos está nos grandes estacionamentos em locais com pouca circulação de pessoas durante o dia, caso da Esplanada dos Ministérios, ou dos locais de *shows* com estacionamentos improvisados, caso do Setor de clubes sul.

Uso do solo

Os 10 endereços com mais registros são da modalidade de crime de furto de e em veículo; segundo, dos 10, 8 são no Plano Piloto; terceiro, fora os setores de clubes, todos os outros locais possuem grande movimento de pessoas. Consideremos o uso do solo onde mais se registram ocorrências.

- **SCES Trecho 2: 1.279 ocorrências.** O Setor de Clube Esportivos Sul abriga clubes de entidades de servidores públicos, em especial ASBAC e AABB, promovem *shows* com cantores famosos que atraem grande número de pessoas. Pela dificuldade de ser acessado por transporte público e como não há estacionamento para todos, a maioria deixa os carros sobre as calçadas;
- **Universidade de Brasília: 983 ocorrências.** A maior universidade do Distrito Federal possui em torno de 27.602 alunos (2014²⁹) e cerca de 50.000³⁰ pessoas circulando diariamente. As poucas linhas de ônibus e a renda elevada de Brasília fazem com que grande parte de alunos e

²⁹ Hegemonia capitalista consolidada a partir de 1989.

²⁹ Disponível: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf
Acesso em 05.02.2019.

³⁰ Segundo Ana Clara de Souza, “Inovação social é uma “nova resposta” para uma situação social insatisfatória... diz respeito a um processo iniciado por atores com o objetivo de responder a uma aspiração social, atender a uma necessidade, oferecer uma solução ou beneficiar-se de uma oportunidade para mudar as relações sociais,

professores se dirijam ao local por meio de veículo próprio, o que propicia grande número de alvos potenciais;

- **Esplanada dos Ministérios: 756 ocorrências.** Abriga 17 edifícios, sendo que 9 deles possuem anexos. O extremo leste é contíguo à Praça dos Três Poderes, formada pelo Congresso Nacional, Palácio do Planalto (presidencial) e Supremo Tribunal Federal. Novamente, a pouca oferta de transporte público e a distância da rodoviária do Plano Piloto, onde também existe uma estação do metrô, faz com que parte das pessoas opte pelo transporte individual; tem-se então o cenário ideal para os criminosos que furtam carros;
- **Setor Médico Hospitalar Sul: 729 ocorrências.** Neste setor estão o Hospital de Base, o maior do DF, e o Hospital Sarah Kubitschek, configurando pontos com grande fluxo de pessoas e estacionamento de veículos;
- **Setor de Diversões Norte: 613 ocorrências.** Concebido por Lucio Costa para ser o ponto de encontro e lazer dos moradores de Brasília. Atualmente abriga um *shopping center* chamado Conjunto Nacional. Por estar ao lado da Plataforma Rodoviária apresenta grande circulação de pessoas, além de possuir um estacionamento público de médio porte e um privado e pago.
- **Parque da Cidade: 598 ocorrências.** É um parque urbano de grandes dimensões, 420 hectares³¹, localizado na Asa Sul, possui diversos equipamentos de lazer e 12 estacionamentos;
- **Setor de Indústrias Gráficas: 490 ocorrências.** O nome define as atividades previstas no projeto inicial da cidade; com o passar do tempo passou a contar com moradias, bares, casas noturnas, cursos preparatórios para concursos e ainda é próximo do Tribunal de Justiça e da Câmara Legislativa;
- **Taguatinga Shopping: 463 ocorrências.** Hipermercado de Águas Claras, bairro que anteriormente pertencia a Taguatinga, mas hoje uma

- RA autônoma. Possui apenas estacionamento privado e pago. Atrai frequentadores das RA's mais próximas em razão do porte e fácil acesso;
- **Extra Hipermercado de Águas Claras: 414 ocorrências.** Encontra-se defronte do Taguatinga Shopping e apresenta características semelhantes a ele;
 - **SCES, Trecho 3: 336 ocorrências.** Próximo ao SCES Trecho 2, possui características semelhantes a este;
 - **Rodoviária Plano Piloto: 312 ocorrências.** Cerca de 700.000³² pessoas circulam diariamente pelo local. Na parte posterior existem estacionamentos públicos que estão sempre cheios.

Do ponto de vista da inserção na cidade, caracterizados pelas medidas da SE, os locais variam muito, não há relação entre, p. ex., a incidência dos delitos e medidas como integração ou escolha dos lugares. Contudo, as razões para as ocorrências, onde elas se dão, parecem ser claras: são sempre locais de grande concentração de veículos, de grandes dimensões, e de pouco movimento de pedestres *nos próprios sítios* dos delitos (o parque de estacionamento), embora possa haver grande fluxo de pessoas na periferia imediata deles, como na Rodoviária. As características dos sítios são portanto mais *locais* (grandes dimensões, isolamento dos movimentos de pessoas que lhe são periféricos etc.) que *globais* (o modo em que estão inseridos no sistema urbano como um todo).

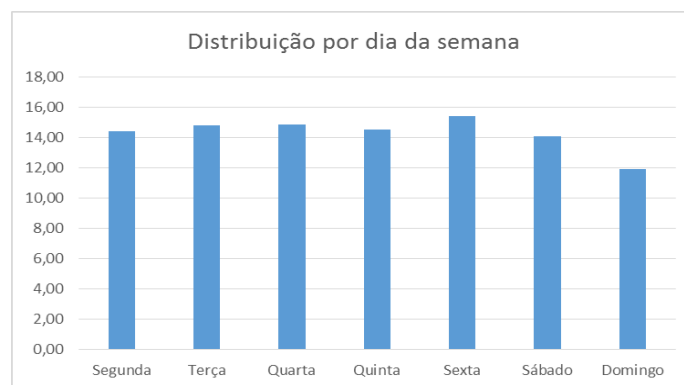
Análise acessória- Distribuição das ocorrências por dia e hora

Em outra abordagem, as ocorrências foram divididas por dia da semana e faixa horária. Foi analisada então a distribuição dos registros de todo o DF para visualizar como se dão os crimes durante a semana e a que horas do dia. Cabe ressaltar que essas análises também foram feitas para todas as 10 RA's individualmente, mas não são apresentadas por limitações de tamanho. As conclusões da pesquisa são embasadas nas análises do conjunto amostral.

O

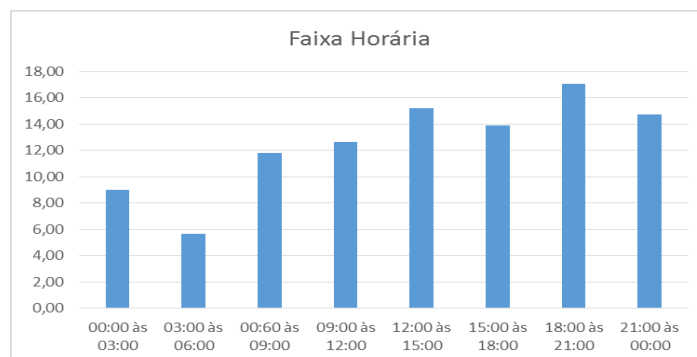
Gráfico 1 apresenta todas as ocorrências, em todas as modalidades, de todo o DF, por dia da semana. A distribuição temporal mostra regularidade nos dias úteis e sábados e ligeira diminuição aos domingos. O Gráfico 2 indica a distribuição por horas do dia.

Gráfico 1. Distribuição por dia da semana, todo DF



Fonte: os autores

O Gráfico 2. Todas as ocorrências com o percentual por faixas horárias



Fonte: os autores

As faixas horárias mostram madrugadas com recuos elevados, especialmente entre 03:00h e 06:00h, e aumento progressivo, com pequenas variações, do início da manhã até meia noite. Não se pode afirmar que as noites são mais seguras apenas por

esses dados, haja vista o menor número de pessoas nas ruas; para fazer uma análise apurada do fenômeno teríamos que dispor das informações com o número de pessoas nas ruas durante as 24 horas do dia, dados não disponíveis e que fogem do escopo da pesquisa.

Outro dado de comparação entre sensação e a insegurança real são os roubos a residência. No DF, é comum as residências unifamiliares apresentarem muros ou cercas altas, sistema de CFTV, cercas elétricas e ofendículos. A impressão que transmitem é de locais com elevados índices de assaltos aos domicílios. Ocorre que os números dizem o oposto. A RA-I Plano Piloto, por exemplo, teve registrados, entre 2009 e 2013, 84 roubos a residência, num universo de 115.311 ocorrências (0,073% do total). Considerando o número de domicílios no Plano (78.601 unidades), é um roubo para cada 4.678,63 domicílios/ano; o mesmo em relação às casas (8.159 unidades): um roubo para cada 485,65 casa/ano.

Conclusão

As variáveis de sintaxe espacial apresentaram resultados com correlações fracas ou moderadas, o que aponta para influências pequenas ou irrelevantes de atributos da configuração urbana na escala no todo – ou seja, sistêmica – na espacialização de crimes. Ao avaliar os locais com mais registros, as respostas indicam que o uso do solo guarda maior relação com os tipos criminais. Crimes contra transeuntes ocorrem em locais comerciais ou de serviços, caracterizados pela elevada circulação de pessoas.

Em nossa pesquisa constatamos que locais com grande fluxo de pessoas concentram maior número de ocorrências de crimes de roubo a transeunte. Tal resultado vai contra a literatura estabelecida que tem como premissa a vigilância de elevado número de pessoas como inibidor do impulso de delinquir.

A análise revela que os criminosos são atraídos pela disponibilidade de vítimas ou objetos de crime em que são especializados. Se a especialidade do criminoso são os furtos, os locais mais procurados são aqueles com pouco movimento, ermos e com grande quantidade de objetos, no caso do furto de veículos, os grandes bolsões de estacionamento. Se a modalidade delitiva forem os roubos a transeunte, a escolha recai sobre locais de grande circulação de pessoas; facilita-se a escolha da vítima e o escamoteio no meio da multidão.

As teorias urbanísticas dos espaços urbanos seguros ao longo do tempo foram baseadas em observações sob a ótica de uma pessoa comum, vítima real ou potencial. O

que ocorre com as teorias sobre locais mais integrados é que a premissa de que os criminosos evitam os locais mais movimentados e as pessoas exercem vigilância natural sobre o ambiente e outras pessoas não tem sido corroborada por pesquisas empíricas como a presente.

Jacobs por exemplo, afirma que seu livro *The death and life of great american cities* é baseado em observações e inferências da experiência cotidiana e profissional da autora. O olhar que embasou todo seu trabalho foi o de uma pessoa de classe média dos Estados Unidos, nos anos 1950.

Newman era um arquiteto e urbanista que trabalhava para a prefeitura de Nova York no departamento de habitação. Elaborou sua teoria dos espaços defensáveis baseado em dados de processamento computacional nos primórdios da era digital. O próprio Newman relata que sua grande inspiração foi o trabalho de Jacobs.

Shu e Huang (1999, 2003) concentram suas pesquisas nos lugares, nas características que fazem alguns tipos os mais vulneráveis ou os mais seguros. As premissas dos pesquisadores era de que os locais mais integrados, com maior movimento de pedestres e diversidades de uso eram mais seguros. Como resultado, foram identificadas características que do ponto de vista do cidadão de bem melhoram a percepção de segurança.

Se a base para explicar a decisão de delinquir é a Decisão Racional por parte do criminoso, é de se supor que suas escolhas no tocante a sítio de atuação também sejam baseadas em condicionantes lógicas. O assaltante não escolhe locais isolados por onde ninguém passa ou reside simplesmente porque as chances de encontrar uma vítima são mínimas, portanto, irracional seria a escolha.

De fato, o criminoso escolhe os locais pelo que deseja subtrair, o objeto é o que motiva a escolha do criminoso. É preciso ter em mente que a multidão é boa para o criminoso por dois motivos: mais vítimas e mais facilidade para se misturar na massa de pessoas e evadir-se tranquilamente.

Se o objeto muda para objetos deixados dentro de um automóvel ou componentes do veículo, melhor que seja um local com muitos carros e pouco movimento de pessoas, de modo que a ação possa ser empreendida com risco mínimo e sem pressa.

Quanto a residências, melhor que sejam de famílias com renda mais alta e em locais com pouco movimento.

Para sequestrar alguém e forçá-lo a fazer saques e compras, melhor que ocorra no momento em que a vítima entra no seu automóvel, então, os estacionamentos com

curta permanência são melhores, caso contrário, o assaltante/sequestrador teria que ficar por horas esperando surgir uma vítima em potencial. Se, por exemplo, o local escolhido for a Esplanada dos Ministérios, os melhores horários seriam no início e fim do dia. O problema é que nesses horários o movimento de pessoas chegando para trabalhar e indo embora é muito grande, podendo frustrar o sequestro.

Chegamos neste país – e em Brasília – a níveis tão alarmantes de criminalidade que máximas como a “vigilância natural” não mais se aplicam: os bairros mais perigosos são dominados por facções criminosas que impõem a “lei do silêncio” – olhos que não veem, ouvidos que não ouvem. Nos bairros com a maior quantidade de delitos, sumiu a transparência e a abertura das casas para as ruas: enclaves fortificados cruzam as fronteiras de classes sociais. Os “olhos da rua” há muito cegaram.

A literatura indica correlações elevadas, no nível sistêmico, entre integração e ocorrências. Aqui, sim, locais mais integrados apresentam correlações mais altas, porém mesmo assim elas são irrelevantes.

Quanto àquelas tipologias que podem ser evitadas, estão os grandes estacionamentos sem outras atividades ou movimento de pessoas e as fachadas com pouca integração com a rua. Por exemplo, os estacionamentos da Esplanada dos Ministérios: são locais sem movimento de pedestres, sem variedade de usos, distante de qualquer lugar com oferta de serviços.

Esta pesquisa relativiza, redefine a qualifica a relação espaço x ocorrências criminais. Em verdade, a influência do desenho urbano no cometimento de crimes não é determinante, existem sim correlações, mesmo que não muito grandes, mas não são de grande relevância. Características urbanas e de infraestrutura urbana, iluminação por exemplo, são mais importantes na sensação de medo do que nos índices criminais registrados.

Por fim, a pesquisa se mostrou uma tese de hipóteses negativas, corroborando estudos recentes de pesquisadores brasileiros como Saboya, Vivam, Monteiro e Cavalcanti refutando teorias consagradas como Jacobs.

REFERÊNCIAS

- A ARQUITETURA E A DANÇA DOS CORPOS. Produção de Frederico de Holanda. Brasília: FRBH, 2017, filme, 18'14". Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FV-efTmrno4>. Acesso em: 09 abr. 2018.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- CARVALHO, Marco Antônio. *Assassinato causa metade das mortes de jovens no país*. O Estado de São Paulo, 5 jun. 2017. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,assassinato-causa-metade-das-mortes-de-jovens-no-pais,70001826683>. Acesso em: 4 abr. 2018.
- DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento – SEPLAN. Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD. Brasília, 2014/2015. Disponíveis entre 2013 e 2016.
- DURKHEIM, Émile. *As Regras do Método Sociológico*. Ed. Martin Claret – São Paulo, 2007.
- FERRAZ, Flávio Rodrigues. Desenho urbano sob a ótica da segurança: o caso do Paranoá. 2013. 180 f., il. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- FERRAZ, Flávio Rodrigues. Relações entre desenho urbano e ocorrências criminais: o caso do Distrito Federal. 250 f., il. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- HILLIER, Bill. In defense of space. *RIBA*, London, p. 539-544, Nov. 1973. Disponível em: <http://discovery.ucl.ac.uk/1030/1/hillier-1973.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2018.
- HILLIER, Bill; HANSON, Julienne. *The social logic of space*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- HILLIER, B.; SAHBAZ, O. (2007), *The story of the crime: functional, temporal and spatial tendencies in street robbery*. *Proceedings of the sixth International Space Syntax Symposium*, Istanbul, TURKEY, 022, 01-14P.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Atlas da violência 2017. Brasília: IPEA, 2017.
- JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. (Primeira edição: JACOBS, Jane. *Death of life of great american cities*. New York: Vintage Books, 1961.)

- LYNCH, Kevin. *The image of the city*. Harvard, The MIT Press, 1960. (Tradução para o português: LYNCH, Kevin. *A imagem da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.)
- MONTEIRO, Circe; CAVALCANTI, Rafaella. Perfis espaciais urbanos para avaliação de lugares vulneráveis ao crime. In: NETTO, Vinicius M. et al. (org.) *Efeitos da arquitetura: os impactos da urbanização contemporânea no Brasil*. Brasília: FRBH, 2017, p. 138-161.
- NEWMAN, Oscar. *Defensible Space: Crime Prevention through Urban Design*. New York: Macmillan, 1972.
- REVISTA POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADES. Vol. 4, n. 2, ago./dez. 2016. Disponível em: <http://periodico.revistappc.com/index.php/RPPC/issue/view/6>. Acesso em: 4 abr. 2018.
- SAHBAZ, Orlem; HILLIER, Bill. The story of the crime: functional, temporal and spatial tendencies in street robbery. In: SPACE SYNTAX INTERNATIONAL SYMPOSIUM, 6., 2007. *Proceedings...* Istanbul: Istanbul Technical University, Faculty of Architecture, 2007, p. 022-01-022-14. Disponível em: <http://www.spacesyntaxistanbul.itu.edu.tr/papers/longpapers/022%20-%20Sahbaz%20Hillier.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2018.
- SANTOS, Bárbara Ferreira. *As capitais mais violentas do Brasil: Natal lidera*. Exame, 28 out. 2016. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/capitais-mais-violentas-do-brasil/>. Acesso em: 4 abr. 2018.
- SHU, S; HUANG, J. (1999), *Housing Layout and Crime Vulnerability*. *Proceedings of the second International Space Syntax Symposium*, Brasília, BRASIL. University College London, 09p.
- SHU, S; HUANG, J. (2003), *Spatial configuration and vulnerability of residential burglary: A case study of a city in Taiwan.*, *Proceedings of the fourth International Space Syntax Symposium*, London. University College London, 46, 1-14p.
- 8º Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2014, documento elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2014. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br> em 04/05/2016.
- SPACE SYNTAX INTERNATIONAL SYMPOSIA – PROCEEDINGS. Disponível em: <http://www.spacesyntax.net/symposia/>. Acesso em: 4 abr. 2018.
- UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Study on Homicide*. Vienna: UNODC, 2013.

VARGAS, Júlio Celso. Forma urbana e mobilidade a pé: mobilidade, caminhabilidade, vitalidade... In: In: NETTO, Vinicius M. et al. (org.) *Efeitos da arquitetura: os impactos da urbanização contemporânea no Brasil*. Brasília: FRBH, 2017, p. 71-89.

VIVAN, Mariana; SABOYA, Renato. Arquitetura, espaço urbano e criminalidade: efeitos da visibilidade na distribuição da ocorrência de crimes. In: NETTO, Vinicius M. et al. (org.) *Efeitos da arquitetura: os impactos da urbanização contemporânea no Brasil*. Brasília: FRBH, 2017, p. 163-182.

SEGURANÇA PÚBLICA: CRISE SEM SOLUÇÃO?

Flavio Werneck Meneguelliⁱ

RESUMO

Este texto tem por objetivo reacender o debate acerca do modelo de persecução criminal brasileiro. Desde a absoluta omissão na estratégia de prevenção, seja no âmbito federal, seja nos demais entes federados, com ênfase nas áreas urbanas; passando pelo gargalo da investigação, atrelado à excessiva burocracia e as limitações impostas ao poder de investigar; levantando o problema do lapso temporal e do falta de limitação do uso de recursos no processo penal; desaguando na crise exposta no sistema carcerário brasileiro. Passando pelo debate das necessárias reformas estruturais da arquitetura institucional que regulam o funcionamento da segurança pública no Brasil. Não pretende exaurir o debate acerca da crise. Mas propõe algumas reflexões e insere, no debate, a necessidade de indicadores e de ampliação de sistemas de controle e auditoria.

PALAVRAS CHAVE: persecução criminal, prevenção, investigação, processo penal, execução penal

INTRODUÇÃO

Os Estudos em segurança pública no Brasil vêm numa constante ampliação de escopo. Isso se deu a partir da década de 70, com a absorção de uma abordagem sociológica numa visão, até então, meramente jurídica. Observa-se que o foco era a pesquisa das instituições policiais em face de sua manifestação enquanto aparato armado do Estado. Esse enfoque permanece até os dias de hoje. Não obstante, a partir dos anos 2000, a SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública) buscou o fomento acadêmico em segurança pública, implementando um programa nacional de formação em políticas e gestão de segurança pública e subsidiando cursos de especialização, gerando um aumento nas abordagens científicas sobre o tema.ⁱⁱ

A alarmante escalada de violência no nosso país é notória. Só na última década, 553 mil brasileiros perderam a vida por morte violenta.ⁱⁱⁱ Diante da realidade que ora se apresenta, medidas estruturantes são necessárias e urgentes para reorganização dos problemas históricos enfrentados pelo Estado brasileiro na segurança pública. O enfrentamento ao tráfico internacional de drogas e de armas e a necessidade de dar

celeridade e efetividade com produção de provas técnicas pelas polícias (com a necessária aproximação com o Ministério Público) são algumas das correções necessárias para iniciar a quebra do ciclo de impunidade no nosso país.

O atlas de violência 2018 apresentou diagnóstico extremamente preocupante: “Segundo o Sistema de Informações sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde (SIM/MS), em 2016 houve 62.517 homicídios no Brasil. Isso implica dizer que, pela primeira vez na história, o país superou o patamar de trinta mortes por 100 mil habitantes (taxa igual a 30,3).”

“Em 2016, foram registrados, nas polícias brasileiras, 49.497 casos de estupro, conforme informações disponibilizadas no 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública^{iv}. Nesse mesmo ano, no Sistema Único de Saúde foram registrados 22.918 incidentes dessa natureza, o que representa aproximadamente a metade dos casos notificados à polícia. Certamente, as duas bases de informações possuem uma grande subnotificação e não dão conta da dimensão do problema...”

Importa ressaltar que enfrentamos uma corrupção sistêmica. Segundo a CGU, cerca de 80% das Prefeituras brasileiras fiscalizadas apresentam irregularidades graves e médias, que podem indicar a ocorrência de desvios de recursos públicos federais. A operação Sanguessugas, sozinha, imputou condutas ilícitas à cerca de 10% dos municípios brasileiros, por meio de seus gestores e representantes, ou seja, mais de 500 municípios foram investigados^v.

Esses números podem ser explicados, em boa parte, pela falta de um sistema organizado de persecução criminal. Observa-se, também, a ineficiência do trabalho dos sistemas de prevenção e auditagem no país. Essa inoperância na prevenção desagua no leito da já caudalosa impunidade no sistema criminal brasileiro.

Precisamos de um novo modelo Constitucional em segurança pública, adequado aos desafios impostos no século XXI. Reorganizar as polícias brasileiras. Suas competências, estruturas de carreira, ideologias e protocolos de ação. Buscar alternativas na prevenção, trabalhando o viés de transversalidade da segurança pública (necessidade de reconhecimento do impacto da empregabilidade, educação, cultura e esporte em contra turno, urbanismo, dentre outros na segurança pública) bem como a imediata modernização dos sistemas penal, processual penal e de execução penal no país^{vi}.

Samira Bueno, diretora executiva do Fórum Nacional de Segurança Pública, em entrevista à BBC Brasil, afirmou que: "As primeiras informações do local do crime são fundamentais para solucioná-lo. E aí quando não há essa integração – entre as polícias

brasileiras. Você tem uma taxa de esclarecimento de homicídios, por exemplo, que é baixíssima no Brasil: dos 60 mil que acontecem por ano, só 8% são solucionados." E segue: "Nada impede de ter mais de uma polícia, só que todas deveriam ser de ciclo completo. Essa interrupção no ciclo do crime onde uma faz uma parte, e outra faz outra, se mostrou ineficiente. Um vai por a culpa no outro sobre o não esclarecimento de um caso. Quando tem uma polícia só fazendo o ciclo completo, não tem em quem jogar a culpa."

Necessária a adoção de carreiras pautadas na meritocracia para os profissionais de segurança pública. "Hoje não há mérito no trabalho de gestão policial, nem tampouco na ascensão, pois os delegados já iniciam a carreira como gestores, enquanto outras classes ficam eternamente achatadas no crescimento dentro da instituição"^{vii}.

Fundamentada na meritocracia, a implementação de uma carreira policial, como nas melhores e mais eficientes polícias do mundo, conseguiria romper com essas barreiras. Não haveria a cristalização dos cargos sem crescimento e portanto, para sempre subordinados a cargos cuja função estabelecida é a de "ser chefe".

Frise-se que essa solução não ofende o ingresso via concurso público. Incorpora uma cultura de meritocracia "filme" no país, onde os servidores que almejam chegar aos cargos de chefia têm que provar, todos os dias, serem os mais capazes e competentes. Ademais isso mantém algo que é fundamental ao ser humano: **a motivação**.

Denise Veras e Jennifer Brenand afirmam que: "Motivar pessoas não é fácil, há uma dificuldade enorme, pois cada um tem pensamentos diferentes, ideias diferentes, gostos diferentes, e por isso devemos encontrar uma pessoa adequada para liderar, pois com pessoas motivadas a empresa vai conseguir obter resultados positivos, a produtividade irá aumentar, e com isso levará a empresa há obter um grande sucesso. Podemos concluir que atualmente, para uma organização que visa o futuro, deve-se investir incessantemente na motivação do seu maior fator, o capital humano, tal fator que obtêm lucros para a empresa tornando-a um diferencial competitivo nos negócios e se mantendo sempre à frente no mercado."^{viii}

Repisamos que, no modelo de hoje, nossa meritocracia é comparável à "fotografia". Existe o concurso público e, em sendo aprovado, sua competência e capacitação são ditas tacitamente reconhecidas pelos próximos 35 anos de prestação de serviço, para os cargos de chefia. Esse modelo corrói a motivação e separa os profissionais em castas estanques. De forma peremptória afirmamos que não há qualquer

infringência legal ou constitucional em sua adoção. Aplicar-se-ia o que já é regra no FBI (Federal Bureau of Investigation), a polícia federal norte americana e, no Brasil, na PRF (Polícia Rodoviária Federal), que adota um modelo semelhante; a meritocracia “filme”. Aquela em que todos os dias os profissionais tem o desafio de serem competentes e capazes de realizar suas atividades. Assim se qualificando para ocupar os postos de chefia de suas áreas de conhecimento.

Para melhor entendimento, a persecução criminal pode ser fracionada em 4 principais fases: prevenção, investigação, processo penal e execução penal.

FASES DA PERSECUÇÃO

1 - DA PREVENÇÃO

No que tange à prevenção, podemos levar em consideração, para breves considerações, duas frentes: as fronteiras e a prevenção nos Estados, DF e municípios. No âmbito local e estadual importante frisar três dos pilares de influência criminológica, quais sejam: empregabilidade, urbanismo e educação.

Colaciono texto publicado pelo Instituto Latino-Americano de Educação para a Segurança, que aborda o tema prevenção, com foco no conceito de segurança humana, que soma ao tripé citado acima:

“O foco do direito internacional no assunto da segurança, notadamente de âmbito estatal a par da tradicional noção de soberania do Estado, se justifica pela complexidade evocada pelo tema na atualidade e pela busca incessante de meios para integrar outros setores na defesa dos direitos humanos além da esfera governamental.

Segundo Bernardo Sorj (2005, p. 42): “O conceito de segurança humana é inovador em sua ênfase no cumprimento das leis de defesa dos direitos humanos individuais. Considera-se esta a principal tarefa da ordem internacional, mesmo contra a vontade dos Estados, mencionados como uma das principais fontes de insegurança individual.”

Elucidativo também o “Relatório da Comissão de Segurança humana” das Nações Unidas (2002-2003), ao exprimir que: “A segurança humana complementa a segurança do Estado, promove o desenvolvimento humano e reforça os direitos humanos. Complementa a segurança do Estado concentrando-se nas pessoas e tomando em consideração as inseguranças que não foram consideradas uma ameaça para a segurança

do Estado. Ao contemplar este outro tipo de riscos faz com que o desenvolvimento humano vá mais além do conceito de “crescimento em equidade”. O respeito pelos direitos humanos está no cerne da proteção da segurança humana.”

Deste modo, para a Organização das Nações Unidas (Human Development Report, 1994), sete são as categorias potencialmente nocivas à segurança humana e que necessitam de especial atenção, quais sejam:

segurança econômica: desemprego e trabalho informal.

segurança alimentar: escassez e baixa qualidade dos alimentos:

segurança na saúde: novas moléstias e transmissões por meios desconhecidos.

segurança ambiental: poluição ambiental em níveis alarmantes.

segurança pessoal: criminalidade e terrorismo.

segurança comunitária: violação às diferentes etnias e culturas.

segurança política: violações aos direitos humanos.^{ix}”

A adoção de um sistema eficiente de auditagem e implantação de um sistema de prevenção de ilícitos para melhoria da gestão e diminuição de riscos, inserindo agências reguladoras, BACEN, RFB e outros, se faz necessário para um efetivo combate à corrupção. Nesse contexto, a autonomia investigativa é ponto nevrálgico.

Afastar indicações políticas de agentes não concursados para cargos de gestão nesses órgãos também é medida saneadora necessária num ambiente em que o Brasil se depara com sucessivos escândalos de desvios de dinheiro público e fraudes em contratos^x.

No que tange à prevenção policial propriamente dita, a mudança da cultura policial, com a implementação de uma polícia de proximidade, aliada a tecnologia de mapeamento e adoção do ciclo completo para todos os profissionais de segurança pública podem reduzir os índices criminais nas cidades. Planejamento e execução já testados em várias cidades do mundo. Ações que alavancam a melhoria dos índices de violência^{xi}.

Nas fronteiras (seca, marítima e aérea), impõe-se a necessidade implementação de controle eficiente de pessoas, cargas e veículos, com uso de tecnologia e busca de solução para a falta de efetivo agregada às múltiplas competências da Polícia Federal, que é a força constitucionalmente responsável por essa segurança.

2 - DA INVESTIGAÇÃO

No tema investigação, urgente a implementação do ciclo completo de polícia para todos os profissionais em segurança pública. Desde as guardas municipais, passando pelas tradicionais polícias militares e civis, PRF, PF, agentes do sistema socioeducativo e agentes penitenciários, dentre outros. Trata-se de medida que visa dar eficiência, celeridade e que racionaliza o sistema de segurança brasileiro, trazendo economia aos cofres públicos e fomentando a meritocracia. Solução simples: aumenta-se o número de profissionais com atribuição para investigar. Especializa-se por área e por gravidade dos crimes cometidos, criando uma teia protetiva mais ampla para a prestação de serviço à sociedade.

Segundo a Federação Nacional dos Policiais Federais:

“... a importância do ciclo completo de polícia, para que as atividades de prevenção e investigação sejam desenvolvidas pelo mesmo órgão policial, pois, se o crime é uno, a polícia tem que ter atuação completa para preveni-lo e investigá-lo. O policial que atende uma ocorrência de crime deve ter a possibilidade legal de investigá-la até o fim, deve ser capaz de unir sua expertise operacional a sua capacidade investigativa.

O cidadão precisa e deseja se sentir amparado pelo Estado que, por sua vez, tem o dever de lhe proporcionar segurança. No ciclo completo, a experiência serve como chave-mestra para a elucidação do crime como fenômeno social que é, na medida em que a atividade investigativa requer conhecimentos sobre a vida, a dinâmica social, a complexidade do drama humano, seus desejos, conflitos e desvios, nas intrincadas relações entre indivíduos e grupos.xii”

A modernização do modelo adotado no CPP também se mostra inadiável diante do caos em segurança. O inquérito policial precisa ser modernizado, desburocratizado e voltado para a produção de provas técnico-científicas. Um laudo investigativo, a ser apresentado pelos profissionais de segurança pública, com narrativa dos fatos, indícios de autoria e materialidade, acompanhado, se necessário, de laudo pericial, seria a solução mais célere, eficiente e dando suporte suficiente para consubstanciar o Ministério Público na apresentação da denúncia ao Judiciário.

A desburocratização das investigações policiais coloca Polícia e Ministério Público em atuação conjunta e muito próxima é medida que retira o Brasil do fosso da burocracia excessiva e recoloca a persecução criminal em pé de igualdade com os EUA,

França e Alemanha, em termos de modelo de investigação, e pode ser o começo do fim do falido, burocrático e anacrônico modelo brasileiro^{xiii}.

3 - DO PROCESSO PENAL

Ainda no bojo do Código de Processo Penal, já na fase processual, importante salientar que “o Poder Judiciário brasileiro encontra-se seriamente congestionado não só em sua totalidade, mas também em cada uma de suas esferas e instâncias. Considerando a fase de execução, a taxa de congestionamento ultrapassa todas as demais. O autor da ação ganha mas, depois, na fase de execução, não leva. E muita gente, que perdeu a ação, se vale do Judiciário para protelar o cumprimento da sua responsabilidade. Sobretudo o Estado. A sensação de ineficiência e ineficácia da justiça brasileira é cada vez maior. Isso é muito ruim para a imagem do Judiciário, visto que para ele a confiança é o eixo sobre o qual se ampara sua existência”^{xiv}.

Nesse espectro, tratando de direito processual penal, importante também vislumbrar que os “direitos fundamentais têm como características salvaguardar os direitos na figura do homem, dando o mesmo uma relação de equilíbrio do mesmo em relação à malha estatal, entre os princípios de maior relevância o princípio da dignidade da pessoa humana sentido lato senso, já reportando aos preceitos processuais o princípio do juiz natural, do contraditório da ampla defesa, e entre outros.”^{xv}

Buscar o equilíbrio entre a celeridade e eficiência da justiça e os princípios do contraditório e ampla defesa é desafio que se mostra urgente no processo penal brasileiro. As propostas de limitação do número de recursos no processo penal em concreto são alternativas mais viáveis para buscar esse equilíbrio entre o jus puniendi estatal e os princípios constitucionais citados.

Nos estritos termos delineados pelo então ministro do Superior Tribunal de Justiça, Teori Albino Zavascki: “Num estado absentéista e omissivo, a igualdade entre as pessoas era simplesmente formal, desprovida de qualquer representatividade no plano dos fatos, um mero catálogo de ilusões.” Nos exatos termos do ditado popular, podemos afirmar que aquele que conhece a história não comete os mesmos erros no futuro. A citação refere-se ao panorama existente no século XIII, mas acaba por retratar o sentimento da população brasileira nos dias atuais.

4 - DA EXECUÇÃO PENAL

Nossa execução penal hoje vive uma crise insolúvel diante do arcabouço jurídico vigente. Necessária a adoção de soluções para que os presídios deixem de ser “RH de facções criminosas” e retomem suas duas principais funções: a de aplicar pena e de ressocializar o apenado.

Para tanto o redimensionamento do deferimento de benefícios durante o cumprimento das penas, a retomada da disciplina no sistema prisional por meio do trabalho e da educação e a observância e adoção de medidas minimizem o impacto da agressão sofrida pela vítima e sua família são pontos chaves na reconstrução do sistema.

Ainda se faz necessária a reanálise do papel do Estado no suporte das vítimas. “Estudos indicam que uma vítima de crime violento leva, no mínimo, oito anos para se recuperar do trauma. Ou seja, é uma “pena” bem maior que a do criminoso. Isto sem falar se a vítima foi assassinada, pois é uma “pena” perpétua e os familiares da vítima nada recebem se este não era inscrito no INSS. Ao contrário disso, a Constituição prevê auxílio reclusão para a família do criminoso, se inscrito no INSS. A rigor, o criminoso tem previsão constitucional, mas a vítima de crime não está prevista na Constituição^{xvi}”.

Hoje é inevitável reconhecer a necessidade da efetiva participação da vítima na defesa de seus interesses decorrentes da prática de ilícito penal. Definir seus direitos e garantias de forma clara. A vítima é elemento chave para a realização da Justiça. Para isso, não basta apenas elencar direitos se não houver a efetividade na sua aplicação. Do contrário, é a afirmação de sua não existência^{xvii}.

CONSIDERAÇÕES RELEVANTES

Observamos ainda que no SUSP – recém-aprovado pelo Congresso Nacional, há previsão de gestão de informações, estabelecendo padronização, intercâmbio e disseminação do conhecimento dos bancos de dados policiais. Entretanto, essa coordenação dos bancos de dados policiais hoje se mostra muito precária.

A ampliação dessa rede de comunicação em uma grande base de dados deixaria a informação disponível a todos os centros de polícia - com maior refino de perfil do usuário - bem como mais acessível ao titular da ação penal. Importante lembrar que já no seu embrião, temos o veto do Presidente da República na participação do sistema socioeducativo no SUSP. O que se mostra equivocado por dois aspectos: primeiro porque

o banco de dados estará deficiente; segundo porque retirou a possibilidade de incremento de recursos para o próprio sistema, que hoje é precário e não atinge seus objetivos.

Luiz Eduardo Soares, em verdadeiro desabafo acerca do atual sistema de segurança pública e, mais especificamente sobre o SUSP afirma que: “O Brasil, na área de segurança pública, tornou-se o reino do voluntarismo, do arremedo, do improvisado, da mistificação mais simplória, da retórica no lugar do tratamento sério e objetivo dos problemas reais”^{xviii}.

Com relação às Fronteiras, mostra-se imperioso o incremento do combate ao crime organizado, com destinação específica para o controle e combate a criminalidade no âmbito fronteiriço, aeroportuário e marítimo.

É notória a grande extensão de área de fronteiras no Brasil. A fronteira “seca” tem 16.886 quilômetros de extensão, sendo 7.363 quilômetros de linha por terra e 9.523 quilômetros de rio, lagos e canais. Nosso litoral possui 7.408 quilômetros de extensão e se forem computadas todas as reentrâncias chega-se à marca de 9.198 km. Não só isso, o combate ao tráfico internacional de drogas e armas – corrente nas fronteiras e aeroportos – é essencial para contenção da violência nos centros urbanos.

Nossos portos sempre representaram um grande atrativo econômico ao longo da história, fato este que requer um Estado que seja capaz de prevenir e reprimir as diversas modalidades de crimes que podem ser cometidos na área marítima/portuária. Tais características tornam os portos brasileiros em um portal de acesso as mais diversas rotas dos mercados ilícitos internacionais.

Fato é que, hoje, não há um controle efetivo e eficaz das fronteiras, nem tampouco a necessária centralização de suas ações para que as mesmas sejam uniformes, em que pesem as características e especificidades de cada região. Mostra-se urgente o incremento do policiamento de fronteira e controle migratório, da fiscalização de entrada e saída de pessoas, cargas e veículos no país, do controle dos meios de transporte que fazem o tráfego internacional, e da investigação e o combate dos crimes nacionais ou transnacionais que ocorram ou tenham início na faixa de fronteira.

No âmbito da Polícia Federal, ressalte-se que, durante as últimas três décadas, houve imposição de inúmeras competências legais, que não encontram seu paralelo nas atribuições de seus cargos. Necessária confecção de Lei Orgânica para saneamento do referido problema e incremento de recursos para desempenho eficaz de todo esse rol. Como exemplificação de quais seriam essas atividades, citamos: controle de produtos químicos (cadastro, licença, controle de importação e exportação com emissão de

autorização prévia, e fiscalização), controle de armas (registro e porte de arma de fogo, além do controle de profissionais com atuação na área), Controle de segurança privada (registro, licença, fiscalização, registro de vigilantes, autorização para porte de arma de fogo na esfera de empresas de segurança), controle de imigração (emissão de passaporte, controle de imigração, cadastro e registro de estrangeiros, retiradas compulsórias), segurança de dignitários e testemunhas, atividades de tecnologia da informação (desenvolvimento de sistemas), controle e coordenação de grandes eventos, aviação operacional, segurança aeroportuária, segurança marítima, dentre outras.

A adoção do ciclo completo de polícia, assim como do ingresso único como pilares de reforma interna nas instituições policiais fomentariam a meritocracia (competência e capacitação) e a manutenção da motivação intrínseca ao todo ser humano.

Alterações na investigação criminal, via CPP são, há muito, esperadas, pois trazem maior intercâmbio com os Ministérios Públicos, desburocratizam o processo, dão celeridade e ampliam as possibilidades de investigação.

A restrição dos números de recursos dentro de um mesmo processo penal em concreto, visando dar eficiência ao sistema, atacando a sensação de impunidade, com respeito à ampla defesa e o contraditório, evitando os recursos meramente protelatórios e premiando o bom profissional da advocacia é outra solução importante.

A LEP necessita de alterações pontuais, colocando o trabalho como ponto nevrálgico do sistema de execução. Pleito apoiado por mais de 90% da população brasileira, colocando o trabalho como força motriz para a recuperação do apenado, tornando-o atrativo, mediante acesso a remuneração e benefícios. O apenado tem a opção de não trabalhar, mas tem também a responsabilidade pela sua escolha, qual seja, a restrição aos benefícios da LEP, que ficariam condicionados ao trabalho.

CONCLUSÃO

Importante ressaltar que "os custos gerados pela violência no Brasil são três vezes maiores do que o valor destinado a políticas de segurança pública e prevenção da criminalidade.^{xix}" Em 2013, homicídios, serviços de saúde de emergência e contratação de segurança privada, por exemplo, consumiram 193 bilhões de reais – cerca de 4% do PIB nacional, de acordo com a parcial do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Se somados os gastos com prisões e unidades de medidas socioeducativas, em 2013, a violência gerou ao Brasil um custo de 258 bilhões de reais ou 5,4% do PIB.

Estima-se, ainda, que a corrupção custou ao Brasil 200 bilhões de reais em 2017. É o que afirmam o MPF e a ONU (<https://istoe.com.br/brasil-perde-cerca-de-r-200-bilhoes-por-ano-com-corrupcao-diz-mpf/>).

É de se destacar que a falta de perspectiva de melhoria nos índices de impunidade e a cultura da corrupção no país afetam diretamente a sociedade. Citamos pesquisa da UNB em que:

- 50,3% dos brasileiros afirmaram que contratariam parentes se fossem servidores públicos;

- 28,1% afirmaram que utilizariam cartões corporativos com despesas pessoais;

- No caso dos servidores públicos, 22,5% admitiu já ter desobedecido alguma lei e outros 18,1% confessaram ter cobrado propina para atender alguma reivindicação legítima dos cidadãos (<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1502200904.htm>).

São dados assustadores que se refletem direta e indiretamente na economia e cidadania brasileiras. Para além dos custos acima, soma-se R\$ 114 bilhões pela perda de capital humano. Ainda, R\$ 36 bilhões com seguros contra roubos e furtos e R\$ 3 bilhões com o sistema público de saúde (<https://oglobo.globo.com/brasil/estudo-mostra-que-custo-da-violencia-no-brasil-ja-chega-54-do-pib-14517004#ixzz5M7RP8fa5>).

Para Bruno Paes Manso, pesquisador do Núcleo de Estudos da Violência da USP, o erro da gestão dos gastos em segurança pública está no investimento num "modelo falido". "Além de não haver investimento na prevenção, o país gasta muito dinheiro com um modelo que há 30 anos se mostra equivocado^{xx}", afirma.

A falência no modelo de segurança pública adotado no país se reflete num sentimento de impunidade. O Índice de Confiança na Justiça Brasileira, medido pela FGV, mostra que 81% da população acredita que é fácil desobedecer às leis brasileiras e que sempre é possível "dar um jeitinho". Além disso, 57% acham que há poucos motivos para seguir as leis." (<http://www.dw.com/pt-br/inefici%C3%A0ncia-da-seguran%C3%A7a-p%C3%BAblica-eleva-custo-do-combate-%C3%A0-viol%C3%A0ncia/a-18054924>)

Diante do acima apresentado, é de suma importância repensar todo o sistema de persecução criminal brasileiro, adequando o mesmo aos anseios da nossa sociedade e à realidade hoje existente no país. Os dados apresentados e os fatos relatados são críticos. Vivemos um caos em segurança e insistimos na manutenção de uma política falida na área. Ou implementamos bons exemplos que funcionam em outros países ou estaremos

fadados ao aumento exponencial do ciclo de violência e impunidade vividos e chegaremos a situação crítica de comando por organizações criminosas e descrédito total do modelo de governo democrático.

REFERÊNCIAS

- ¹ Mota, Jacques Douglas. Origem e evolução dos estudos em ciências policiais no Brasil. Ciências policiais e segurança pública. Goiânia; Ilumina, 2018.
- ² Atlas da violência 2018, Ipea e FBSB. disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf. >> Acesso em 03/09/2018
- ³ 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública – FBSP – disponível em <<<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/11o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>>> Acesso em 03/09/2018
- ⁴ Auditoria e fiscalização. Disponível em << <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao> >> Acesso em 01/09/2018.
- ⁵ Malaquias, Roberto Antonio Darós. Segurança pública: o novo pacto reformista da sociedade brasileira na estruturação da defesa social. Curitiba: Ed. Juruá, 2017.
- ⁶ Hermes; Ivenio; A polícia da meritocracia, da concorrência saudável e da hierarquia aberta. Disponível em << <http://fenapef.org.br/43810/> >> Acesso em 13/09/2018.
- ⁷ Veras, Denise; A importância da motivação para o desenvolvimento e sucesso das organizações. Disponível em <<<http://www.administradores.com.br/artigos/tecnologia/a-importancia-da-motivacao-para-o-desenvolvimento-e-sucesso-das-organizacaoes/59904/>.>> acesso em 13/09/2018
- ⁸ SAMPAR, Rene. Segurança Humana e efetividade do Humanismo Jurídico. Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional, 2010. Disponível em: <<www.abdconst.com.br/revista3/renesampar.pdf >>. Acesso em: 07 mai. 2018.
- ⁹ Carolina; Anna. Compliance no setor público. Disponível em <<<https://acmd.jusbrasil.com.br/artigos/207700875/compliance-no-setor-publico> >> Acesso em 03/09/2018.
- ¹⁰ Leal, César Barros; Heitor, Piedade Junior. A violência multifacetada: estudos sobre a violência e a segurança pública. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2003.
- ¹¹ Cabral; Adelson. Moreira; Antonio. Cristine; Magne. Ponciano; Marcio. Entenda o ciclo completo de policia. Disponível em <<<http://fenapef.org.br/entenda-o-ciclo-completo-de-policia/>>> Acesso em 13/09/2018.
- ¹² Agencia Fenapef. Disponível em <<http://painelpolitico.com/projeto-de-lei-propoe-a-extincao-do-inquerito-policial-e-o-fim-da-burocracia-nas-investigacoes/#.W5wai_Zv9PY>>. Acesso em 14/09/2018.
- ¹³ Gomes, Luiz Flávio. Judiciário congestionado. Justiça tardia é injustiça. Disponível em <<<https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/121925427/judiciario-congestionado-justica-tardia-e-injustica-rui-barbosa>>>. Acesso em 06/09/2018.

¹⁴ Neto, Joaquim das Neves Celestino. As garantias constitucionais e o processo penal. Disponível em <<https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6201>>. Acesso em 13/09/2018.

¹⁵ Melo, André Luiz Alves de. Sistema penal trata vítima com menosprezo. Disponível em <<<https://www.conjur.com.br/2010-abr-25/sistema-penal-foco-reu-trata-vitima-menosprezo>>> Acesso em 14/09/2018.

¹⁶ Machado, Vilma de Fátima. Junior; Javahé de lima. A vítima como sujeito de direitos no direito processual penal. Disponível em <<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c4c0466a651f3c8b>>> Acesso em 14/09/2018.

¹⁷ Soares; Luiz Eduardo. O SUSP e o poder embriagado. Disponível em <<<http://justificando.cartacapital.com.br/2018/07/03/susp-e-o-poder-embriagado/>>> Acesso em 14/09/2018.

¹⁸ Gomes, Karina. Ineficiencia da segurança pública eleva custo do combate à violência. Disponível em <<<https://www.dw.com/pt-br/inefici%C3%Aancia-da-seguran%C3%A7a-p%C3%BAblica-eleva-custo-do-combate-%C3%A0-viol%C3%Aancia/a-18054924>>>. Acesso em 13/09/2018

¹⁹ Idem ibidem

A SEGURANÇA HÍDRICA À LUZ DAS SOLUÇÕES BASEADAS NA NATUREZA DE CUNHO FLORESTAL: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS POTENCIALIDADES DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

José Alexandre Maximino Mota³³

RESUMO

As atuais discussões sobre o tema “crise hídrica” têm demonstrado que não se pode tratá-la como uma questão excepcional e de baixa recorrência. Ao revés, a experiência e os estudos realizados demonstram que a melhor forma de abordá-la é a partir da ideia de planejamento e atenção contínua, priorizando-se o conceito de “segurança hídrica”. E para que a tão almejada “segurança hídrica” seja alcançada, é de fundamental importância que os princípios e as diretrizes das Políticas Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e de Meio Ambiente (PNMA) sejam aplicados de forma integrada e efetiva, permitindo que estratégias como as “Soluções Baseadas na Natureza (SbN)” posam permear objetivos e preocupações afetas aos instrumentos do licenciamento ambiental e da concessão de outorgas de direito de uso de recursos hídricos. Para além da integração dos instrumentos supracitados, revela-se igualmente essencial a articulação dos órgãos e entidades que integram os respectivos Sistemas – SISNAMA e SNGRH -, com ênfase no fortalecimento, cada vez maior, dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH). O presente artigo abordará, de forma sucinta e com especial ênfase em determinados precedentes judiciais, como o Ministério Público pode atuar como amálgama entre os referidos Sistemas, notadamente na seara das medidas de conservação e recuperação de Áreas de Preservação Permanente (APP) que prestam serviços ambientais relevantes do ponto de vista da provisão hídrica.

Palavras-chaves: Segurança hídrica. Integração. Políticas Nacionais de Meio Ambiente (PNMA) e de Recursos Hídricos (PNRH). Soluções Baseadas na Natureza. Potencialidades do Ministério Público.

I. Breves considerações iniciais sobre o contexto: “crise hídrica” ou “insegurança hídrica”?

Tem sido cada vez mais frequente a veiculação, pela mídia escrita e televisiva, acerca da relação entre o déficit de cobertura florestal e as reduzidas vazões nos reservatórios. E este “convite à reflexão”, que soa como um grande alerta aos organismos

³³spécie e de assegurar sobre eles não uma disciplina, mas uma regulamentação” (idem, p. 292-294).
Mais sobre Biopolítica em Fouc

estatais e não governamentais, tem sido constantemente reiterado nos últimos seis anos, dada as profundas lições deixadas pela denominada “crise hídrica”, ocorrida entre 2013 e 2015, com graves reflexos ambientais e socioeconômicos.

Com efeito, nas bacias de contribuição dos principais reservatórios de abastecimento da Região Sudeste, como os Sistemas Cantareira e Paraíba do Sul, contou-se com vazões afluentes aos reservatórios em percentuais sobremaneira inferiores à média histórica, dificultando, conseqüentemente, que aquelas estruturas³⁴ recebessem o volume de água esperado para àquela época do ano.

O sistema Cantareira, fundamental para o abastecimento da Grande São Paulo, operou com 5% (cinco por cento) da sua capacidade em janeiro de 2015. Por aproximadamente dezenove meses, o sistema usou o chamado "volume morto" para atender aos milhões de usuários, dos mais variados setores (vg. saneamento e indústria), dele dependentes.

Estudo publicado pela Universidade de São Paulo³⁵ a respeito da “crise”, por exemplo, destaca as seguintes conseqüências experimentadas na época: (i) o aumento das tarifas de energia elétrica em até 25% (vinte e cinco por cento); (ii) campanhas realizadas pelas concessionárias de saneamento para que os usuários reduzissem em pelo menos 20% o consumo de água; e (iii) estimativas da FIESP de que aproximadamente 60.000 (sessenta mil) estabelecimentos, que representam quase 60% (sessenta por cento) do PIB industrial do estado, tivessem sido afetados pela falta d’água; o encarecimento (em até trinta por cento), em razão dos impactos na agricultura, de produtos como tomate, alface, cana-de-açúcar, laranja e feijão.

³⁴ault, cf. FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. FOUCAULT, Michel. **O nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

De se recordar que outros Estados da federação também foram drasticamente afetados. O Rio de Janeiro, fortemente dependente³⁶ da bacia do Rio Paraíba do Sul, precisou utilizar o “volume morto” da represa Paraibuna, após o nível daquele reservatório chegar a recordes negativos históricos desde que foi criado, em 1978. Já o Sistema Paraopeba, que abastece a região metropolitana de Belo Horizonte, chegou a operar, na mesma época (2014/2015), com 30% (trinta por cento) de sua capacidade. E o Espírito Santo, a seu turno, teve um prejuízo aproximado de R\$ 1,390 bilhão para o setor agropecuário, segundo estimativas de sua Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca.³⁷

Porém, a denominada “crise hídrica” não deixou apenas graves prejuízos socioambientais, deixou também lições. E estas lições, para alguns órgãos e instituições, tanto públicas quanto privadas, foram absorvidas e moveram as suas ações e projetos. Dentre as lições hauridas e as ações empreendidas, podemos citar, por exemplo: (i) a reflexão de que a noção de “crise”, por sugerir situação quase sempre “efêmera”, circunstancial, deveria dar lugar à ideia de “segurança hídrica”, cujo significado remeteria a um constante estado de atenção, conscientização e, principalmente, ‘planejamento’; e (ii) o aumento da percepção de que a (in)segurança hídrica, a sua escassez, para além dos fenômenos naturais – e, segundo significativa parcela de estudiosos, influenciado sobremaneira pela intensificação das mudanças climáticas –, também envolve diretamente problemas de gestão, de governança.

Embora, em âmbito internacional, o Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) – criado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) – tenha alertado que a estiagem e a “crise hídrica” de vários países são influenciadas pelas mudanças climáticas, não se pode perder de vista que, se não bastasse o papel acentuado do homem para essas mudanças, outros fatores institucionais e governamentais agravam a problemática.

³⁶ Jorge Nef é professor de estudos de extensão rural e desenvolvimento internacional na Universidade de Guelph, Canadá e diretor do Instituto de Estudos da América Latina e Caribe (ISLAC) da Universidade do Sul da Flórida, EUA.

³⁷ Cito original: “With desarticulation of the terms of reference of international politics, the conceptual foundations that gave meaning to what was referred to as “the world order” have become dated. Much of the assumptive scaffolding underpinning development studies and international relations and security studies – all fields of research that emerged in the context of the Cold War – has lost consistency”.

O ‘Boletim Legislativo’ nº 27 do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal,³⁸ por exemplo, consignou que dentre as principais causas de desabastecimento no país destaca-se “o uso não eficiente dos recursos hídricos, bem como a eventual falta de investimentos e de políticas públicas adequadas no setor”. Pontuando, ainda, que a Política Nacional de Mudanças Climáticas, instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009:

tratou de forma indireta os recursos hídricos, ao determinar como objetivos a preservação, conservação e recuperação dos recursos naturais e, como diretriz, medidas de adaptação para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico. (CERQUEIRA, et al. 2015)

Porém, as estratégias de adaptação e mitigação³⁹ baseadas em ecossistemas não decorrem apenas da Lei supracitada, isto é, não encontra apenas nela o seu fundamento normativo de validade. Firme na premissa de que o ordenamento jurídico pátrio contém outras normas jurídicas (inclusive com inspirações e corroborando ‘atos internacionais’) com eficácia suficiente para “conformar” uma realidade indesejável (*eg.* um estado de degradação que comprometa serviços ambientais relevantes), as Instituições de defesa do Estado Democrático de Direito, como o Ministério Público e o Judiciário, têm aplicado disposições normativas previstas em leis que, conquanto esparsas, precisam ser interpretadas sistematicamente. Principalmente aquelas dispostas na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938/1981, e na Política Nacional de Recursos hídricos (PNRH), Lei nº 9.433/1997, com seus correlatos “Sistemas” e “Instrumentos”.

E foi a partir desta orientação, gize-se, que o Ministério Público do Rio de Janeiro obteve importantes decisões judiciais no tratamento de um dos aspectos (“gestão das águas”, *vg.* à luz da integração de instrumentos como a ‘avaliação de impacto ambiental’ e a ‘outorga’) que dizem respeito ao ‘valor’, ao direito fundamental – decorrente da confluência de outros direitos igualmente fundamentais, explícitos e implícitos – à segurança hídrica.

³⁸ Ruth Jacoby foi Diretora-geral da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e Ministra das Relações Exteriores da Suécia.

³⁹ Embora existam intervenções que não se utilizam da força, como as sanções econômicas, diplomáticas, etc. E também existem intervenções armadas que são solicitadas à comunidade internacional (ONU) pelo próprio Estado nacional. Contudo, neste trabalho será dado destaque às intervenções que se utilizam da força, sem a autorização do Estado, pelos problemas de ordem ética, teórica e prática que ele traz.

Em desfecho a este capítulo introdutório, observamos que, felizmente, o conceito de “segurança hídrica” tem sido cada vez mais empregado pelos órgãos gestores. Embora não haja um conceito legal⁴⁰ definido, observamos que a expressão tem sido empregada em diversos contextos. Ora atrelando-a a planos específicos, ora a componentes (eg. enquanto “objetivo”) de programas estaduais.

A guisa de exemplo, o “Relatório Conjuntura Recursos Hídricos Brasil – 2018”, publicado pela Agência Nacional de Águas (ANA), menciona a expressão por 7 (sete) vezes ao longo de suas 72 (setenta e duas) páginas. Vejamos algumas dessas citações: (i) “a partir de 2013, a Sala de Crise do São Francisco, instalada pela ANA, debate medidas com vistas a aumentar a segurança hídrica da bacia e possibilitar a manutenção do atendimento a todos os usos da água”; e (ii) “diante da complexidade e das adversidades das condições de suprimento de água à população urbana brasileira, a ANA e o Ministério da Integração Nacional (MI) estão elaborando o Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH) para o país”.⁴¹

Em âmbito estadual, por sua vez, verificamos as mesmas abordagens, cabendo destacar, por sua densidade (vg. ética e pretensamente universal), extensão (vg. abordando os distintos usos) e objetividade, a construção textual empreendida pela Secretaria Estadual do Ambiente e Sustentabilidade do Rio de Janeiro. A propósito:

⁴¹Segundo Suzeley Mathias e Leandro Pepe, as operações conduzidas pela ONU podem ser de imposição da paz, quando as tropas são enviadas para mediar o conflito entre as partes buscando uma neutralidade que permita a instalação de um governo ainda que provisório no país em conflito; podem ser de manutenção da paz, quando há uma trégua no conflito e os capacetes azuis dirigem-se ao local para manter a trégua e assegurar a legitimidade na instalação, quando há, do novo governo; e outras missões humanitárias de paz, quando é por meio de ações instrumentais que se atende parte da população no país que está em conflito ou então afiançam a legitimidade de eleições e institucionalização de governos. É assim que se traduzem as diferentes modalidades de atuação no país que está em conflito ou então afiançam a legitimidade de eleições e institucionalização de governos. É assim que se traduzem as diferentes modalidades de atuação na instalação, quando há, do novo governo; e outras missões humanitárias de paz, quando é por meio de ações instrumentais que se atende parte da população no país que está em conflito ou então afiançam a legitimidade de eleições e institucionalização de governos. É assim que se traduzem as diferentes modalidades de missões: *preventive diplomacy*, *peacemaking*, *peace-keeping* ou *peace-building* (MATHIAS, PEPE, 2006, p. 03). Contudo, para os objetivos desse texto, essa diferenciação entre as diversas maneiras de implementar missões com o envolvimento militar, não será considerada.

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), segurança hídrica é "assegurar o acesso sustentável à água de qualidade, em quantidade adequada à manutenção dos meios de vida, do bem-estar humano e do desenvolvimento socioeconômico; garantir proteção contra a poluição hídrica e desastres relacionados à água; preservar os ecossistemas em um clima de paz e estabilidade política". Promover a segurança hídrica é contribuir com a manutenção da vida e deve ser o foco principal daqueles que realizam a gestão dos recursos hídricos, assim como de toda a sociedade.⁴²

Tecidas essas considerações iniciais sobre a ideia, os significados possíveis e o contexto da “segurança hídrica”, avancemos correlacionando com algumas das hipóteses passíveis de atuação pelo Ministério Público.

II. As potencialidades da atuação do Ministério Público na vertente do reflorestamento enquanto estratégia para a promoção da segurança hídrica

A relação entre o déficit florestal em áreas estratégicas – como as áreas de recarga, as nascentes e as faixas marginais de proteção – e o maior ou menor grau dos serviços ambientais “hídricos” tem sido cada vez mais estudada em âmbito nacional e internacional. Não apenas estudada como também objeto de ações conciliatórias e convergentes entre estes dois componentes (“água” e “floresta”).

Em âmbito internacional, por exemplo, algumas experiências podem ser brevemente apontadas. A começar pelas denominadas “megalópoles”, o exemplo do abastecimento de Nova York merece registro.

Na década de 90 do século passado um extenso programa de proteção aos mananciais de água foi concebido e desenvolvido para prevenir a poluição aos corpos hídricos estratégicos, notadamente em relação às suas nascentes, evitando, assim, gastos volumosos com tratamento ou busca de novas fontes de abastecimento.

Dentre a gama de medidas desenvolvidas, constou a aquisição, pelo Poder Público, de porções de terras compreendendo as nascentes de água. O objetivo precípua foi o de proteger a vegetação do seu entorno e garantir que os lençóis freáticos continuassem a ser “alimentados”. Com vistas a um maior ganho de eficiência nos resultados, também foram levadas a efeito ações como a assistência técnica e financeira as comunidades rurais das

regiões selecionadas, com a contrapartida de compromissos com a proteção dos ecossistemas envolvidos, especialmente no que tange a eliminação e/ou mitigação da poluição nos mananciais.

Com a adoção destas medidas, aquela cidade conseguiu ampliar consideravelmente a “vida útil” de seus mananciais. O programa também envolveu medidas outras, como de gerenciamento de demanda, de modo a influenciar tanto na “oferta” quanto na “demanda” de água. E, neste sentido, campanhas pela redução do consumo foram executadas e o consumo *per capita* da cidade, que era de 204,1 galões de água por dia em 1991, caiu para 125,8 galões/dia em 2009.⁴³

Outros exemplos, *vg.* no contexto de países desenvolvidos, poderiam ser lembrados. Em Tóquio, as autoridades competentes promoveram regimes especiais de manejo daquela que é considerada a principal bacia que abastece a cidade, a do rio Tama. Como alternativa encampada para o enfrentamento à escassez de água, o governo se propôs a comprar áreas consideradas “sensíveis” para fazer o reflorestamento, e, assim, recuperar regiões degradadas.

Houve também investimentos para captação efetiva das águas pluviais, com o seu consequente reaproveitamento, além do combate a vazamentos para reduzir as perdas nos sistemas de distribuição. No país, a perda de água estimada é de 9% (nove por cento), ao passo que em Brasília, por exemplo, esse índice varia de 30% a 35%, de acordo com a Companhia de Saneamento Ambiental do DF (Caesb).⁴⁴

⁴³ Denise Tarin é Procuradora de Justiça no estado do Rio de Janeiro. Coordenadora do projeto Segurança Humana-MPRJ, desde 2014.

⁴³ Rocinha, a maior favela do Rio de Janeiro, instalada no bairro de São Conrado, zona sul carioca, com 69.356 habitantes, segundo dados do Censo do IBGE, 2010.

⁴³ Dados atuais

zados até a data da entrega do artigo.

⁴⁴ Art. 6º da CF/88: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

⁴⁴ Art. 225, § 1º, inciso **IV da CF/88** “Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.”

⁴⁴ No dia 06.02.2019, a cidade do Rio de Janeiro sofreu com alta precipitação pluviométrica e ventos com mais de 120Km/h revelando a face da sua vulnerabilidade mútua. Os riscos antes restritos às comunidades, reconhecidas como as áreas de risco agora é da cidade toda. Moradores, turistas, transeuntes, motoristas, comerciantes e trabalhadores afetados pela mesma chuva. Ficou evidente naquele momento que todos estavam vulneráveis ao desastre, democraticamente.

Fato é, no entanto, que muitas das vezes as boas práticas de gestão ambiental não são adotadas de ofício pelo Poder Público, principalmente pelo Poder Executivo. Quando isso ocorre, e a depender das peculiaridades do sistema jurídico adotado em cada Estado soberano, será necessário recorrer a mecanismos de proteção e defesa dos direitos fundamentais violados, seja por ação ou omissão.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), ao tratar das “Funções Essenciais à Justiça”, consagrou o seguinte em seu artigo 127: “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. E, para conferir efetividade a esta elevada missão de natureza constitucional, dispôs no art. 129 que, dentre as funções institucionais do *Parquet*, está a de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (inciso III).

Passados quase 30 (trinta) anos desta genuína e legítima vocação constitucional de defesa dos direitos coletivos e difusos – que, a bem da verdade, se iniciara, ainda que sem a força constitucional, com o advento de leis como a nº 7.347/1985, que rege a Ação Civil Pública (ACP), temos conquistas a comemorar, sobretudo na área da “segurança hídrica”.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – que vem participando das profícuas iniciativas do renomado projeto “Conexão Água” – obteve, em 4 de julho do corrente (2018), por meio do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA/MPRJ), importante decisão judicial para a tutela dos recursos hídricos naquele Estado.

Na referida “ACP” (processo nº 0236902-67.2017.8.19.0001), proposta em face do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) e também da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), foi requerida a adoção de medidas como o monitoramento da água (“bruta”) e o reflorestamento para melhorar a qualidade socioambiental da bacia onde está localizado o denominado “Complexo Imunana-Laranjal”, responsável pelo abastecimento dos municípios de Itaboraí, São Gonçalo e Niterói, além de parte de Guapimirim, Maricá e da Ilha de Paquetá. Estima-se que ao menos três milhões de pessoas serão beneficiadas com as medidas deferidas.

Em apertada síntese, o caso envolve os seguintes aspectos: (i) balanço hídrico deficitário do sistema Imunana Laranjal; e o (ii) processo de renovação de licença de operação (e também da “outorga”) para a companhia de abastecimento responsável por operar o aludido sistema. No que tange ao licenciamento ambiental, alegou o MPRJ a

existência de omissões (de avaliação de impactos relevantes) e violações positivas de condicionantes previstas na própria licença de operação (LO) que se pretendia renovar.

Neste processo, para além de questões técnicas atinentes ao caso (*eg.* como os estudos acerca do balanço hídrico da sub-bacia hidrográfica respectiva) o *Parquet* tem enfatizado que a ‘segurança hídrica’ é um direito humano e fundamental, garantido em normas nacionais e internacionais.

Com efeito, a extrema relevância das ‘águas’ em âmbito global, e no Brasil especificamente, resultou na aprovação, ao longo da segunda metade do século passado e no início deste, de um expressivo conjunto de normas jurídicas internacionais e nacionais visando disciplinar as atividades humanas relacionadas a esse bem, que, dada a sua essencialidade, passa a ser cada vez mais juridicamente tutelado.

Na conjuntura internacional, a ‘Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente’, organizada pela ONU em janeiro de 1992, na cidade de Dublin (Irlanda), tratou da necessidade de cada país em exercer uma eficiente “gestão de recursos hídricos”, partindo do princípio de que “*a escassez e o mau uso da água doce são fatores de grande e crescente risco ao desenvolvimento sustentável e à proteção do meio ambiente*” (ONU, 1992a). O principal resultado dessa Conferência foi a chamada ‘Declaração de Dublin’, documento que estabeleceu quatro princípios básicos, dentre os quais destacamos dois: (i) a água doce é um ‘bem’ finito e essencial para a continuidade da espécie humana; e (ii) a necessidade de uma abordagem participativa para o gerenciamento da água, envolvendo a participação cidadã e dos Estados em todos os seus níveis legislativos.

Se não bastasse o reconhecimento dessa compreensão da água enquanto ‘bem’, temos outra acepção, indissociável e correlata àquela, da água enquanto ‘direito’. De forma simples e com menor rigor jurídico-científico,⁴⁵ podemos dizer que todos, indistintamente, têm o *direito* ao *bem* jurídico água. Direito este qualificado como ‘humano’ (*vg.* viés internacional) e ‘fundamental’ (*vg.* sob a ótica das Constituições dos Estados-membros).

Apesar da existência de atos internacionais mais antigos destacando a necessidade de sua proteção, a água como ‘direito humano’ foi propriamente reconhecida pela Organização Mundial das Nações Unidas em julho de 2010. A Resolução A/RES/64/292

declarou a água limpa e segura e o saneamento como um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos (ONU, 2010).

No Brasil, a proteção jurídica das águas tem suas bases estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, que tratou da matéria em dispositivos esparsos ao longo de seu texto. De um lado, extrai-se a proteção das águas como decorrência da interpretação sistemática e teleológica dos princípios e direitos fundamentais⁴⁶ (vg. dignidade, cidadania, vida, saúde, segurança e meio ambiente equilibrado); e, de outro, como decorrência das normas mandatórias (eg. arts. 23, VI e VII; 24, VI; 30, I e VIII e 225) que impõem aos Entes da federação o dever de tutelar o ‘bem ambiental’ - o meio ambiente sadio e equilibrado.

No que tange à primeira perspectiva, e com o apoio da doutrina contemporânea sobre o tema, o MPRJ ressalta que o acesso à água potável; à coleta e ao tratamento de esgotos; a gestão responsável dos recursos hídricos pelo Estado; a preservação das nascentes; dentre outros direitos, representam uma extensão natural de direitos e garantias fundamentais reconhecidos expressamente pela CRFB/1988.⁴⁷

E, nesse contexto, também se ressalta no processo judicial que a indivisibilidade dos direitos humanos foi expressamente prevista pela ‘Declaração de Viena de 1992’, que afirma, em seu artigo 5º, que “todos os direitos do homem são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados” (ONU, 1992b).

Assim, e novamente com arrimo na doutrina, o MP sinaliza para a evidente relação jurídica (indivisível) da água com alguns dos mais relevantes direitos fundamentais reconhecidos pela CRFB/1988, como a vida, a saúde ou o meio ambiente equilibrado. Pontuando que:

não há que falar em direito à vida digna sem água potável e meio ambiente equilibrado; não há como garantir a saúde das pessoas sem acesso à água potável e ao tratamento de esgotos; não há como garantir a segurança sanitária sem um abastecimento adequado de água potável à população. (AITH; ROTHBARTH, 2016, p. 166)

⁴⁶ Art. 2º, II, do Decreto nº 7.257 de 04.08.2010. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Mpv/547.htm. Acesso em 10.01.2019.

⁴⁷ Art. 5º da http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2012.187-2009?OpenDocument LEI Nº 12. 187, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009: “São diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima... c) identificar vulnerabilidades e adotar medidas de adaptação adequadas.”

Mas não é apenas (embora impactante) sob a perspectiva dos direitos humanos e fundamentais que o Ministério Público construiu a sua causa de pedir. Ao longo das discussões havidas no inquérito civil que antecedeu a demanda judicial, as autoridades responsáveis não raras vezes invocaram que a degradação da bacia deveria ser vista sob um “olhar para o futuro”, isto é, com enfoque estrito na contenção de novas ocupações (notadamente irregulares) que pudessem interferir negativamente nos componentes ambientais afetos à bacia.

Porém, na petição inicial se enfatiza que, uma vez degradado um ecossistema relevante, não restaria ao responsável apenas a manutenção do “remanescente existente”. Este não é e não pode ser o “espírito” da legislação de regência.

Firme nessa ordem de ideias, o MPRJ invocou a jurisprudência, especialmente a do Egrégio Superior Tribunal de Justiça (STJ, REsp nº 769753/SC, 2ª Turma, Min. Herman Benjamin, DJe 10/06/2011), que tem sinalizado no seguinte sentido:

(...) ante o ‘princípio da melhoria da qualidade ambiental’, adotado no Direito brasileiro (art. 2º, caput, da Lei 6.938/81), inconcebível a proposição de que, se um imóvel, rural ou urbano, encontra-se em região já ecologicamente deteriorada ou comprometida por ação ou omissão de terceiros, dispensável ficaria sua preservação e conservação futuras (e, com maior ênfase, eventual restauração ou recuperação). (STJ, 2011)

E a mesma Corte Superior de Justiça, no referido precedente, prossegue ressaltando que a adoção desta “tese” (obstaculizadora de ações corretivas) representaria, indiretamente, na criação de um absurdo “cânone de isonomia”, que “seria aplicável a pretensão de direito de poluir e degradar: se outros, impunemente, contaminaram, destruíram, ou desmataram o meio ambiente protegido, que a prerrogativa valha para todos e a todos beneficie” (Ibidem).

Além da fundamentação acima para impor aos Réus a obrigação de reflorestar e preservar as áreas estratégicas (vg. do ponto de vista qualiquantitativo) da bacia hidrográfica respectiva, também foi ressaltado na demanda coletiva que a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei nº 9.433/1997 – reforça ainda mais essa obrigação. Obrigação esta que, por força da legislação específica, deve ser desenvolvida de forma coordenada e integrada com outros órgãos e entidades, muitas delas pouco (ainda) conhecidas da sociedade de maneira geral, mas que são essenciais neste sistema de tutela, como é o caso dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

A Lei nº 9.433/1997,⁴⁸ como cediço, estabelece os seguintes ‘fundamentos’ e ‘objetivos’: (i) a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (art. 1º, VI); (ii) deve assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos (art. 2º I); (iii) a necessidade de utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável (art. 2º, II); e (iv) a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais (art. 2º, III).

A mesma Lei, em seu art. 3º, estipula “as diretrizes gerais de ação”, dentre as quais destacamos: I - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo.

Foi a partir da interpretação sistemática e teleológica dos fundamentos, objetivos e instrumentos da PNRH, vale dizer, que o MPRJ construiu a sua fundamentação e respectiva pretensão, destacando a seguinte circunstância adicional: que, para além da necessária integração entre os instrumentos, objetivos e fundamentos das políticas envolvidas (PNMA e PNRH), os órgãos correlatos e protagonistas de cada um desses “Sistemas” (indissociáveis) deveriam, igualmente, se integrar ao longo da concepção e implantação das medidas buscadas com vistas ao “valor maior” da “segurança hídrica”.

E, sob este enfoque, um dos principais ‘fundamentos’ da PNRH, consistente na *gestão descentralizada dos recursos hídricos, com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades*, foi trazido à tona.

A Lei nº 9.433/1997, em seu art. 32, não só criou o ‘Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos’, como também preconizou os seguintes ‘objetivos’: coordenar a gestão integrada das águas; implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; e planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos.

O artigo subsequente (art. 33), a seu turno, dispôs sobre os órgãos⁴⁹ e entidades que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Impende ver que o aludido artigo, bem como os seguintes, não teve por foco instituir uma “relação piramidal” de hierarquia entre eles, à semelhança de um sistema clássico de (des)concentração administrativa – isto é, composto por órgãos inferiores, intermediários e superiores em cujas intimidades estruturais se proferem decisões de natureza subordinada. A *ratio* subjacente a esses artigos é fortemente permeada por um modelo descentralizado, integrado e participativo, com divisões claras de competências. Daí porque ser um ‘sistema’, em que cada órgão exerce uma atividade específica com vistas ao regular funcionamento do todo, atingindo-se as finalidades buscadas de forma eficaz. E este ‘sistema’, no caso concreto, não vinha sendo, sob a ótica do *Parquet*, devidamente respeitado na realidade subjacente.

Daí porque o MPRJ considerou ser imprescindível, para a efetivação do direito à segurança hídrica, a coordenação entre órgãos como o INEA e os Comitês de Bacia, notadamente a partir da integração entre os instrumentos do licenciamento, outorga e planos de bacia.

A ação também destaca, ainda sob o manto da ‘integração’, a importância da recuperação e da conservação de ecossistemas como providência de suma importância para garantir a provisão de ‘serviços ambientais’ relevantes, como a regulação das vazões e a melhoria da qualidade das águas. Nesse contexto específico, ganham destaques temas como “engenharia ou infraestrutura verde” e “soluções baseadas na natureza”.

Segundo o ‘*Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2018*’ (WWDR, 2018, p. 2), “*ampliar o uso das ‘Soluções Baseadas na Natureza’ será um ponto central na realização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*”.

Do mesmo Relatório, especialmente festejado por ocasião da realização do 8º Fórum Mundial da Água em Brasília, constou que as “*abordagens tradicionais (business-as-usual) não permitem que a segurança hídrica sustentável seja alcançada*”, sendo certo

⁴⁹ Os conflitos no continente africano despontaram com o fim da Guerra-Fria, resultantes de rivalidades étnicas e disputas de poder, decorrentes da descolonização pós Segunda Grande Guerra, até então contidos pelas alianças com as potências rivais: URSS e USA. Como olvidar o genocídio ocorrido em Ruanda, em 1994, com cerca de um milhão de mortos?

que as “SbN trabalham com a natureza, não contra ela e por isso oferecem meios essenciais para ir além das abordagens tradicionais para aumentar os ganhos em eficiência social, econômica e hidrológica, no que diz respeito à gestão da água” (Ibidem).

Importante observar que o MPRJ, ao trazer em sua causa de pedir a reflexão acerca da intercessão entre os direitos e interesses fundamentais, das mais variadas dimensões (civis, sociais e difusos) e natureza, convergiu para as preocupações lançadas naquele Relatório publicado pela UNESCO, que, ao tratar da simbiose das “agendas”, assim o fez à luz do cenário de mudanças climáticas:

as SbN são especialmente promissoras na obtenção de progressos em direção à produção alimentar sustentável, à melhora dos assentamentos humanos, ao acesso ao fornecimento de água potável e aos serviços de saneamento, e à redução de riscos de desastres relacionados à água. Elas também podem ajudar na resposta aos impactos causados pela mudança climática sobre os recursos hídricos. (WWDR, 2018, p. 2).

Nesse diapasão, há muitos e especiais motivos para se comemorar as decisões obtidas pelo MPRJ no âmbito do processo supracitado. Dentre estas decisões, destacamos os acórdãos da 17ª Câmara Cível do E. TJRJ, de relatoria das eminentes Dras. Desembargadoras Marcia Alvarenga e Flávia Romano de Rezende - ratificando a decisão do d. Juiz Eduardo Antonio Klausner. Por intermédio desta decisão, os réus foram “obrigados a realizar, no prazo de 30 dias, o monitoramento da qualidade de água do barramento do complexo, de acordo com as normas legais e regulamentares”.

Outros comandos decisórios são dignos de destaque ainda maior. Isso porque as decisões proferidas obrigaram a que os demandados elaborassem e apresentassem, em 45 (quarenta e cinco) dias, “projeto de reflorestamento (plantio e manutenção) do entorno do Canal de Imunana”, sendo este projeto composto por um 'conteúdo mínimo' - estimado no reflorestamento e conservação de mais de uma dezena de hectares na bacia hidrográfica respectiva, principalmente no que tange às nascentes e faixas marginais de proteção do curso hídrico –, além de um 'conteúdo adicional' (reflorestamento de outras áreas estratégicas) a ser definido numa integração entre os réus e o Comitê de Bacia Hidrográfica respectivo (CBH- Baía de Guanabara).

Pela pertinência e relevância da fundamentação, destacamos o seguinte trecho de uma das decisões proferidas na aludida ação civil pública:⁵⁰

(...) Pois bem, como dito acima, a decisão foi mantida por esta Câmara restando apenas a obrigação de cumpri-la da melhor forma, não para CEDAE ou para o MP, mas para a população que necessita não só do abastecimento de água, mas sobretudo de medidas ambientais que garantam o abastecimento no futuro.(...) (TJRJ, 2018)

Registre-se que as reuniões extrajudiciais no âmbito do CBH-BG, envolvendo as partes do processo e outros órgãos e entidades – como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a Secretaria Estadual de Agricultura e Pecuária, Universidades Públicas, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Secretarias Municipais de Meio Ambiente – vêm se desenvolvendo regularmente desde a concessão da decisão antecipatória, já se tendo avançado com a identificação das prováveis “áreas estratégicas de proteção de mananciais” que serão contempladas com os projetos de reflorestamento e, bem assim, com a indicação dos pontos de monitoramento e seus parâmetros quali-quantitativos.

E estas reuniões – fruto de uma espécie de “delegação judicial”⁵¹ – pelo dinamismo e tecnicidade com que têm sido operacionalizadas, só confirmam o acerto da bem lançada ponderação levantada pela melhor doutrina,⁵² notadamente quando enfatiza os limites e melhores técnicas de tutela, pelo Judiciário, em casos semelhantes ao ora abordado. Eis a reflexão:

Ademais, procedimentos judiciais não se constituem no mais adequado foro de debate entre os diferentes setores da sociedade, eis que tais procedimentos possuem prazos definidos, normalmente incompatíveis com o prazo necessário para maturação e deliberação sobre interesses contraditórios e complexos. Processos judiciais também dificultam a participação do cidadão, eis que envolve a necessidade de que os

⁵⁰ Hegemonia capitalista consolidada a partir de 1989.

⁵⁰ Disponível: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf Acesso em 05.02.2019.

⁵⁰ Seguindo Ana Clara de Souza, “Inovação social é uma “nova resposta” para uma situação social insatisfatória... diz respeito a um processo iniciado por atores com o objetivo de responder a uma aspiração social, atender a uma necessidade, oferecer uma solução ou beneficiar-se de uma oportunidade para mudar as relações sociais, transformando um cenário ou propondo novas orientações culturais para a melhoria da qualidade e das condições de vida da comunidade.” (DE SOUZA)

participantes detenham conhecimentos jurídicos, fora as questões de legitimidade ativa, custos judiciais, entre outras barreiras.

(...)

O Poder Judiciário pode, igualmente, incrementar a qualidade dos processos de tomada de decisão dos demais poderes, obrigando-os a considerarem as causas e efeitos das mudanças climáticas quando decidindo questões que possam contribuir para o aquecimento global. Nesse sentido, decisões judiciais podem estabelecer que Legislativo e Executivo não levem adiante determinadas ações sem levar em consideração como tais medidas podem contribuir para o aquecimento global ou como elas podem ser afetadas pelas variações climáticas. Assim agindo, as Cortes não estarão usurpando as competências políticas dos demais poderes; ao contrário, estarão aumentando o debate público sobre as mudanças climáticas e aperfeiçoando procedimentos democráticos, facilitando uma discussão aberta entre governo, sociedade e setores produtivos. (TJRJ, 2018)

Por fim, também registramos que o Judiciário determinou o cumprimento de outras obrigações igualmente relevantes, que não se distinguem essencialmente das decisões “tradicionais”, típicas, envolvendo a sindicabilidade do devido processo de licenciamento ambiental. Nesse diapasão, o Juízo determinou o cumprimento do que está previsto nas condicionantes da Licença de Operação (“IN024701”) do Sistema Imunana Laranjal que tenham relação ao controle de enchentes, secas e inundações, com a realização de dragagens e manutenção das comportas, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias. Neste aspecto, a decisão calibrou, a pedido do MPRJ, que, sem prejuízo das soluções de “engenharia verde”, aquelas de natureza “cinza” (vg. barreiras e comportas) não poderiam ser relegadas, pois, à luz do caso concreto, eram igualmente relevantes para a contenção dos eventos hidrológicos extremos (vg. inundações).

III. Conclusão

Por ocasião da realização do 8º Fórum Mundial da Água, em março deste ano (2018), foi publicada a ‘Declaração do Ministério Público sobre o Direito à Água’, sendo certo que 10 (dez) importantes princípios a integraram. Logo em seu primeiro princípio, tal como um irreparável “abre alas” de um bloco de proposições permeadas pela ética e preocupação com a efetividade, constou o seguinte:

Água como Direito Humano

O Direito Humano à Água e ao saneamento deve ser reconhecido e aplicado em sua máxima efetividade por todas as esferas públicas e privadas de Poder, sendo, inclusive, condição necessária para a promoção de outros Direitos Humanos individuais, sociais e culturais, e um pressuposto lógico para o respeito da dignidade das pessoas. (CNMP, 2018).

A efetividade do direito humano à água e ao saneamento não só pode como deve ser constantemente buscada pelo Poder Público e por toda a coletividade, à semelhança e em harmonia com a exortação plasmada no célebre art. 225 de nossa Lei Maior.

Dentre as medidas convergentes a promoção da tão almejada “segurança hídrica” – que deve ocupar o espaço da agenda nacional e global como “pauta” muito mais sólida do que o conceito efêmero de “crise hídrica” –, está o reflorestamento de áreas estratégicas para a provisão de serviços ambientais relevantes para a regulação (vg. de vazão) e qualidade dos mananciais, sobretudo aqueles de abastecimento público.

O Ministério Público, neste sentido, afigura-se como um “ator” fundamental na busca da tutela quali-quantitativa dos recursos hídricos, especialmente nos casos em que o déficit de cobertura florestal impactar negativamente no balanço hídrico de determinada região hidrográfica.

Não por outra razão, a mesma ‘Declaração do MP’ supracitada, dentre as premissas que antecedem os 10 (dez) princípios, ressalta “a necessidade de preservação das florestas, que desempenham papel primordial na produção da Água e na manutenção dos serviços ecológicos e de manutenção do correto ciclo hidrológico”.

Impende observar que a recuperação e a conservação de vegetação nesse contexto (de segurança hídrica) pode demandar atuação do Ministério Público seja no campo da efetividade das políticas públicas setoriais, como àquelas de natureza ambiental e de recursos hídricos adotadas no âmbito de “projetos” e “programas”, como no campo específico de instrumentos contemplados na legislação de regência.

E, na interface entre as regras e princípios que norteiam os ‘instrumentos’ do ‘licenciamento ambiental’ (previsto na Política Nacional de Meio Ambiente) e da ‘outorga dos direitos de uso de recursos hídricos’ (conforme a Política Nacional de Recursos Hídricos), o Ministério Público, zelando pela necessária integração entre eles, não apenas pode como deve promover esta harmonização no seguinte contexto: com a integração dos respectivos órgãos e entidades encarregados da gestão ambiental e de recursos hídricos, nomeadamente a partir da relação que deve existir (e ser cada vez mais aprimorada) entre o órgão licenciador e o Comitê de Bacia Hidrográfica.

Será neste contexto, desafiado pelas intempéries das mudanças climáticas, que o MP deverá dirigir o seu olhar e se esforçar constantemente, a fim de que a medida de tutela do interesse jusfundamental à “segurança hídrica” seja não apenas a mais adequada (como uma solução baseada na natureza do “tipo” reflorestamento), como também aquela

adotada nas instâncias e searas igualmente mais adequadas, sobretudo do ponto de vista da gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos.

REFERÊNCIAS

- AITH, Fernando Mussa Abujamra; ROTHBARTH, Renata. *O Estatuto Jurídico das Águas no Brasil*. Estudos Avançados 29 (84), 2015, p.166.
- CASTRO, J. M. A. y. Regime jurídico das águas no Brasil. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, n. 65, 2010, p. 30.
- CERQUEIRA, G. A. et al. A Crise Hídrica e suas Consequências. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado. *Boletim Legislativo nº 27*, de 2015. Disponível em:<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508678/Boletim_do_Legislativo_n.27_de_2015.pdf?sequence=1>. Acesso em 17 fev. 2019.
- CNMP. *Declaração do Ministério Público sobre o Direito à Água*. 8º Fórum Mundial da Água. Brasília. 21 de março de 2018. Disponível em:<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Declaracao_do_Ministerio_Publico.pdf> Acesso em 27 fev. 2019.
- LAMEIRA, Vinicius Bernardo. Mudanças Climáticas: Estratégias de Litigância e o Papel do Judiciário no Combate às Causas e Efeitos do Aquecimento Global no Contexto Brasileiro. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, nº 64, abr/jun. 2017, p. 200/201.
- MARENGO, José A. et al. A seca e a crise hídrica de 2014-2015 em São Paulo. *Revista USP*, n. 106, 2015, p. 31/44.
- WWDR. *Relatório mundial das Nações Unidas sobre desenvolvimento dos recursos hídricos 2018: soluções baseadas na natureza para a gestão da água*. Resumo Executivo. Paris, UNESCO, 2018, p. 2.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 05 de outubro de 1988. *Planalto*. Disponível em:<<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/509f2321d97cd2d203256b280052245a?OpenDocument&Highlight=1,constitui%C3%A7%C3%A3o&AutoFramed>> Acesso em 27 fev. 2019
- _____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Planalto*. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm> Acesso em 27 fev. 2019

_____. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. *Planalto*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L9433.htm> Acesso em 27 fev. 2019

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/64/292*, de 28 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292> Acesso em 27 fev. 2019

_____. *Declaração de Dublin sobre água e desenvolvimento sustentável*. Dublin, Irlanda, de 31 de janeiro de 1992. Disponível em: <http://www.abcmac.org.br/files/downloads/declaracao_de_dublin_sobre_agua_e_desenvolvimento_sustentavel.pdf> Acesso em 27 fev. 2019

_____. *Conferência Mundial sobre os Direitos do Homem*. Áustria, Viena, 14/25 de Junho de 1993. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>> Acesso em 27 fev. 2019

STJ. REsp nº 769753/SC. Recorrentes: União, Ministério Público Federal e Mauro Antonio Molossi. Relator: Min. Herman Benjamin, DJe 10/06/201.

TJRJ. Agravo de Instrumento nº 0049074-91.2018.8.19.0000. Agravante: Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE). Agravado: Ministério Público Estadual. Relatora Desembargadora Flavia Romano de Rezende, publicada em 11/09/2018.

A CONTRIBUIÇÃO DA BIOMETRIA PARA A GARANTIA DA SEGURANÇA HUMANA

Marco Antonio de Souza^{a*}, Flavia Carneiro da Cunha Oliveira^b, José Carneiro da Cunha Oliveira Neto^c

RESUMO

Os sistemas biométricos têm avançado nos últimos anos de modo a garantir maior acurácia e precisão na identificação humana. Baseados no uso de inteligência artificial e de reconhecimento de padrões para associar medidas armazenadas a um determinado indivíduo, atualmente permitem que a identificação seja realizada pelos seguintes tipos de biometrias: impressão digital, reconhecimento facial, íris, voz, marcha, entre outras. Melhorar as tecnologias de identificação é um desafio imposto aos governos tendo em vista o combate ao crime, como por exemplo as fraudes de documentos, entrada e saída de pessoas mal-intencionadas nas regiões de fronteira, o tráfico de armas e drogas, além da identificação de suspeitos de crimes contra a vida. O aprimoramento das metodologias empregadas no processo de identificação de indivíduos contribui para a segurança humana, impedindo que a prática criminosa restrinja a capacidade individual e coletiva de auto realização do cidadão de bem.

Palavras chaves: Biometria, Identificação, Segurança Humana

INTRODUÇÃO

A dimensão territorial do Brasil⁵³, de 8.515.759,09 Km², faz com que o país ocupe a quinta posição mundial dentre os países com maior extensão. Sua população, com mais de 208.000.000 habitantes, conforme dados do IBGE, se encontra concentrada, em sua maior parte, ao longo da costa brasileira, principalmente nas capitais, sendo também observado uma maior concentração populacional nas capitais longe do litoral (IBGE).

Uma densidade demográfica elevada, em regiões delimitadas, onde não são oferecidas oportunidades equânimes para todos, tais como: emprego, saneamento básico, educação, segurança, justiça, moradia, entre outras, tem como consequência a geração de conflitos de diferentes naturezas. Esta falta de oportunidades e de condições básicas de subsistência digna fomentam atividades ilícitas como jogos, furtos, roubos, tráfico de armas, tráfico de drogas, assassinatos, entre outras.

A atividade criminosa no país se perpetuou de tal maneira que, segundo o relatório elaborado pelo Escritório das Nações Unidas de Drogas e Crimes - UNODC, em 2012, o Brasil registrou, pela primeira vez, o maior número absoluto de homicídios do planeta, com o número de 50.108 assassinatos (UNODC, 2013) e em 2014, o Brasil ocupava a décima sexta posição dentre os países mais violentos do mundo. Os homicídios dolosos foram tema abordado no 13º Congresso da ONU sobre prevenção ao Crime e Justiça Criminal, ocorrido em Doha, em 2015, onde os dados apontaram uma diminuição global dessa prática criminosa, porém, as maiores taxas de homicídios dolosos foram encontradas nas Américas. Ainda que tenha sido observada uma redução da taxa de homicídios no planeta (de 7,6 para 6,2 por 100 mil pessoas – entre 2004 e 2015), segundo dados coletados de 219 países e territórios, o número de homicídios dolosos cresceu no Brasil no mesmo período.

No ano de 2016, 62.517 brasileiros foram assassinados, apresentando uma das taxas de homicídios mais altas do planeta, com 30,33 por 100 mil habitantes, que representa um valor 30 vezes mais alto que a média da Europa. Nos últimos 10 anos mais

de 550 mil pessoas foram assassinadas no Brasil. A Figura 1 representa a variação da taxa de homicídios no Brasil no período de 10 anos entre 2007 e 2016 (CERQUEIRA, LIMA, *et al.*, 2018).

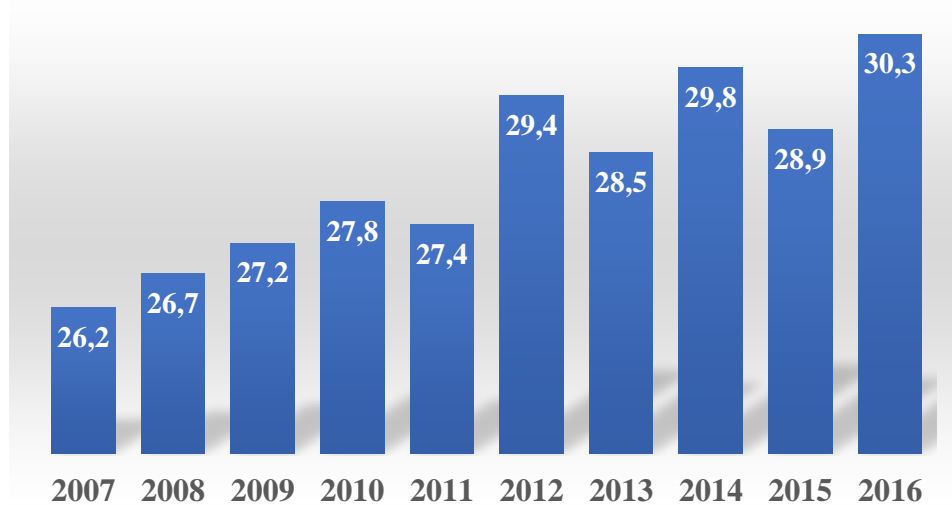


Figura 1. Evolução da taxa de homicídios no período de 2007 a 2016.

Ainda que existam causas diversificadas e sejam reconhecidos os esforços empenhados para enfrentar o problema, como por exemplo a implementação do estatuto do desarmamento, que estabilizou o percentual do número de mortes por arma de fogo a partir de 2004, tendo atingido o patamar de 71,1%, em 2016 (IPEA, atlas da violência 2017), pode-se questionar: Por onde entram essas armas? Como é realizado controle de entrada e saída do país? Como identificar os criminosos de modo a garantir a execução da pena e coibir novas práticas ilícitas?

O Brasil possui uma extensa fronteira, com mais de 16 mil quilômetros de divisa, com 10 diferentes países da América do Sul, grande parte deles cortados por rios, florestas, montanhas e lagos, tornando o controle migratório altamente complexo e difícil de coibir a entrada de estrangeiros ilegais e substâncias ilícitas no país.

Assim, nas regiões de fronteira, o tráfico de drogas, de armas, o contrabando de mercadorias e a proximidade com áreas de atuação de grupos armados paramilitares e revolucionários de outros países são preocupações frequentes das autoridades de Segurança Pública. A precariedade da vigilância desta faixa de fronteira contribui para a

entrada de armamento, drogas e para o transito de criminosos, alimentando a vulnerabilidade da população brasileira e implicando no comprometimento da segurança humana.

A segurança humana refere-se a capacidade de evitar e tratar ameaças, além de mitigar seus efeitos. É um conceito mais amplo do que o de segurança física pois engloba a perspectiva de garantir a vida contra distúrbios pela segurança social, que engloba o desenvolvimento humano e questões econômicas (TADJBAKHS, 2005).

Não existe uma única definição de segurança humana, de modo geral a referencia analítica é o individuo humano. Nessa linha, as ameaças das quais os indivíduos devem ser protegidos, assim como os meios que devem ser empregados para essa proteção são divergentes entre os teóricos, embora todas dialoguem com o conceito estabelecido pela primeira vez no Relatório de Desenvolvimento Humano - RDH, de 1994, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, que preconiza que segurança humana considera ameaças crônicas que dificultam a realização pessoal e a proteção física do indivíduo (PNUD, 1994).

Assim, para evitar ou mitigar as ameaças ao cidadão brasileiro, é necessário o combate aos conflitos oriundos da desigualdade social, já mencionada nos parágrafos anteriores que dificulta que o individuo avance em suas realizações pessoais. A violência, o trafico de armas, de drogas, bem como a fragilidade das regiões de fronteira no Brasil aumentam as ameaças ao indivíduo. O aprimoramento das metodologias empregadas no processo de identificação de indivíduos contribui para a segurança humana, impedindo que indivíduos mal-intencionados restrinjam a capacidade individual e coletiva de auto realização.

Definição da Identificação Humana

O processo de identificação humana pode ser definido como a associação de um conjunto de dados a um único indivíduo. Para Clarke (1999) , há três formas básicas de identificação (CLARKE, 1999):

- i) identificação baseada em conhecimento: fundamenta-se na arguição de um conjunto de dados que, em tese, apenas a pessoa identificada poderia deter o domínio. Como exemplo tem-se as típicas confirmações de dados feitas em contato telefônico, como CPF, endereço, data de nascimento, e-mail de contato cadastrado etc;
- ii) identificação baseada em prova: a identificação é realizada pela apresentação de um documento emitido por um órgão reconhecido com Identificador para fins Cíveis. Nesse processo, a pessoa é identificada com base nas informações contidas nesse documento, como fotografia, impressão digital e caligrafia, que podem ser confrontadas com as informações do detentor da documentação; e,
- iii) Identificação baseada em biometria: identificação baseada em características físicas de adulteração impossível, tais como digital, relações métricas da face e íris (biodinâmica). O autor acrescenta ainda descrições de aparência, comportamento social e o DNA.

LoPucki (2002) amplia estas definições e apresenta dificuldades adicionais inerentes ao processo de identificação individual (LOPUCHI, 2002).

Para o autor, a identificação ocorre pessoa-a-pessoa, não sendo tarefa banal associar informações de um indivíduo, obtidas em certo momento no tempo, com essa mesma pessoa em momento posterior. Portanto, falhas na capacidade efetiva de associação entre os dados previamente coletados e o portador de uma identificação, a individualização de uma pessoa passa a ser falha e ineficaz.

Nesse ambiente, há uma diferença entre a primeira e a segunda rodada de identificação. A identificação primária seria feita pela mesma pessoa que recolheu e associou as características ao indivíduo; já a secundária, seria feita por um terceiro, não envolvido na coleta inicial e é exatamente na validação secundária documento-indivíduo que a situação ganharia maior complexidade. A identificação seria baseada em "características com valor de correspondência". Nesse sentido, não há, de fato, uma identificação, mas sim a comparação entre duas observações distintas. Ou seja, dados,

baseados nas características apresentadas, recolhidos em um período inicial, com características apresentadas em um segundo momento. “Caso o valor de correspondência de certas características, as quais estejam presentes nas duas observações, em uma combinação que seja suficientemente similar ou rara, o identificador conclui que as duas observações correspondem a mesma pessoa” (LOPUCKI, 2002, p. 97).

Dessa forma, apenas características que sejam estáveis entre o momento de coleta e o de identificação podem ser consideradas úteis.

Segurança Humana e o Roubo de Identidade: Tipos de Roubos e Objetivos

Newman e McNally (2005) segmentaram o roubo de identidades em sete categorias (NEWMAN e MCNALLY, 2005):

- i) Exploração de fraquezas em tecnologias específicas e sistemas de informação: como melhor exemplo desta situação, os autores destacam as fraudes com cartões de crédito, onde o fraudador altera um cartão de crédito, ou imprime um novo, de forma a se passar pelo real detentor do crédito.
- ii) Farsas financeiras: quando o fraudador utiliza sistemas de informações para obter os dados de alguém. Como exemplo, os autores destacam o uso de serviços falsos de *telemarketing* para se obter os dados de alguém.
- iii) Como motivação para outros crimes: ocorre quando o criminoso percebe que há valor monetário nas informações de alguém. Nessas situações, o criminoso comete um crime, tal como um furto de objetos no interior de um veículo, com o principal objetivo de obter as informações da vítima.

iv) Para facilitar outros crimes: obter os dados de uma pessoa pode viabilizar diversos outros tipos de crime, tais como a abertura de empresas de fachada para o cometimento de fraude, sejam elas fraudes previdenciárias ou em programas sociais. Um caso recente documentado pela imprensa brasileira tratou da falsificação de assinaturas para formação de lista de apoiadores de partidos políticos, os quais pleiteavam sua formação junto ao Tribunal Superior Eleitoral.

v) Evitar a prisão: quando um suspeito contra quem há mandado de prisão é detido, mas evita a prisão ao se fazer passar por outra pessoa.

vi) Vitimização repetida: é uma forma de ação muito comum e ocorre quando o fraudador utiliza a mesma identificação para cometer diversos delitos, cessando apenas quando a identificação furtada perde seu valor monetário. Ou seja, quando os sistemas de proteção ao crédito, ou os sistemas de controle de identificação, passam a reduzir os ganhos gerados pelo uso do documento falso.

vii) Roubo de identidade organizado: para os autores, a práticas desses crimes é comumente realizada por grupos organizados, visto que fraudes de crédito (ou contra o governo) demandam conhecimentos específicos e experiência. A ação do grupo seria caracterizado por:

“-procura de um alvo fácil;

-localização das fontes dos dados pessoais do alvo;

-obtenção da documentação necessária à legitimidade;

- escolha de como utilizar a identificação para se obter dinheiro;
- convencer o responsável pela venda do produto [ou concessão do benefício] que um dos membros da quadrilha é, de fato, a pessoa descrita nos documentos;
- antecipar por quanto tempo a identidade poderá ser utilizada antes que a vítima descubra a fraude; e,
- encontrar formas fáceis de converter o roubo de identidades em dinheiro.” (NEWMAN; MCNALLY, 2005, p. 6).

Segundo o Handbook on Identity-Related Crime, publicado pela UNODC (2011), podem ser acrescentados os seguintes objetivos (UNODC, 2011):

- i) Terrorismo;
- ii) Tráfico de drogas;
- iii) Tráfico de armas;
- iv) Tráfico de pessoas;
- v) Contrabando; e,
- vi) Imigração ilegal.

Consideradas as duas listas, a gravidade das falhas de identificação à segurança individual e coletiva fica evidente. A multiplicidade de documentos de identificação ser instrumento facilitador das fraudes. No Brasil, há uma enorme quantidade de fontes alternativas, com padrões distintos de segurança e conteúdo, que podem ser utilizados como documentos de identificação.

Ao todo, um cidadão pode ter mais de 30 documentos de identificação com validade civil, que vão desde Carteiras de Identidade emitidas por Estados, passando pela Carteira de Habilitação e de Identificação Profissional, ao Passaporte e Carteira de Trabalho.

Na emissão de alguns desses documentos são aceitos dados biográficos caracterizados pela alimentação circular de informação. Por exemplo, tem-se a Conta de

Telefone como um típico comprovante de endereço para documentos como Habilitação ou Passaporte. Porém, quando da assinatura de uma linha de telefone, o fornecimento do endereço é processo auto declaratório. Ou seja, o próprio indivíduo, sem nenhum documento de suporte, informa qual seu endereço de moradia. Tal característica não era considerada um problema quando da necessidade de rede fixa de telefonia, já que o endereço errado impediria a correta instalação do equipamento. Porém, com a evolução da tecnologia, essa “rede de conferência” não é mais válida, o que permite a fácil criação de falso comprovante de endereço.

Outro exemplo reside na fragilidade do processo de Registro Civil de Nascimento, ou Certidão de Nascimento. Em razão de um considerável histórico de subnotificação de nascidos vivos no país, erradica apenas em 2014 (MDH), ainda há, no Brasil, a necessidade de emissão de Certidões de Nascimento para indivíduos adultos em um processo que, sem um adequado controle biométrico-biográfico, permite a criação de novo registro documental de identificação, caminho aberto para fraudes e que só é restringido a medida que bancos integrados de identificação são criados.

Dessa maneira, pode-se observar que, de fato, poucos documentos primários, emitidos no Brasil, são efetivamente seguros. A própria Certidão de Nascimento, além da possível falha citada, tem poucas informações que permitam a identificação inequívoca do indivíduo ao qual se refere.

Dentre as formas mais comuns para se roubar identidades, a literatura internacional identifica, respectivamente em ordem de importância: relacionamento com a vítima, furto de bola ou carteira, roubo de correspondência, comprometimento de registros e formas não identificadas (cerca de 20% dos casos).

Newman e McNally (2005) defendem que as principais motivações para o roubo de identidade são a crença na obtenção de bons resultados financeiros e a facilidade com que o criminoso é capaz de encobrir sua verdadeira identidade (NEWMAN e MCNALLY, 2005). Assim, a biometria torna-se fundamental para garantir a segurança do cidadão para evitar este e outros tipos de crime.

Evolução da Biometria

A biometria tem sido utilizada como ferramenta de identificação humana desde a antiguidade, seja para estabelecer a identidade de autoria de obras, seja para cancelar transações comerciais. Foram encontradas pinturas em cavernas, datadas de 31.000 A.C., que continham o desenho das mãos de seus artistas, como forma de identificá-los. Vasos chineses eram assinados com a impressão digital de seus autores, em 500 A.C.. Na mesma época transações comerciais eram canceladas na Babilônia com as digitais dos comerciantes. No Egito antigo, os comerciantes de boa reputação eram identificados por meio de suas características físicas, como marcas ou cicatrizes.

A necessidade de identificar criminosos já era algo considerado fundamental pela sociedade e, além das características físicas do indivíduo, os métodos antigos de identificação biométrica incluíam criar marcas, cicatrizes ou tatuagens nos criminosos, estratégia que deixou de ser utilizada na maioria dos países com o desenvolvimento de um sistema de lei criminal, na primeira metade do século XVIII.

Em 1879, Alphonse Bertillon, propôs o método conhecido como antropometria ou Bertillonage, que consistia em uma combinação de medidas físicas coletadas por um roteiro de procedimentos, como pode ser observado na Figura 2. Esta metodologia de identificação consistia num sistema complexo, que catalogava as medidas físicas, a descrição de sinais particulares e a fotografia do identificado de frente e de perfil e as associava a um indivíduo, criando assim um banco de dados. Em 1894, as características biométricas utilizadas por Bertillon foram complementadas com a coleta de impressões digitais, embora representassem registros secundários em seu método (MAGUIRE, 2009).

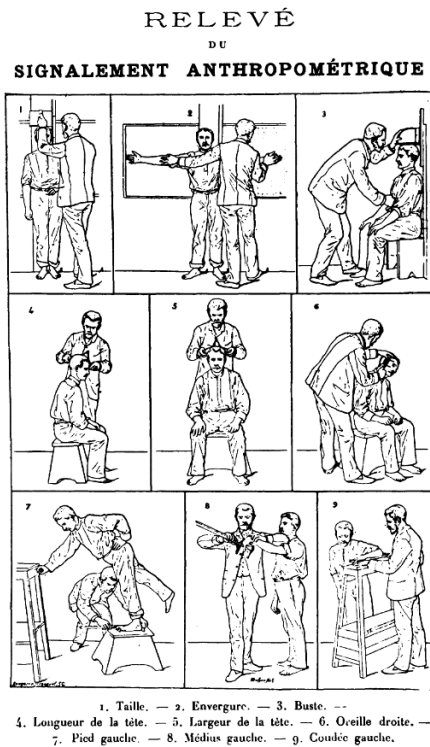


Figura 2. Representação das medidas de Bertillon. Retardo de (BERTILLON, 1893)

O médico missionário escocês Henry Faulds, em 1880, sugeriu que as impressões digitais poderiam ser utilizadas para identificação científica de criminosos, em artigo publicado na revista *Nature* (MAGUIRE, 2009). Com pouco tempo de diferença, o britânico William Herschel, inglês, funcionário público do governo da Índia, abordou a possibilidade de identificação de indivíduos por meio da impressão digital também em artigo na revista *Nature*. A observação do autor, foi derivada da utilização de impressões digitais e palmares para firmarem compromissos contratuais. Com a utilização da prática Herschel percebeu que comparando os registros poderia identificar uma pessoa. Desta forma foram dados os primeiros passos para o desenvolvimento de um sistema de classificação das impressões digitais. Em seguida, ao final do século XIX, Francis Galton, comprovou cientificamente os pensamentos de Faulds e Herschel, estabelecendo uma classificação para os desenhos das digitais (GAENSSLEN, RAMOTOWSKI e LEE, 2001).

Em 1891, Juan Vucetich, criou um sistema de classificação e um método para "individualizar", os prisioneiros usando as impressões digitais latentes. Ele atuava como

chefe do Escritório de Identificação Antropométrica do Departamento Central de Polícia de La Plata. Foi a primeira vez que a datiloscopia foi utilizada segundo preceitos legais. Em 1892, esse sistema possibilitou solucionar o primeiro homicídio a partir de impressões digitais latentes como prova material que, desde então passaram a ser utilizadas como prova forense (MAGUIRE, 2009) A catalogação das impressões digitais de criminosos em um banco de dados (em cartões) passou a ser adotada pelos principais departamentos de polícia, tornando possível a comparação entre impressões digitais latentes encontradas em cenas de crime e as impressões digitais arquivadas no banco de dados (JAIN, BOLLE e PANKANTI, 2002). Embora a biometria tenha surgido de seu uso extensivo na aplicação da lei para identificar criminosos, cada vez mais amplia a sua aplicação no campo civil.

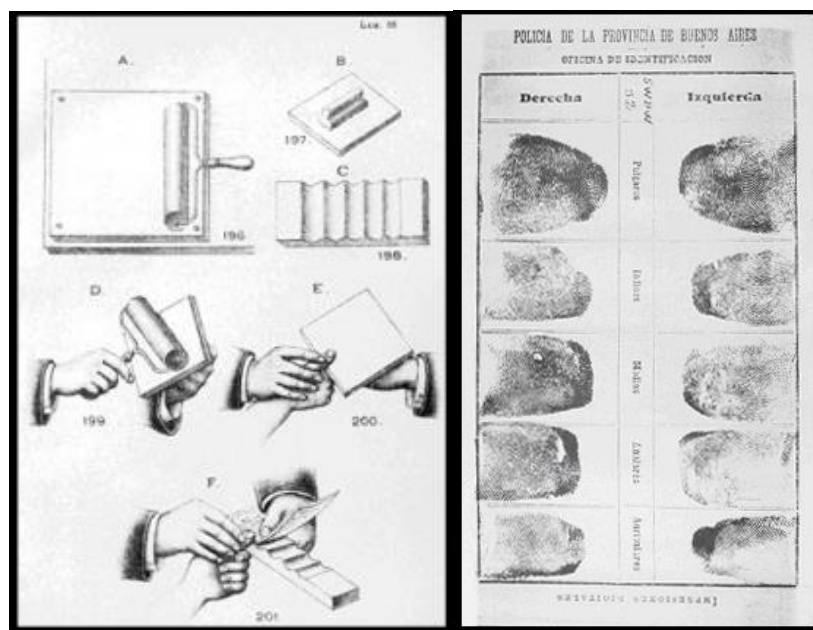


Figura 3. Método de coleta de impressões digitais e ficha decadactilar de um criminoso da época. Adaptado de (VUCETICH, 1893)

De acordo com a definição da Organização Internacional de Normalização (ISO/IEC JTC1/SC 37), o termo Biometria refere-se ao reconhecimento automatizado de indivíduos baseado em suas características de comportamento ou biológicas, ou seja, consiste na associação de métodos estatísticos com as características físicas ou de comportamento para a identificação do indivíduo. Para tanto, são mensuradas características físicas, como a cor dos olhos, a voz, a textura da íris, o formato do rosto,

as impressões digitais ou características comportamentais, como a forma de andar ou de falar, entre outras. Essas características possuem como princípio serem únicas.

Na segunda metade do século XX, foram desenvolvidos os sistemas biométricos, para possibilitar o reconhecimento automatizado. Com isso, a partir da popularização dos computadores, observou-se um grande aumento de atividades ligadas à biometria, em especial durante a década de 1990. A partir dos anos 2000, os sistemas biométricos passaram cada vez mais a integrar o cotidiano das pessoas, com o uso de impressões digitais para acessar os dados do celular, entrar em edifícios ou residências ou ainda para realizar operações bancárias (JAIN, BOLLE e PANKANTI, 2006).

Os sistemas biométricos são baseados no uso de inteligência artificial e de reconhecimento de padrões para associar medidas armazenadas a um determinado indivíduo e atualmente, permitem identificar alguém por meio das biometrias de: impressão digital, facial, de íris, de voz, marcha, entre outras. Melhorar as tecnologias de identificação e de detecção é um desafio imposto pelo aumento das fraudes, fruto do desenvolvimento tecnológico, portanto é eminente a necessidade de evoluir a forma com a qual são protegidas as pessoas, os bens e os recursos pessoais, públicos ou privados.

Uma vez que existem várias características biométricas, a escolha de qual sistema deverá ser utilizado depende da sua aplicação, pois cada tipo de biometria tem pontos fracos e fortes. Dificilmente apenas um tipo irá atender aos requisitos de todas as aplicações.

A identificação precisa de um indivíduo pode impedir crimes, como as recorrentes fraudes no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, simplificar relações comerciais e gerar economia.

Alguns tipos de biometria

Face

Nos últimos anos, o método biométrico de reconhecimento facial, tem ganhado atenção significativa, haja vista os bons resultados obtidos, seja em análises de imagens estáticas ou vídeos. O método de aquisição de imagens não é intrusivo. Existem diversas técnicas para obter as características contidas em uma face, todas baseadas nas características

únicas dos traços de uma pessoa, conhecidas como pontos nodais (MITRA e M. GOFMAN, 2016)

Impressão Digital

Impressões digitais são os desenhos formados nas papilas dérmicas. Se tornam aleatórias, ou seja, únicas para cada indivíduo, de acordo com as condições encontradas no processo de desenvolvimento embrionário. (HOLDER JR, ROBINSON e SLOWIKOWSKI, 2012).

Em 1960, a associação entre uma identidade e um desenho digital, passou a ser realizado com auxílio dos computadores. Esse processo foi denominado de *Automated fingerprint identification system* (AFIS) e vem se aprimorando até os dias de hoje, acompanhando o desenvolvimento de hardwares e softwares para esse seguimento, empregado pelas forças de segurança (JAIN, BOLLE e PANKANTI, 2002). Além de sua utilização criminal capaz de colocar um suspeito dentro da cena de crime, também encontra utilidade civil na corroboração de informações ou declarações e também na identificação de vítimas de desastres (HAWTHORNE, 2009).

Íris

A íris é um músculo do olho, responsável pela sua coloração. É diferente para cada indivíduo e permanece a mesma durante toda a vida. Esse tipo de biometria vem sendo utilizado para controle de acesso a ambientes restritos, regiões de fronteiras, portos, aeroportos e até mesmo para ligar um veículo. Para obter o padrão biométrico, que identifica pontos e anéis na faixa colorida do globo ocular, um feixe de luz (normalmente infravermelha) incide sobre o olho e registra os contornos e padrões geométricos (JAIN, BOLLE e PANKANTI, 2006).

Marcha

Técnica biométrica comportamental que permite reconhecer um indivíduo por meio de sua forma de caminhar. Tem como vantagem reconhecer alguém à distância (BOLLE, CONNELL, *et al.*, 2013) e como desvantagem que a forma de caminhar pode variar ao longo da vida devido a fatores como a variação da massa corporal, doenças cerebrais, pelo tipo de superfície, por carregar peso, etc. (BOLLE, CONNELL, *et al.*, 2013; JAIN, BOLLE e PANKANTI, 2006).

Retina

A biometria de retina é considerada como a forma mais segura de identificar um indivíduo. A retina está localizada na parte de trás do globo ocular e possui um conjunto de vasos sanguíneos denominado de vasculatura coroidal. Seus padrões possuem uma estabilidade que nenhum outro padrão biométrico possui, pois, o olho está localizado em um lugar bastante seguro, com pouca exposição ao ambiente externo. Muitas empresas desenvolveram equipamentos de biometria de retina com foco no acesso a ambientes de alta segurança como locais de pesquisas nucleares, instalações de armas, de controle de comunicação e para validar transações de altos valores (JAIN, BOLLE e PANKANTI, 2006).

Na identificação da retina, é registrado o desenho dos vasos sanguíneos dentro do olho, com o uso de luz branca pulsada de baixa intensidade.

A tecnologia de individualização de alguém por meio da biometria vem se desenvolvendo de forma muito dinâmica. Cada vez mais entidades governamentais, privadas e financeiras buscam formas mais seguras de identificar seus clientes proporcionando maior segurança em suas relações. O reconhecimento por meio da biometria se disseminou de tal forma, que hoje, abrange desde sofisticados equipamentos de monitoramento no controle de imigração e fronteiras, até a utilização de biometria para evitar perfis falsos em redes sociais.

O Brasil e os sistemas biométricos

No Brasil a principal biometria utilizada para identificação civil e criminal é a impressão digital. Assim, são coletadas as impressões digitais de todos os cidadãos para fins de registro civil. No âmbito criminal, ao ser detido, caso o suspeito não porte documento oficial de identificação ou haja dúvidas quanto a sua idoneidade, ele será submetido a identificação criminal, que inclui o processo datiloscópico e fotográfico, conforme disposto na Lei nº12.037/2009. Caso a impressão tenha sido coletada em local de crime ou a partir de objeto associado com algum ilícito será comparada com as constantes no banco de dados do sistema AFIS (HAWTHORNE, 2009).

Recentemente, foi sancionada e publicada a Lei nº 13.444/2017 que trata da Identificação Civil Nacional (ICN) com a proposta de criar novo documento de identificação, válido em todo território nacional, que unifica os dados biométricos e civis dos brasileiros.

Um projeto-piloto visando implementar em todo país a identificação biométrica de recém-nascidos foi instituído no Distrito Federal, após a sanção da Lei Distrital nº 5.804/2017. Em 2018, foi publicada Portaria do Ministério da Saúde, por solicitação do Conselho Nacional de Justiça, que tornou obrigatória a identificação palmar de todos os recém-nascidos.

Apesar dos avanços tecnológicos na área de identificação humana, o uso das impressões digitais para fins civis e criminais continua sendo preponderante, por ser o tipo de biometria mais antigo (Miller, 1994). Dentre a gama de aplicações encontradas atualmente para essa biometria, destacam-se o investimento no período de 2008 a 2013 em torno de R\$ 127.000.000,00 feito pelo Tribunal Superior Eleitoral para individualização do eleitorado brasileiro no momento da votação, por meio das impressões digitais (TSE). O uso de impressões digitais encontra como principais limitações a necessidade de contato entre o indivíduo e uma determinada superfície e o fato de alguns indivíduos apresentam anomalias nos desenhos digitais.

Embora o Brasil venha aprimorando a implementação de sistemas de identificação biométricos, para contribuir no aperfeiçoamento da administração das áreas sensíveis que dizem respeito à segurança humana, ainda não é suficiente. Essa necessidade de avanço decorre entre outros delitos, dos números alarmantes relacionados a homicídios dolosos no Brasil, com mais de 62 mil vítimas, dos quais 80% dos casos não foram elucidados, mas não há levantamento preciso do motivo da não resolução, que pode incluir a falta da identificação do autor ou há um suspeito e as provas foram insuficientes, haja vista que a estatística acerca do tema e baseada na fase de denúncia pelo Ministério Público (INSTITUTO SOU DA PAZ). Cabe destacar que desses 20% elucidados não é possível também mapear qual foi a metodologia utilizada para a identificação do autor. Outros países apresentam taxas de resolução de homicídios elevadas, como Estados Unidos com cerca de 65%, Inglaterra 80% e Alemanha com mais de 95%. (CERQUEIRA, 2018)

A redução da violência demanda entre outras medidas, o aperfeiçoamento nas investigações de homicídios, é possível citar a integração dos bancos de dados brasileiros

de impressões digitais estaduais e federais, para melhorar a identificação de pessoas no âmbito civil e criminal. Até 2014, alguns estados sequer possuíam sistema informatizado. (COSTA, 2014).

A biometria pode contribuir fortemente nos problemas relacionados com fraudes. Recentemente, foram apontadas irregularidades em 5,7 milhões de recebimentos de benefícios para pessoas com baixa renda, gerando uma economia de cerca de R\$ 10 bilhões. (WIZIACK e PRADO, 2018) No futuro, o aprimoramento da segurança do recebimento desses benefícios por meio da tecnologia de reconhecimento pela biometria pode auxiliar essa logística de controle da distribuição desses benefícios pelo governo brasileiro.

Um outro aspecto que contribui para a segurança do indivíduo é um rígido controle de entrada e saída do país. No Brasil, o controle se dá apenas pela checagem das informações contidas no documento de viagem, sem a devida confirmação ou associação com dados biométricos, o que facilita a fraude e entradas indevidas. Ademais, a autorização de entrada e saída de pessoas do país não é realizada por policiais, o que diverge do observado em outros países, onde o agente de imigração é integrante da carreira Policial e possui recursos tecnológicos disponíveis que contribuem na identificação segura dos indivíduos que por ali transitam. A Receita Federal, recentemente investiu 7,5 milhões em 32 equipamentos de reconhecimento facial instalados 14 aeroportos do território nacional, para identificar contrabandistas e traficantes. Ainda assim, a utilização destes equipamentos está focada em fins aduaneiros, sendo necessário implementar esse tipo de tecnologia nas cabines de imigração para coibir a entrada e saída de procurados por outros tipos de crime. (<https://exame.abril.com.br/brasil/receita-inaugura-reconhecimento-facial-em-aeroportos/>)

A biometria facial também tem sido empregada para evitar fraudes no uso do cartão de acesso a transportes públicos, em diversas cidades brasileiras, como Brasília, Florianópolis, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Fortaleza, Vitória e Caruaru.

O mundo e os sistemas biométricos

Hoje, no que tange a área de segurança, observa-se um alto investimento em tecnologias ou métodos de identificação biométricos. Estima-se para o desenvolvimento nesta área, um investimento no mercado de pesquisa em tecnologia biométrica que crescerá de US\$ 2,0 bilhões em 2015 para US\$ 14,9 bilhões em 2024, representando uma taxa de crescimento de 25,3% e uma receita acumulada nestes dez anos de US\$ 69,8 bilhões (TRACTICA)

O avanço da biometria pode contribuir para garantir a segurança do cidadão nos diferentes aspectos. Dados do Departamento de Justiça americano, afirmam que em 2012, cerca de 7% da população (16 anos ou mais) foram vítimas de furto de identidade. O prejuízo direto e indireto foi de US\$ 24,7 bilhões, valor maior do que o volume de perdas estimado para todos os outros tipos de crimes de propriedade (roubo e furto e roubo de veículos), de US\$ 24 bilhões. (MITRA e GOFMAN, 2016; HARRELL e LANGTON, 2012) Situações como essa tornam evidente a necessidade do aprimoramento de sistemas de identificação biométricos.

Para o setor bancário, a segurança em suas operações é ponto crucial no estabelecimento da confiança entre clientes e instituições. Assim, segundo relatório publicado pela Biometrics Research Group Inc. há uma previsão de redução de 20% no risco sobre as operações neste setor até o final desta década com os investimentos a serem realizados neste ramo. Ainda segundo a Biometrics Research Group, o desenvolvimento desta tecnologia ficará concentrada nos países desenvolvidos sendo os países em desenvolvimento a principal fonte de receita das empresas deste segmento (MITRA e GOFMAN, 2016)

Dentro de uma contextualização de risco, seguem o setor bancário o setor governamental e o de saúde. Assim, países em desenvolvimento já utilizam tecnologias biométricas para verificar os destinatários dos pagamentos do governo. Como exemplo, o governo das Filipinas autentica os recebimentos dos subsídios em dinheiro para as famílias de baixa renda por meio da tecnologia biométrica. No Paquistão, são emitidos cartões biométricos pelo governo aos pensionistas, que podem utilizar-se desta ferramenta para retirar pensões dos bancos e dos correios. (MITRA e M. GOFMAN, 2016; KING, 2012). O governo

indiano de Aadhaar fornece cartões de identidade aos cidadãos, bem como contas bancárias para todas as famílias indianas utilizando de tecnologia biométrica.

Na segurança, podemos destacar o projeto chinês em andamento que prevê a identificação de 1,4 bilhão de pessoas utilizando reconhecimento facial e inteligência artificial. É especulado um número de 200 milhões de câmeras de vigilância espalhadas pelo território chinês. E isso vem dando resultado. Em Zhengzhou, um contrabandista de droga foi identificado numa estação de trem por um policial que usava um óculos capaz de realizar o reconhecimento facial. Na cidade de Qingdao, câmeras controladas por meio de inteligência policial auxiliaram a polícia local a capturar 24 criminosos durante um festival de cervejas. (MOZUR, 2018)

Em 2015, no Japão, foi apresentado um estudo sobre biometria utilizando Marcha que foi capaz de identificar pessoas pela forma de caminhar com um índice de acerto de até 95%. Durante o registro da caminhada, o sistema observa 8 pontos característicos da passada, dentre eles, o tamanho do passo, a velocidade e a postura. Foram utilizadas câmeras de segurança de rua, sem dar ênfase a qualidade da imagem, uma vez que a partir da imagem capturada, é formada uma silhueta que servirá como base para o cruzamento de informações (os 8 pontos citados) (GLOBO, 2015)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se pôde observar, há um parque tecnológico sendo desenvolvido na área de biometria com vistas a garantir a individualização de cada pessoa e assim aprimorar a segurança de nações. A segurança é fator primordial para a garantia dos preceitos estabelecidos em segurança humana. Ainda que seu conceito seja amplo, não se pode descartar o indivíduo como referencial nesse processo. Proporcionar sua realização pessoal e a proteção física perpassa pelo aprimoramento do planejamento de segurança de um determinado território no qual um conjunto de indivíduos se situam. Assim, serviços públicos devem ser o principal alvo para se garantir a segurança de suas ações de servir. Documentos públicos, imigração, eficiência das investigações, o fortalecimento das instituições públicas, são alguns exemplos de alicerces de um país que precisam funcionar. Foi demonstrado aqui que a biometria é uma excelente ferramenta garantidora da segurança humana.

O Brasil possui uma extensa linha de fronteira terrestre com outros países e oceânica. Esta área é um corredor sem vigilância adequada, por falta de mão de obra, por falta de equipamentos, ou ambos os motivos. Investimentos em tecnologia biométrica podem auxiliar no controle mais efetivo da entrada de indivíduos indesejados, armas e drogas, inclusive os que adentram em território nacional pelos aeroportos internacionais e pela costa brasileira.

Ainda que seja necessário avançar mais, passos importantes já foram dados como a criação do banco de dados civil nacional de impressões digitais administrado pelo TSE, o banco de dados criminal nacional de impressões digitais administrado pela Polícia Federal, os sistemas de reconhecimentos faciais instalados em 14 aeroportos nacionais, operados pela Receita Federal e até pesquisas nacionais sendo desenvolvidas por meio de parcerias entre instituições de ensino e órgãos de segurança pública, proporcionando novas formas de interpretar impressões digitais. Barros e colaboradores estudaram o envelhecimento de impressões digitais e desenvolveram uma metodologia que foi aplicada num caso concreto de solução de crime (BARROS, FARIA e KUCKELHAUS, 2013). Girelli e colaboradores desenvolveram um método de revelação de impressões digitais em cartuchos de munição deflagrados (GIRELLI, LOBO, *et al.*, 2015). Essa metodologia foi empregada para tentar obter a identidade de suspeito de assassinar a vereadora fluminense Marielle Franco (Gazeta on Line). Souza e colaboradores, desenvolveram um método de identificação de resíduos de metanfetamina em impressões digitais (SOUZA, DE OLIVEIRA, *et al.*, 2018). Como se pode notar, nos estudos citados foi possível extrair das impressões digitais informações complementares além da identidade de quem as produziu, produzindo outros links de vínculo entre um suspeito e a cena de crime, além de indicar um aprimoramento do processo de persecução criminal.

Desta forma, é possível estabelecer uma relação direta entre o aprimoramento da segurança dos serviços públicos ofertados no país pela utilização de ferramentas biométricas, proporcionando assim, a segurança humana dos indivíduos de um determinado território.

REFERÊNCIAS

- BARROS, R. M.; FARIA, B. E.; KUCKELHAUS, S. A. Morphometry of latent palmprints as a function of time. *Science & Justice*, 53, 2013. 402-408.
- BERTILLON, A. *Identification anthropométrique: instructions signalétiques*, 1893.
- BOLLE, R. M. et al. *GUIDE TO BIOMETRICS*. : Springer Science & Business Media, 2013.
- CERQUEIRA, D. et al. **Atlas da Violência 2018**. IPEA; Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Brasília, 92 p.. 2018.
- CHOI, M. J. et al. Metal-containing nanoparticles and nano-structured particles in fingerprint detection. *Forensic Science International*, 179, 2008. 87-97.
- CLARKE, R. V. *Hot Product: understanding, anticipating and reducing the demand for stolen goods*. Police Research Series, 98, 1999.
- COSTA, A. T. M. Criação da base de indicadores de investigação de homicídios no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 8, 2014. 165-169.
- GAENSSLEN, R. E.; RAMOTOWSKI, R.; LEE, H. C. *Advances in fingerprint technology*. Boca Raton: CRC press, 2001.
- GAZETA on Line. Disponível em: <http://www.gazetaonline.com.br/cbn_vitoria/entrevistas/2018/04/policial-federal-capixaba-contribui-na-investigacao-do-caso-marielle-franco-1014128493.html>. Acesso em: 10 setembro 2028.
- GIRELLI, C. M. et al. Comparison of practical techniques to develop latent fingerprints on fired and unfired cartridge cases. , 250. *Forensic science international*, 250, 2015. 17-26.
- GLOBO. *Japoneses criam método para identificar pessoas pelo jeito de andar*, 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/10/japoneses-criam-metodo-para-identificar-pessoas-pelo-jeito-de-andar.html>>.
- HARRELL, E.; LANGTON, L. *Victims of identity theft*. <http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/vit12.pdf>. [S.l.]. 2012.
- HAWTHORNE, M. R. *Fingerprints – Analysis and Understanding*. [S.l.]: CRC Press Taylor & Francis Group, 2009.
- HOLDER JR, H. E.; ROBINSON, L. O.; SLOWIKOWSKI, J. *The fingerprint sourcebook*. US Department of Justice Office of Justice Programs, 2012.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Atlas Escolar*. Disponível em: <https://atlasescolar.ibge.gov.br/images/atlas/mapas_brasil/brasil_distribuicao_populacao.pdf>. Acesso em: setembro 2018.

INSTITUTO SOU DA PAZ. Onde mora a impunidade. Disponível em: <<http://www.soudapaz.org/o-que-fazemos/documento/onde-mora-a-impunidade>>. Acesso em: 6 setembro 2018.

JAIN, A. K.; BOLLE, R.; PANKANTI, S. Biometrics: personal identification in networked society. Springer Science & Business Media, 479, 2006.

KING, R. O. Biometric research note: Emerging economies embracing biometric banking technologies. <http://www.biometricupdate.com/201212/emerging-economies-embracing-biometric-banking-technologies>. [S.l.]. 2012.

LI, S. Z.; JAIN, A. K. (). Encyclopedia of Biometrics: I-Z (Vol. 1). [S.l.]: Springer Science & Business Media, 2009.

LOPUCHI, L. Human Identification Theory and the Identity Theft Problem. Research Paper UCLA School of Law, 2002.

MAGUIRE, M. The birth of biometric security. Anthropology Today, 25, 2009. 9-14.

MDH. Ministério dos Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.mdh.gov.br/sdh/noticias/2015/dezembro/brasil-erradica-sub-registro-civil-de-nascimento>>. Acesso em: 9 setembro 2018.

MITRA, S.; GOFMAN, M. Biometrics in a Data Driven World – Trends, Technologies and Challenges. CRC Press – Taylor & Francis, 2016.

MOZUR, P. Estadão, 2018. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/nytiw,objetivo-de-pequim-e-manter-todos-sob-vigilancia,70002401238>>.

NEWMAN, G. R.; MCNALLY, M. M. Identity Theft Literature Review. [S.l.]: U.S. Department of Justice, 2005.

PNUD. Relatório do desenvolvimento humano. Lisboa. 1994.

SOUZA, M. A. et al. The Adsorption of Methamphetamine on Ag Nanoparticles Dispersed in Agarose Gel–Detection of Methamphetamine in Fingerprints by SERS. Vibrational Spectroscopy, 2018.

SUMARES, G. Olhar digital, 2018. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/fique_seguro/noticia/reconhecimento-facial-policial-confundiu-2300-pessoas-com-potenciais-criminosos/75918>.

TADJBAKSH, S. Human security: The seven challenges of operationalizing the concept. Human Security, 60, 2005.

TRACTICA. Disponível em: <<https://www.tractica.com/newsroom/press-releases/global-biometrics-market-revenue-to-reach-15-1-billion-by-2025/>>. Acesso em: 5 setembro 2018.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Agosto/biometria>>.

UNODC. Handbook on Identity-Related Crime. Vienna: [s.n.], 2011.

UNODC. Global Study on Homicide 2013. United Nations Office on Drugs and Crime. [S.l.]. 2013.

VUCETICH, J. Instrucciones Generales para la Identificación Antropométrica. La Plata: Tipografía de la Escuela de Artes y Oficios de la Provincia, 1893.

WIZIACK, J.; PRADO, M. UOL, 2018. Disponível em:
<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/07/pente-fino-corta-r-10-bi-em-gasto-irregular-com-57-mi-de-beneficiarios.shtml>>.

SEGURANÇA HUMANA E AGENDA 2030: IDENTIFICANDO INSTRUMENTOS E MECANISMOS PARA BOA GOVERNANÇA DE RISCOS DOS DESASTRES

Marcos Paulo Rodrigues Montenegro

RESUMO

Este artigo busca, no âmbito democrático da Segurança Humana e da Agenda 2030, identificar instrumentos e mecanismos de gestão nacionais e internacionais, em sintonia com as prioridades de ação do Marco de Sendai para a Redução de Risco dos Desastres (RRD) 2015 -2030. Para ilustrar o caso, foram utilizadas informações do desastre ocorrido em 2011, na Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro. Compreender a realidade local, permite que a Administração Pública e Órgãos de Controle possam atuar preventivamente, reduzindo a perda de vidas humanas e os prejuízos econômicos. Além disso, há o ensejo para o fortalecimento da governança democrática e para gerenciar riscos e prevenir desvios de recursos públicos, com maiores graus de *accountability* e de Economicidade. O estudo, quanto à natureza, caracteriza-se como desenvolvimento teórico e experimental. É teórico, pela perspectiva da governança em Proteção e Defesa Civil e experimental, para prototipar novo conceito – Economicidade Colaborativa - na política pública de RRD. Quanto aos fins, o estudo é exploratório com coleta de dados foi realizada por meio de levantamento bibliográfico e de dados secundários.

Palavras-chave: Governança, Segurança Humana, Economicidade Colaborativa, Agenda 2030.

ABSTRACT

Concerning democratic context of Human Security and Agenda 2030 this article aims to identify national and international instruments and mechanisms of public management, in accordance with priorities of action of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Illustrating case, information was used on the disaster that occurred in 2011, in Mountain Region of the State of Rio de Janeiro.

Understanding the local reality allows the Public Administration and Control Bodies to act preventively, reducing the loss of human lives and economic losses. In addition, there is an opportunity to strengthen democratic governance and to manage risks and prevent the diversion of public resources, with greater degrees of accountability and economics. The study, as regards nature, is characterized as theoretical and experimental development. It is theoretical, from the perspective of governance in Civil and experimental Protection and Defense, to prototype a new concept - Collaborative Accountability – in DRR's public policy. Regarding the purposes, the exploratory study with data collection was performed through a bibliographic survey and secondary data.

Keywords: Governance, Human Security, Collaborative Economics, Agenda 2030.

1. INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas, a pobreza e a desordenada ocupação territorial são fatores que influenciam na relação causa/efeito dos desastres. Estes são cada vez mais frequentes, intensos e complexos, vitimando ou causando danos e prejuízos a milhões de pessoas.

Faz-se necessário articular e integrar sistemas por meio de instrumentos e mecanismos de gestão nacionais e internacionais capazes de lidar com os problemas complexos e de difícil resolução (*wicked problems*) como é o caso de desastres. O objetivo é evitar a perda de vidas além de melhor conservar e administrar quaisquer recursos envolvidos haja vista não serem os desastres obedientes a fronteiras. Busca-se, portanto desenvolver capacidades e fortalecer governança.

Tendo o aspecto democrático como referência, a articulação e a integração funcionam como diretrizes de planejamento nos níveis estratégico, tático e operacional para o alcance dos objetivos e metas estabelecidos, com o auxílio de indicadores para a gestão dos resultados.

É neste sentido que este artigo busca identificar e instrumentos e mecanismos de gestão nacionais e internacionais em sintonia com as prioridades de ação do Marco de Sendai para RRD (2015 -2030). A partir da compreensão da realidade local, é possível fortalecer a governança para gerenciar riscos e prevenir desvios de recursos públicos, propiciando maiores graus de *accountability* e de Economicidade, na gestão de riscos dos desastres.

Ressalte-se que a metodologia aqui apresentada pode contribuir na abordagem a outras políticas públicas, no âmbito da Segurança Humana e da Agenda 2030.

Acrescente-se a questão da convergência dos acordos e normas internacionais para posterior internalização no ordenamento jurídico brasileiro, considerando não apenas a necessidade do respeito à soberania dos países como também o reconhecimento de suas peculiaridades regionais e locais.

1.1 – Desastres e o Contexto Internacional: Segurança Humana e Agenda 2030

A Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu uma das abordagens ao tema por meio do conceito de Segurança Humana, constante do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), de 1994, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁵⁴. A Segurança Humana objetiva proteger o núcleo vital de todas as vidas humanas de forma a aumentar suas liberdades e realizações. Significa criar sistemas políticos, sociais, ambientais, econômicos, militares e culturais que, juntos, dão às pessoas os pilares da sobrevivência, do sustento e da dignidade.

O Acordo do Clima, o Marco de Sendai, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), e o Acordo de Adis Abeba, são

⁵⁴ Os conflitos no continente africano despontaram com o fim da Guerra-Fria, resultantes de rivalidades étnicas e disputas de poder, decorrentes da descolonização pós Segunda Grande Guerra, até então contidos pelas alianças com as potências rivais: URSS e USA. Como olvidar o genocídio ocorrido em Ruanda, em 1994, com cerca de um milhão de mortos?

⁵⁴ Hegemonia capitalista consolidada a partir de 1989.

⁵⁴ Disponível: [HYPERLINK "http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf"](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf)
<http://www.ita>

normativos internacionais que compõem a Agenda 2030 e que devem ser abordados de maneira integrada quando da gestão de riscos dos desastres.

1.2 - Desastres em números e em fatos

Algumas instituições apresentam informações relevantes relacionadas ao impacto dos desastres, conforme demonstradas na sequência:

O gasto mundial com desastres é de cerca de U\$ 1 bilhão por mês (dados até 2017) conforme divulgado pelo International Civil Defence Organisation (ICDO).

Também são consideradas as perdas econômicas nas Figuras 1, 2 e 3:

Figura 1 - Perdas Econômicas Globais por Desastres (2000 – 2017)

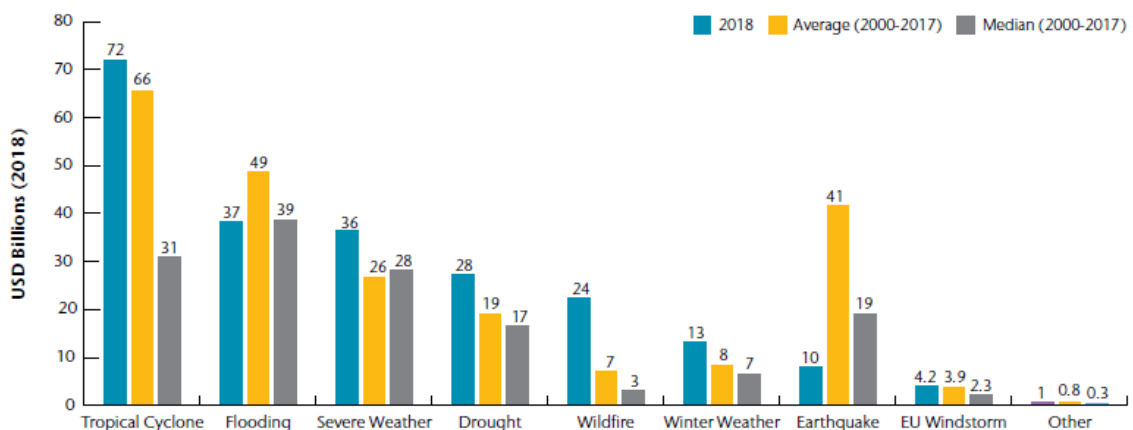


Figura 1 – Perdas Econômicas Globais por Desastre (2000 – 2017)

Fonte: Weather, Climate & Catastrophe Insight - 2018 Annual Report

O Brasil gasta cerca de R\$ 800 milhões, sendo que apenas 2% desse valor são alocados na prevenção e 98% em ações de resposta aos desastres, tendo baixa resolutividade.

Quando se faz um recorte para um dos principais danos – habitacionais - com lentes para a região sudeste, tem-se que:

Figura 2 – Danos em habitações na região sudeste (distribuição anual)

Danos em Habitações: R\$ 7.360.196.753
Registros: 2.483

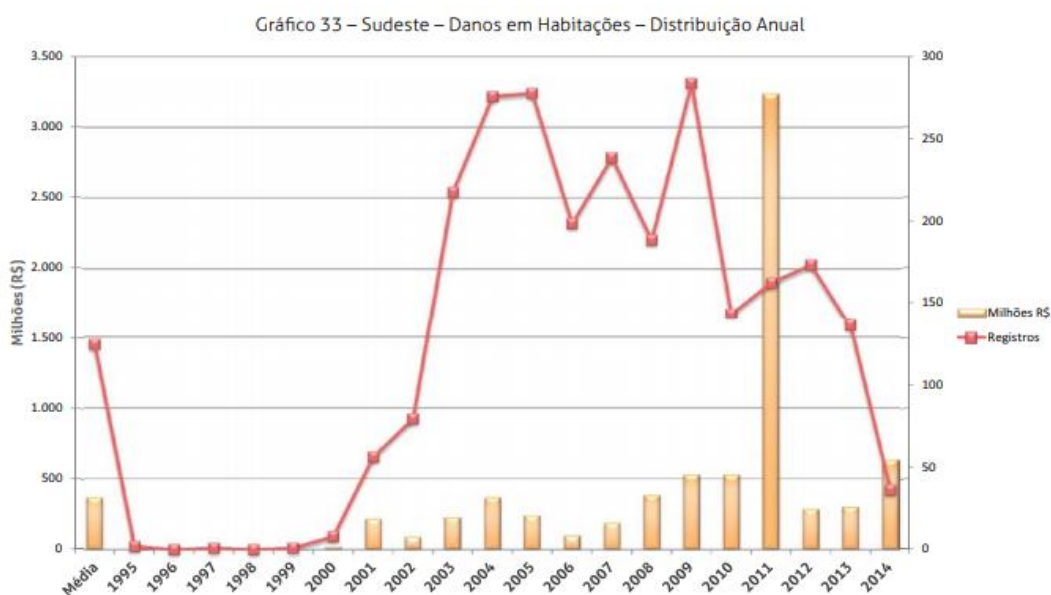


Figura 2 – Danos em habitações na região sudeste (distribuição anual).

Fonte: Relatório de Danos Materiais e Prejuízos Decorrentes de Desastres Naturais no Brasil (1995-2014), CEPED-UFSC (2016).

Figura 3 - Impacto (em percentual) dos municípios do RJ, no valor global dos danos em habitações.



Figura 3 - Impacto (em percentual) dos municípios do RJ, no valor global dos danos em habitações.

Fonte: Relatório de Danos Materiais e Prejuízos Decorrentes de Desastres Naturais no Brasil (1995-2014), CEPED-UFSC (2016).

Vale recordar o desastre na região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, ocorrido em janeiro de 2011. Foram constatados os seguintes fatos:

- 1) Desvios dos recursos públicos para obras de reconstrução e de recuperação das cidades afetadas, por atos de corrupção^{xxi};
- 2) Não utilização de cerca de R\$ 330 milhões de recursos federais em virtude de os municípios afetados não apresentarem projetos econômico-financeiros viáveis, o que levou ao bloqueio desse valor pela Caixa Econômica Federal (CEF)^{xxii};
- 3) Em 2015, foi criado o Fundo Estadual para Calamidades Públicas – FECAP RJ que, até hoje não recebeu nenhum aporte financeiro^{xxiii};
- 4) Cerca de 172 mil pessoas residem em áreas de risco. Grande parte regressou ao local mesmo após a tragédia^{xxiv}.

Para o presente estudo são destacados os fatos 1 e 2 (corrupção e bloqueio de recursos) que se relacionam aos outros e se constituem como problemas de gestão pública na redução de riscos dos desastres requerendo, portanto, seu mapeamento e tratamento.

1.3 – O Marco de Sendai para Redução de Riscos dos Desastres: alguns pontos

Registrados os casos de corrupção e baixa capacidade de gestão, o caso da Região Serrana – que se replica em diversas cidades - chama a atenção para a necessidade de identificação de instrumentos e mecanismos de gestão, sejam nacionais ou internacionais, que possam ser aproveitados para o caso em análise. Devem ser consideradas alguns pontos do Marco de Sendai 2015 – 2030, documento produzindo quando da realização da Terceira Conferência Mundial sobre a Redução de Risco dos Desastres, em março de 2015.

Cabe citar as quatro áreas prioritárias mencionadas no documento:

1. Compreensão do risco de desastres.
2. Fortalecimento da governança do risco de desastres para gerenciar o risco de desastres;
3. Investimento na redução do risco de desastres para a resiliência;
4. Melhoria na preparação para desastres a fim de providenciar uma resposta eficaz e de Reconstruir Melhor em recuperação, reabilitação e reconstrução.

As questões da corrupção e da capacidade de gestão são compatíveis com as prioridades de ação 2 e 4.

Quanto à Prioridade 2, faz-se necessário o fortalecimento da governança do risco de desastres para atuar nas cinco etapas estabelecidas - prevenção, mitigação, preparação, resposta, recuperação e reabilitação – com a promoção da colaboração e parceria entre mecanismos e instituições para a implementação de instrumentos relevantes para a redução do risco de desastres e para o desenvolvimento sustentável.

Em se tratando da Prioridade 4, deve ser vislumbrada a capacitação de servidores municipais para lidar, com transparência, com mecanismos e procedimentos de financiamento tanto no bloco de ações pós-evento (resposta, recuperação e reabilitação) como no bloco de ações preventivas (prevenção, mitigação, preparação). Neste sentido, cabe promover maior desenvolvimento e difusão de instrumentos, tais como normas, códigos, manuais operacionais e outros instrumentos de orientação para apoiar uma ação coordenada em matéria de preparação e resposta a desastres e facilitar o compartilhamento de informações sobre lições aprendidas e melhores práticas para a aplicação de políticas e programas de reconstrução pós-desastres;

Dentre os caminhos para que tais prioridades de ação possam ser materializadas, propõe-se sintonizá-las com instrumentos e mecanismos de gestão nacionais e internacionais, identificados para este fim. Neste debate, a internalização de normas e acordos consta como importante item desde que sejam considerados o respeito à soberania, aos valores culturais e às realidades regionais e locais.

2 – DESENVOLVIMENTO

2.1 - Instrumentos e mecanismos de gestão pública

Para Ollaik e Medeiros (2011), instrumentos se caracterizam tanto como método - “*por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público*” - quanto como instituição social, que reúne um conjunto de “regras e procedimentos mais ou menos coordenados que governam as interações e os comportamentos dos atores e das organizações”. Kleba *et al* (2015) concordam em parte com essa designação, em especial quando aqueles autores assinalam que instrumentos governamentais dão estrutura e influenciam as políticas públicas, mas consideram que a distinção entre instrumentos — mais relacionados às regras — e mecanismos — mais relacionados às ações — pode contribuir para apoiar a atuação dos sujeitos envolvidos nos processos de gestão e controle social das políticas públicas.

Assim, o vetor – regras - caracterizaria ***Instrumentos*** e o vetor – ações – caracterizaria ***Mecanismos***.

Desse modo, Kleba *et al* (2015) compreendem ***instrumentos*** como base e fundamento que compõem o ordenamento oficial/legal e legítimo para orientar o processo decisório na gestão de políticas, instruindo sua formulação, deliberação, implementação, fiscalização e avaliação. Como exemplos, há leis, políticas, normatizações, planos e programações anuais tais como o Plano Plurianual – **PPA** – e Lei Orçamentária Anual - **LOA** (instrumentos de planejamento; orientadores da gestão de políticas públicas) ou relatórios (com caráter analítico/indicativo tais como relatórios de levantamento ou de auditoria), os quais alimentam e concretizam o processo contínuo de planejamento na gestão pública.

De forma complementar, **mecanismos** constituem-se como certos movimentos e modos de operar, com vistas a ampliar e qualificar o debate, possibilitando maior

compreensão sobre as questões em pauta e favorecendo processos de tomada de decisão mais coerentes com demandas e potencialidades identificadas, sem prejuízo das orientações e normativas legais. Para citar exemplos: estratégias, ações e dinâmicas aplicáveis por conselheiros/conselhos de políticas públicas ao processo decisório, com vistas a aumentar sua capacidade de exercer, efetivamente, o controle social sobre a gestão de políticas públicas, de acordo com o previsto legal e regimentalmente.

Vale o fechamento com a reprodução dos dizeres de Ollaik e Medeiros (2011):

(...) os instrumentos de políticas públicas (...) dão estrutura às políticas públicas e as influenciam, (...) determinam parcialmente quais recursos serão usados e por quem, (...) permitem que formas de ação coletiva estabilizem e façam o comportamento dos atores ser mais previsível e provavelmente também mais visível. Deste ponto de vista, a escolha do instrumento é um tema político, pois estrutura o processo e seus resultados. Os instrumentos não são escolhas puramente técnicas e produzem efeitos específicos, independentemente de seus objetivos declarados. Os instrumentos estruturam as políticas públicas segundo suas lógicas inerentes (...). (Ollaik e Medeiros, 2011:1949)

2.2 – Identificação dos instrumentos e mecanismos nacionais e internacionais

2.2.1 – Área Internacional

2.2.1.1 - *United Nations* (UN) ou Organização das Nações Unidas (ONU)^{xxv}:

A Organização das Nações Unidas (ONU) apresenta alta capacidade de produção de mecanismos e instrumentos internacionais de gestão.

Instrumentos: Marco de Sendai; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS; Acordo de Paris, Acordo de Adis Abeba (Agenda 2030).

Mecanismos: *United Nations International Strategy for Disaster Reduction* (UNISDR) ou Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres; *United Nations Development Programme* (UNDP) ou Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); *United Nations Human Settlements* ou Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT).

2.2.1.2 - *Supreme Audit Institutions* (SAI) ou Entidades de Fiscalização Superiores (EFS); *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI).

Os governos devem prestar contas aos seus parlamentos e aos cidadãos pelos recursos que transferem e/ou recebem. As Entidades de Fiscalização Superiores (EFS ou SAI) desempenham um papel central na responsabilização dos governos. Ao auditar a redução do risco de desastres e o auxílio pós-desastres, as EFS contribuem para limitar o impacto desses eventos, melhorando economicidade, eficácia, eficiência e efetividade dos recursos envolvidos.

Instrumentos (relacionados): *International Standards of Supreme Audit Institutions 5500* (ISSAI 5500) (demonstrações financeiras); Resultados relacionados aos objetivos institucionais (desempenho); Normas e regulamentos (conformidade).

A série 5500 de ISSAIs trata da auditoria na transferência de recursos relacionada a desastres. A estrutura da série é a seguinte:

- ISSAI 5500: Introdução à série 5500 sobre ajuda relacionada a desastres e INTOSAI GOV 9250 ISSAI 5510 - A auditoria de redução do risco de desastres;
- ISSAI 5520: A auditoria de ajuda relacionada a desastres;
- ISSAI 5530: Adaptar procedimentos de auditoria para levar em conta o aumento do risco de fraude e corrupção na fase de emergência após um desastre;
- ISSAI 5540: Uso de informações geoespaciais na auditoria de gerenciamento de desastres e ajuda relacionada a desastres;
- A ISSAI 5500: introduz e fornece uma visão geral da série de ISSAIs sobre ajuda relacionada a desastres e INTOSAI GOV 9250. As ISSAIs 5510 e 5520 cobrem a auditoria das fases pré e pós desastre.

Mecanismos (relacionados): Levantamentos e Auditorias: Financeira (ISSAIs); de Desempenho (Economicidade, Eficácia, Eficiência e Efetividade) e de Conformidade (normas e regulamentos).

Dependendo da estrutura legal e da jurisdição dos Tribunais de Contas (TCU e/ou TCE e/ou TCMs), as ISSAIs sobre transferências de recursos a desastres podem ser usadas para auditorias em todos os níveis de governo: central, regional e local.

2.2.2 – Área Nacional

* *Para convergência de normas de controle externo: **Federal/Estadual e Municipal semelhantes às SAIs (Área Internacional: TCU que é uma Entidade Fiscalização Superior (EFS) e demais Tribunais de Contas (TCEs e TCMs) pelo paralelismo da forma e que, pela convergência de normas seguem as ISSAIs e modalidades de auditorias** quanto aos Instrumentos e Mecanismos.*

2.2.2.1 - Esfera federal - Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR - (Integração Nacional e Cidades);

Instrumento: Lei 12.608/2012;

Mecanismo: Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap)

2.2.2.2 - Esfera Estadual:

2.2.2.2.1 - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ)

Instrumento: Programa Morte Zero.

Mecanismo: Ações Pedagógicas

2.2.2.2.2 - Secretaria Estadual de Defesa Civil (SEDEC) - CBMERJ

Instrumento: Lei 12.608/2012;

Mecanismo: Ações Pedagógicas - Escola de Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro (EsDEC).

2.2.2.3 - Esfera municipal: Conselhos Municipais de Defesa Civil ou Conselhos relacionados;

Instrumento: Lei 12.608/2012;

Mecanismo: Ações e dinâmicas aplicáveis por Conselheiros/Conselhos de políticas públicas ao processo decisório.

Identificados os instrumentos e mecanismos de alguns atores para atuarem na política de Redução de riscos os Desastres, caminha-se para a próxima seção. Ela pretende desenvolver importantes conceitos relacionados para elucidar esta proposição, tais como: (i) Segurança Humana; (ii) Agenda 2030; (iii) Governança e *Accountability*; (iv) Economicidade Colaborativa; (v) *design-thinking*.

2.3 – Conceitos

2.3.1 - Segurança Humana

Conforme mencionado anteriormente, a Segurança Humana é definida no RDH de 1994 do PNUD. O PNUD da ONU criado em 1965 para realizar atividades em países em desenvolvimento por meio da cooperação técnica multilateral é programa que nasce da fusão do Programa Ampliado de Assistência Técnica das Nações Unidas de 1949 e do Fundo Especial das Nações Unidas de 1959. Suas atividades buscam o desenvolvimento tanto nos setores econômicos quanto nos sociais e desenvolvem projetos com os setores público e privado ao incentivar uma gestão responsável em todos os níveis da sociedade, buscando conquistar o desenvolvimento humano sustentável (UNIC, 2009).

Conforme abordado por Rocha (2017), a maior parte da literatura de relações internacionais situa segurança humana no debate de ampliação dos estudos de segurança internacional. Contudo, sua origem é decorrente de debates dos economistas desenvolvimentistas sobre como humanizar a economia e lidar com as novas ameaças ao indivíduo, especificamente no RDH do PNUD de 1994.

São estes os sete aspectos da segurança Humana:

(1) segurança econômica — renda oriunda de emprego ou assistência social que garanta sobrevivência da pessoa e sua família;

- (2) segurança alimentar — acesso (econômico e físico) a comida básica capaz de garantir o consumo de nutrientes necessário;
- (3) direito à saúde — ambiente sem propagação de doenças crônicas e com disponibilidade de cuidados médicos;
- (4) segurança ambiental — ausência de ameaças ambientais e garantias de água potável, ar fresco etc.;
- (5) segurança pessoal — ausência de violência e ameaças físicas, sejam elas política, de guerra, étnica, de rua, doméstica ou de gênero, abuso de menor ou suicídio;
- (6) segurança comunitária — segurança dada à pessoa por pertencer a um grupo, e.g., comunidade ou grupo étnico; e
- (7) segurança política — gozo de direitos humanos básicos, e.g., direito de ir e vir (UNDP 1994).

Entre 2001 e 2003, o conceito é revisitado, enfatizando a “Responsabilidade de Proteger. A *Commission on Human Security (CHS)*⁵⁵ ou Comissão de Segurança Humana, em seu relatório final *Human Security Now*, assim define o conceito:

⁵⁵ O índice é o mais usado para medir a violência em razão de ser mais fácil de mensurar e fazer comparações entre locais díspares.

⁵⁵ A ARQUITETURA E A DANÇA DOS CORPOS. Produção de Frederico de Holanda. Brasília: FRBH, 2017, filme, 18’14”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FV-efTmrno4>. Acesso em: 09 abr. 2018.

⁵⁵ Disponível em: http://unb2.unb.br/administracao/decanatos/deg/downloads/cil/numero_de_alunos.pdf. Acesso em: 22 jun. 2017.

⁵⁵ Disponível em: unb2.unb.br/noticias/unbagencia/unbagencia.php?id=7107. Acesso em: 22 jun. 2017.

⁵⁵ Disponível em: <http://www.brasilia.df.gov.br/index.php/2016/01/27/eventos-no-parque-da-cidade-sarah-kubitschek/>. Acesso em: 23 jun. 2017.

⁵⁵ Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2013/11/26/acessibilidade-e-sinalizacao-na-rodoviaria-do-plano-piloto/>. Acesso em: 23 jun. 2017.

⁵⁵ Mestrando em ciências criminológico forenses pela Universidad de la Empresa (Uruguai); especialista em Direito Público pela Faculdade Fórtium e Ordem Jurídica e Ministério Público, pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – AMPDFT. Supervisor e auditor em segurança portuária. Bacharel em Direito pela UFJF. Escrivão de Polícia Federal.

⁵⁵ Promotor de Justiça no Estado do Rio de Janeiro, integrante do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA/MPRJ).

⁵⁵ Categorizadas, por aqueles que as distinguem das técnicas de “engenharia verde”, como de “engenharia cinza”.

⁵⁵ MARENGO, José A. et al. A seca e a crise hídrica de 2014-2015 em São Paulo. *Revista USP*, n. 106, 2015, p. 31/44.

⁵⁵ Segundo dados atualizados do CEIVAP, apresentados por ocasião da 27ª Reunião Extraordinária do CERHI/RJ, em 15 de agosto de 2018, 14,2 milhões de pessoas, somados os 8,7 milhões de habitantes da

região metropolitana do Rio de Janeiro, se abastecem das águas da Bacia do Rio Paraíba do Sul.

⁵⁵ A propósito, vide <<https://www.terra.com.br/noticias/dino/o-que-a-crise-hidrica-ensinou-ao-sudeste.75f0eb2fa0e0501c173b54984872a4942lkhlaal.html>>. Acesso em 27 fev. 2019.

⁵⁵ CERQUEIRA, G. A. et al. *A Crise Hídrica e suas Consequências*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2015. *Boletim Legislativo nº 27*, de 2015. Disponível em:<[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508678/Boletim do Legislativo n.27 de 2015.pdf?sequence=1](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508678/Boletim_do_Legislativo_n.27_de_2015.pdf?sequence=1)>. Acesso em 27 fev. 2019.

⁵⁵ Para um maior aprofundamento sobre a adoção destas estratégias no âmbito das “mudanças climáticas”, recomendamos a leitura do excelente artigo “*Mudanças Climáticas: Estratégias de Litigância e o Papel do Judiciário no Combate às Causas e Efeitos do Aquecimento Global no Contexto Brasileiro*”, de autoria do Promotor de Justiça Vinicius Lameira, publicado na Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, nº 64, abr/jun. 2017, p. 197/223.

⁵⁵ À semelhança daqueles estabelecidos na Lei nº 6.938/1981 (PNMA) para os conceitos normativos de “poluidor”, “degradação ambiental” e “poluição”.

⁵⁵ Agência Nacional de Águas (Brasil). *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2018: informe anual/ Agência Nacional de Águas*. Brasília, 2018, p. 56 e 64.

⁵⁵ Disponível em: <<https://www.segurancahidricarj.com.br/segurancahidrica>> Acesso em 27 fev. 2019.

⁵⁵ A propósito, vide <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-39351153>> Acesso em 27 fev. 2019.

⁵⁵ Sobre a experiência de Tóquio, vide <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/ongs-propoem-solucoes-adoptadas-em-outros-paises-para-sanar-crise-hidrica-no-df.ghtml>> Acesso em 27 fev. 2019.

⁵⁵ Isto é, sem adentrar nas profundas discussões e distinções entre as categorias “direito”, “interesse” e “bem”.

⁵⁵ Consagrados nos arts. 1º, 5º, 6º e 225 da CRFB/1988. No mesmo sentido: CASTRO, J. M. A. y. Regime jurídico das águas no Brasil. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 65, 2010, p. 30.

⁵⁵ A propósito, confira-se: AITH, Fernando Mussa Abujamra; ROTHBARTH, Renata. *O Estatuto Jurídico das Águas no Brasil*, Estudos Avançados 29 (84), 2015, p.166.

⁵⁵ Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

⁵⁵ Art. 33. Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos: I – o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; I-A. – a Agência Nacional de Águas; II – os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; III – os Comitês de Bacia Hidrográfica; IV – os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; V – as Agências de Água.

⁵⁵ Mais especificamente no bojo do Agravo de Instrumento nº 0049074-91.2018.8.19.0000. Trata-se de decisão monocrática proferida pela d. Relatora do recurso, Des.^a Flavia Romano de Rezende, publicada em 11/09/2018, pela qual negou o efeito suspensivo pretendido pela CEDAE. Os destaques são de nossa autoria.

⁵⁵ Para fins de operacionalização e concretização das decisões judiciais, modulando e detalhando as obrigações estabelecidas pelo Poder Judiciário.

⁵⁵ Muito bem feita, no nosso entender, pois garantiu os princípios da tutela e da jurisdição sem afetar o núcleo essencial das decisões pautadas por graus de discricionariedade técnica, mais afeita a órgãos de igual natureza (técnica) e organizacionalmente inseridos no sistema de gerenciamento de recursos hídricos.

⁵⁵ LAMEIRA, Vinicius Bernardo. *Mudanças Climáticas: Estratégias de Litigância e o Papel do Judiciário no Combate às Causas e Efeitos do Aquecimento Global no Contexto Brasileiro*. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, nº 64, abr/jun. 2017, p. 200/201.

*desouza.mas@outlook.com

^aInstituto Nacional de Identificação, Polícia Federal, 70610-902 Brasília – DF – Brazil.

^bAgência Nacional de Águas, 70610-200 – Brasília – DF – Brazil.

“... Para proteger o núcleo vital de todas as vidas humanas de maneiras que melhorem o liberdades e realização humana. Segurança humana significa proteger liberdades - liberdades que são a essência da vida. Isso significa proteger as pessoas de críticas ameaças e situações (graves) e generalizadas (generalizadas). Isso significa usar processos que se baseie nos pontos fortes e aspirações das pessoas. Significa criar política, social, sistemas ambientais, econômicos, militares e culturais que juntos dão às pessoas blocos de construção de sobrevivência, meios de subsistência e dignidade.”(CHS: 2003: 4).

Em linhas gerais, a definição proposta pelo CHS revê o conceito de segurança de forma fundamental uma vez que:

- (i) Pretende se afastar das concepções de segurança tradicionais, centradas no Estado, principalmente no que se refere à

^c Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, 70.910-900 – Brasília – DF – Brazil.

⁵⁵ Conforme publicado no DOU nº 124 de 29/06/2018, Resolução Nº 01, de 28 de junho de 2018.

⁵⁵ O Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento é considerado uma publicação histórica no campo da segurança humana, com seu argumento de que garantir "liberdade do desejo" e "liberdade do medo" para todas as pessoas é o melhor caminho para enfrentar o problema. problema da insegurança global. United Nations Development Programme: Human Development Report, UNDP. 1994.

⁵⁵ Gastos em Proteção e Defesa Civil para Prevenção de Desastres – Revista Técnica CNM (2016);

⁵⁵ <https://oglobo.globo.com/opiniao/a-corrupcao-que-resiste-na-regiao-serrana-22754880>;

⁵⁵ Processos relacionados do Tribunal de Contas da União (TCU).

⁵⁵ Lei 6994/15 | Lei nº 6994 de 05 de maio de 2015;

⁵⁵ <https://oglobo.globo.com/rio/sete-anos-apos-tragedia-regiao-serrana-tem-172-mil-pessoas-em-areas-de-risco-22275414>.

⁵⁵ <https://nacoesunidas.org/organismos/organograma/>

⁵⁵ A Comissão de Segurança Humana foi criada em Janeiro de 2001 em resposta ao apelo do Secretário-Geral da ONU na Cúpula do Milênio de 2000 para um mundo “livre de carências” e “livre de medo”. A Comissão consistiu de doze importantes figuras internacionais, incluindo a Sra. Sadako Ogata (ex-Alta Comissária das Nações Unidas para Refugiados) e o professor Amartya Sen (Prêmio Nobel de Economia de 1998).

segurança contra agressão militar, para um que se concentre na segurança dos indivíduos, visando à sua proteção e capacitação;

(ii) Chama a atenção para uma infinidade de ameaças que atravessam diferentes aspectos da vida e, portanto, destaca a interface entre segurança, desenvolvimento e direitos; e

(iii) Buscar uma nova abordagem integrada, coordenada e centrada nas pessoas para promover paz, segurança e desenvolvimento dentro e através das nações.

A Responsabilidade de Proteger vai além da intervenção estatal, valorizando as questões humanitárias com as responsabilidades de: prevenir, reagir e reconstruir (ICISS, 2001). Macfarlane e Khong (2006) informam acerca dos esforços pelas agências da ONU em

“humanizar” o desenvolvimento ao encorajar a mudança dos agregados nacionais para o foco nas necessidades individuais e *empowerment*.

É possível observar, diante das inseguranças, a necessidade de proteção das pessoas pelos governos e comunidades internacionais bem como buscar o fortalecimento e desenvolvimento das capacidades das sociedades para lidar com as ameaças, conforme disposto na Figura 4:

Figura 4 – Segurança Humana

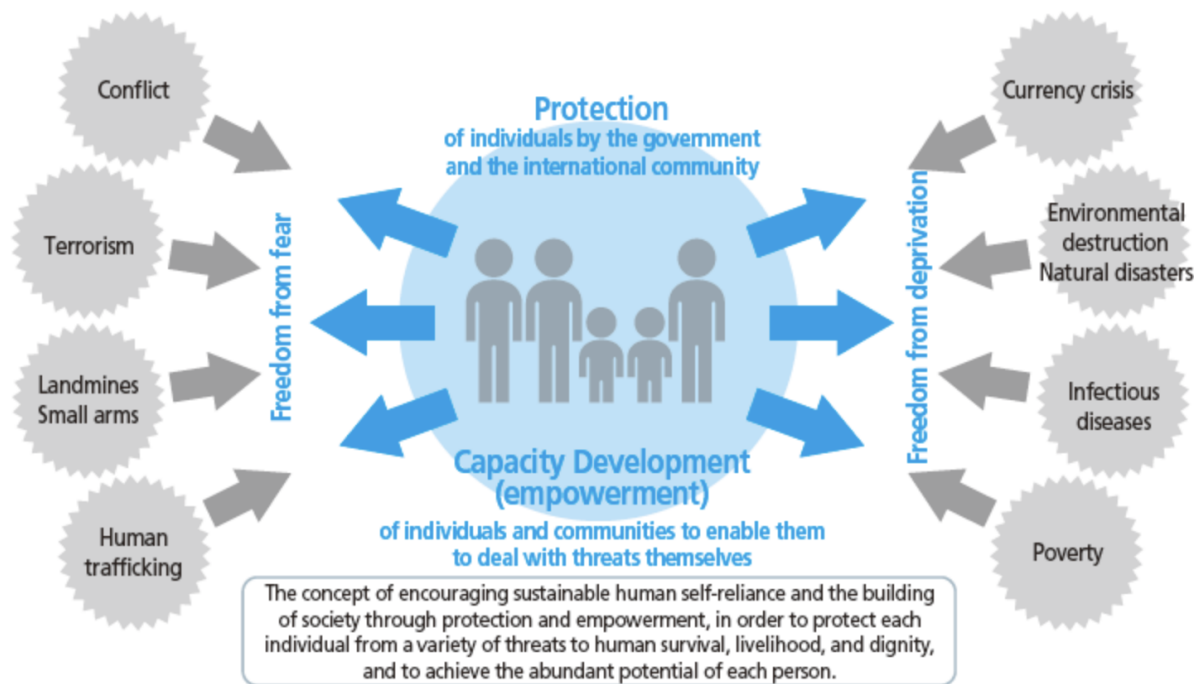


Figura 4 – Segurança Humana

Fonte: Ministry of Foreign Affairs of Japan - 2015

2.3.2 - Agenda 2030

Ocorreram debates, após os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) que contava com oito objetivos internacionais de desenvolvimento para o ano de 2015 que foram estabelecidos após a Cúpula do Milênio das Nações Unidas em 2000, quando da adoção da Declaração do Milênio das Nações Unidas.

Assim, em 2015, ao adotarem o documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, os países comprometeram-se a tomar medidas ousadas e transformadoras para promover o desenvolvimento sustentável nos próximos 15 anos (Plataforma Agenda 2030).

O processo para a construção da Agenda pós-2015 está na Figura 5.

Figura 5: Processo de construção de uma Agenda pós-2015

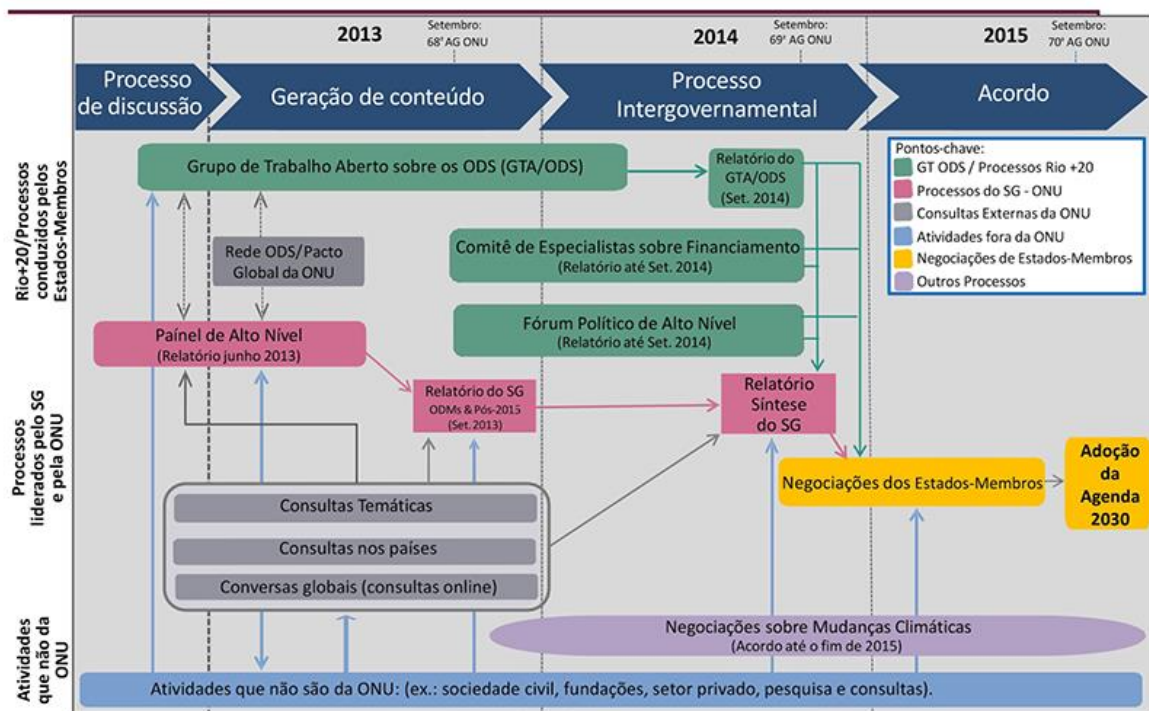


Figura 5: Processo de construção de uma Agenda pós-2015

Fonte: Plataforma Agenda 2030

A Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal. O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Figura 6, os ODS, e 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. São objetivos e metas claras, para que todos os países adotem de acordo com suas próprias prioridades e atuem no espírito de uma parceria global que orienta as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, agora e no futuro.

Figura 6: Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável



Figura 6: Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Fonte: Plataforma Agenda 2030

Os ODS se integram a outros documentos contemporâneos de mesmo diapasão: Acordo de Paris (2015–2030; Acordo do Clima); Acordo de Adis Abeba (2015 - Financiamento das Ações da Agenda 2030) e Marco de Sendai para a Redução de Riscos dos Desastres (2015-2030).

2.3.3 - Governança Colaborativa e *Accountability*

Inicialmente, quanto ao termo “Governança”, há dificuldade em sua definição que também evoca diversas abordagens teóricas e requer cuidados quando de sua contextualização (DENHARDT & CATLAW, 2017). Uma das contextualizações é a governança colaborativa ou em rede.

A Governança em rede, um vetor mais democrático e legítimo da governança pública contemporânea, constitui-se como multi e pluriinstitucional para coprodução de políticas e serviços públicos. Nesta seara, Agranoff (2005) as chamam de “colaborarquias autogeridas” onde a colaboração advém da confiança e da interdependência e vai além da cooperação (que pode ser esporádica), porque baseia-se em reciprocidade, integração, formalização, alinhamento finalístico e de longo prazo.

Uma das possibilidades de análise da Governança que é realizada em um ambiente de redes, com seus componentes que reúnem elementos políticos, jurídicos, socioeconômicos, níveis de interdependência, compartilhamento de riscos e processos, e propõe um possível modelo analítico sobre Governança Colaborativa, considerando os aspectos contratual, processual e relacional para a obtenção do resultado esperado de evolução da rede e aplicação prática em redes já estabelecidas.

Do ponto de vista político-democrático, redes de governança provêm uma — ancoragem democrática baseada na participação, interlocução e uma expansão da *accountability*. O termo *accountability* está sendo utilizado no duplo sentido de controle e aprimoramento, tanto exigindo o alcance de metas e conformidade a regras definidas *ex ante* quanto à detecção de problemas *ex post* e sua correção.

Para Ansell e Gash (2007), a governança colaborativa ou em rede é entendida como um arranjo de governo em que um ou mais órgãos públicos diretamente envolvem interessados não estatais em um processo de tomada de decisão coletivo que é formal, orientado pelo consenso, deliberativo e que visa elaborar ou realizar uma política pública ou gerir programas ou ativos públicos. Na mesma linha Purdi (2012) acredita que ela pode produzir políticas mais eficientes, eficientes e flexíveis gerando maior aceitação pública.

Dessa forma, busca uma articulação horizontal de interdependência, mas com atores funcionalmente autônomos, que interagem através de negociações ocorridas num ambiente relativamente institucionalizado, envolto por regras, normas, conhecimentos e imaginários sociais, que, por sua vez, são autorreguladas dentro dos limites estabelecidos pelos mecanismos externos e que contribuem para a produção do propósito público no sentido amplo de visões, ideias, planos e regulamentos (SØRENSEN; TORFING, 2005). Com a explosão do surgimento de diversos atores no desenvolvimento e na implementação da política pública, por meio das redes de governança, grande atenção tem sido voltada a entender os processos democráticos através dos quais essas redes se estabelecem, assim como o seu potencial para contribuição do fortalecimento da própria democracia (DENHARDT, 2012).

A governança democrática em rede tem por base princípios de cooperação e colaboração de natureza não-hierárquica, onde as relações entre os participantes se dão horizontalmente, sem qualquer tipo de poder hierárquico estabelecido quando na formulação da política pública (WACHHAUS, 2009; DENHARDT, 2012).

Especificamente na esfera pública, a colaboração ocorre quando as partes interessadas, em parceria com o governo, voltam-se para a criação de novas políticas públicas para resolver problemas públicos, compartilhando poder na tomada de decisões em diversas instâncias de participação social.

2.3.4 - Economicidade Colaborativa

Na perspectiva do Controle da Administração Pública para Políticas de RRD, cabe aqui exaltar que o Princípio da Economicidade presta este socorro, indo muito além da análise de aquisição vantajosa pelo uso racional dos recursos. Ele também pode - e deve - colaborar para a integração do controle institucional (controles externo e interno) com o controle social.

Nesta seara, Montenegro^{xxvi} propõe o conceito de Economicidade Colaborativa, para dar contornos integradores ao controle da administração pública, ao revisitar conceitos já existentes como *accountability* (em sentido além de transparência e prestação de contas), os “6Es” (de esforços: economicidade, excelência, execução e de resultados: eficácia eficiência, efetividade) , legalidade, legitimidade, dentre outros. O autor identifica a Equidade Social como forte pilar de análise para o fortalecimento de políticas públicas, gerando valor público e resiliência social (**Figura 7**: Triângulo da Economicidade Colaborativa e **Figura 8**: Relação entre Cadeia de Governança e Economicidade Colaborativa).

Figura 7 - Triângulo da Economicidade Colaborativa.

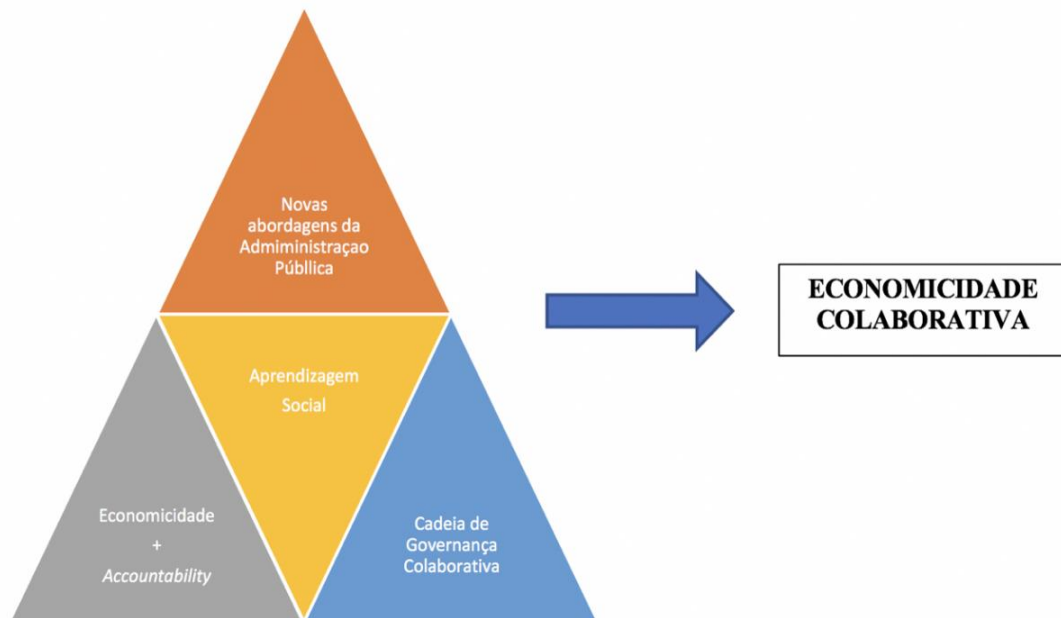


Figura 7 - Triângulo da Economicidade Colaborativa

Fonte: Elaborado pelo autor

Figura 8 - Relação entre Cadeia de Governança e Economicidade Colaborativa



Figura 8 - Relação entre Cadeia de Governança e Economicidade Colaborativa

Fonte: Martins (2016), adaptado pelo autor

Este conceito opera controles social e institucional fortalecidos pela aprendizagem social, viabilizando melhor uso da *accountability* pelos Tribunais de Contas no momento do “nascimento” de políticas públicas para que melhor enfrentem problemas muito complexos a exemplo dos desastres. Nesta toada, é reduzida a hipótese de invasão da discricionariedade do gestor, haja vista seu alto grau de respeito aos direitos republicanos. Pelo contrário: com o aprendizado social, há ensejo à construção de consciência coletiva para efetivar concertações e engajamento cívico.

Com efeito, as Cortes de Contas tornam-se condutores da participação social em estágios pré-decisórios (momento *ex ante*) da formulação de políticas públicas, acompanhando seu ciclo. Isso auxilia o gestor para tomar decisões mais fundamentadas com possibilidades de ganhos nas condições sociais.

Também em momento posterior da elaboração da política pública, a Economicidade Colaborativa é útil para sua análise em parceira com outros órgãos de controle (momento *ex post*). Isso é capaz de não só disseminar as necessárias informações como também criar cenário favorável para a redução dos custos das auditorias dos Tribunais de Contas.

Portanto, com este fortalecimento na governança dos riscos de desastres e, conseqüentemente, da gestão pública, há espaço para a criação de melhores condições de exercício de *accountability*, para o emprego de recursos muito mais na perspectiva preventiva que de resposta onde os gastos são maiores (conforme descrito no Marco de Sendai: para cada dólar gasto na prevenção, há a economia de sete ou mais dólares nas fases de resposta e recuperação).

Desta forma, é dada ênfase na resolutividade da política pública de RRD sobre o prisma de ações preventivas, pautado na Equidade Social. Como já mencionado, “Reconstruir Melhor” (Marco de Sendai) significa implementar o Aprendizado Social com instrumentos e mecanismos de planejamento adequado (plano diretor e plano de contingência), mormente na gestão urbana do município visando minimizar, aí, os danos habitacionais.

2.3.5 - *Design-thinking*

Conforme já observado, as novas abordagens da administração pública defendem que o cidadão esteja no centro do governo. Este é o traço principal da governança democrática que sustenta o conceito proposto de Economicidade Colaborativa. Todavia, quando se trata de conceber políticas, processos e serviços, o atual governo brasileiro – em seu design convencional - adota muitas vezes uma abordagem autocrática, “empurrando” as políticas para o cidadão ou atuando em momentos de crises como é o caso dos desastres. Embora sejam identificados benefícios são mais frequentes as deficiências, uma vez que as visões dos cidadãos não são necessariamente levadas em conta quando da concepção da política pública.

Não raro se verifica um *design* convencional essencialmente vertical de governo, de cima para baixo, centralizado, fragmentado e segregado.

O *design* inovador de governo, por sua vez, considera a sociedade como uma rede colaborativa e opera com grupos de partes interessadas, identificando seus pontos de vista, necessidades e expectativas.

O *design-thinking* é um sistema de criação de design que amplia o espectro de atividades de inovação com um *ethos* de projetar, valorizando o ser humano. O perfil daquele que o desenha deve ter: empatia; pensamento integrador; otimismo, experimentalismo e colaboração (BROWN, 2008). A Figura 9 traz o modelo de Duplo-Diamante apontando os momentos de convergência e divergência.

Figura 9– Duplo Diamante

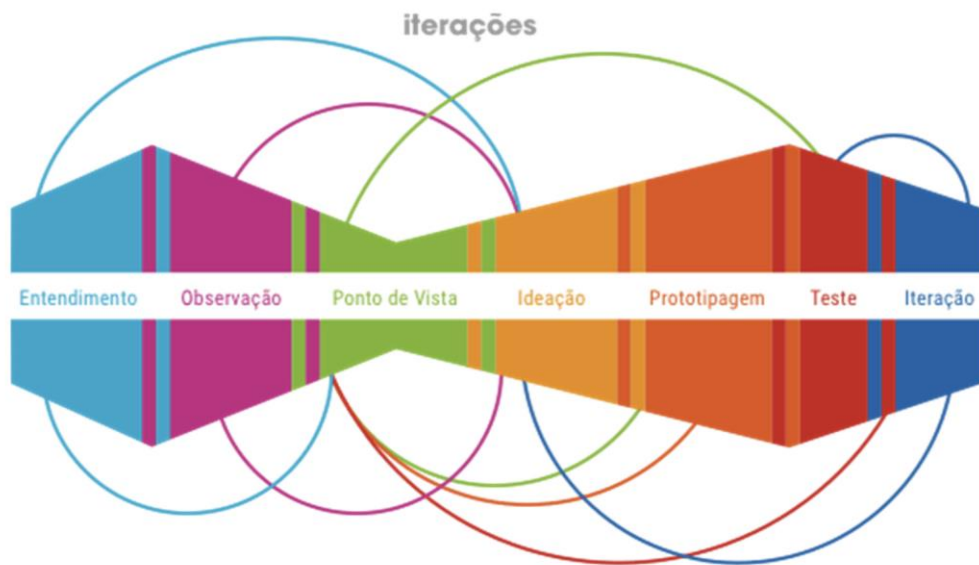


Figura 9 - Duplo-Diamante.

Fonte: Escola de *Design Thinking* – Echols (2005)

O objetivo do *design thinking* é equipar os governos com abordagens inovadoras para enfrentar os desafios contemporâneos, como padrões econômicos e sociais interconectados e difusos, problemas mais complexos, limites de governança confusos e confiança reduzida na ação pública (POWER, 2004), como é no caso de desastres.

2.4 – Articulando instrumentos, mecanismos e conceitos: relações detectadas

Ao serem articulados os instrumentos, mecanismos e conceitos, é possível também identificar algumas relações. De maneira imediata, podem ser constatadas duas relações na área internacional.

Numa primeira relação (intrínseca à ONU), ao se abordar a ONU tem-se a Agenda 2030 com seus instrumentos (Marco de Sendai; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e Acordo de Paris) e mecanismos (UNISDR, UNDO E UM-HABITAT) que contribuem com a política de redução de risco dos desastres, uma vez que estimula a redução de vulnerabilidades e o aumento da resiliência (conforme a Figura 10):

Figura 10 – Acordos da Agenda 2030 e Resiliência

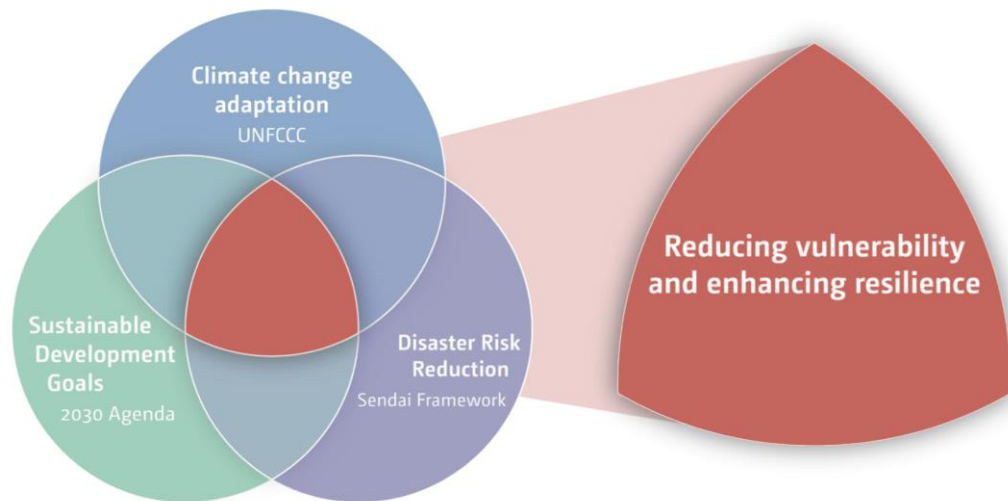


Figura 10: Acordos da Agenda 2030 e Resiliência

Fonte: Artigo técnico do Secretariado da ONU (2017)

A segunda relação (também intrínseca às SAI) diz respeito às normas internacionais de auditoria e as fases do desastre (conforme **Figura 11**) configurando o reforço normativo, útil ao controle externo da administração pública na ocasião da política de RRD. Como já mencionado os instrumentos das Entidades de Fiscalização Superior - aqui também se incluem os Tribunais de Contas dos Estados - são as ISSAI e os mecanismos são as modalidades de auditoria realizadas por estas instituições (Levantamentos e Auditorias Financeira, Operacional e de Conformidade).

Figura 11 – Normas Internacionais de Auditoria e Fases do Desastre

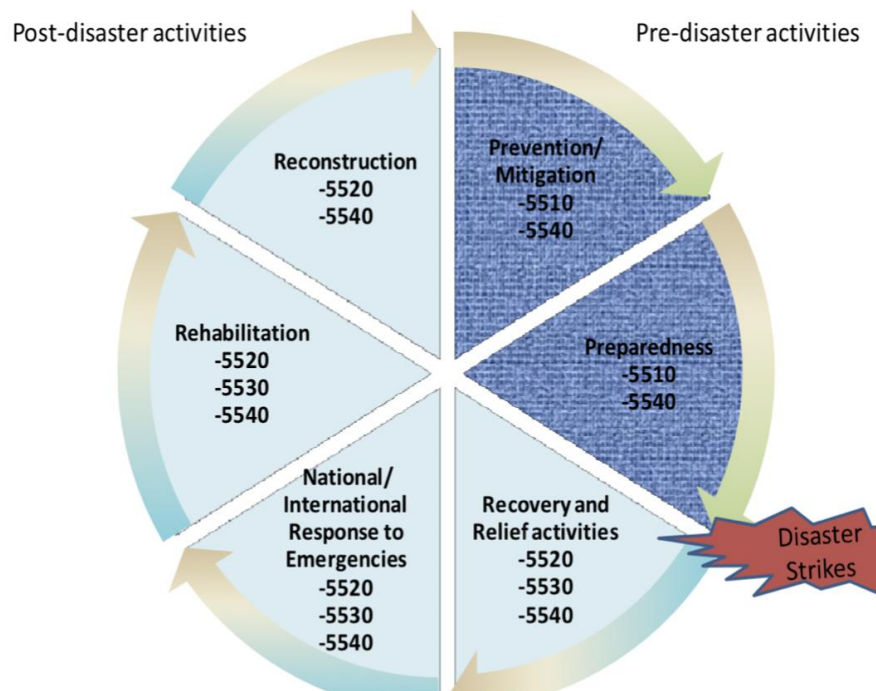


Figura 11 – Normas Internacionais de Auditoria e Fases do Desastre

Fonte: International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) - 2016

As relações posteriores necessitam resgatar os conceitos desenvolvidos em linhas anteriores.

Recordemos, para tanto, que os conceitos debatidos foram: **(i)** Segurança Humana; **(ii)** Agenda 2030; **(iii)** Governança e *Accountability*; **(iv)** Economicidade Colaborativa; **(v)** *design-thinking*.

Por suas naturezas conceituais, tem-se como possibilidades teóricas para a dimensão relacional **(Figura 12)**:

- 1 – A Segurança Humana em nível potencial macro como conjunto de mecanismos;
- 2 – A Agenda 2030 em nível potencial macro como conjunto de instrumentos (Os ODS transitando, transversalmente, pelos pilares de Segurança Humana);

3 – A Economicidade Colaborativa e o *design thinking* como processos de governança (seta cinza – **Figura 12**)

A Segurança Humana e a Agenda 2030 seriam assim estruturas viáveis para a maturação dos processos de governança (Economicidade Colaborativa e *Design Thinking*). Estas estruturas podem, adiante, se tornar Eixos de Governança próprios quando da melhor maturidade daqueles processos.

Neste sentido: o MDR (esfera federal); TCE RJ, MPRJ e CBMERJ (esferas estaduais) e Conselhos Municipais afins (esfera municipal) podem se constituir em arranjos – com outros atores estatais ou não estatais - para atividades pedagógicas junto aos servidores e cidadãos (sendo que o TCE RJ atuaria tanto na atividade pedagógica por meio de sua Escola de Contas e Gestão quanto por meio de auditorias). Os tipos de arranjo iriam se dar conforme a realidade de cada município (ferramenta do *design thinking*), tornando-se espaços de deliberação - formais ou informais – para os estágios pré-decisórios de políticas de RRD (objetivo da Economicidade Colaborativa). Isso poderia aperfeiçoar a governança democrática, numa perspectiva estratégica-analítica, ultrapassando a mera perspectiva formal e prescritiva.

Assim as mencionadas instituições para as políticas de RRD (ODS 11), com seus instrumentos e mecanismo de gestão identificados e atuando em parceria, se enquadrariam nos ODS 16 e 17 sob a matriz da Segurança Humana. A **Figura 12** ilustra.

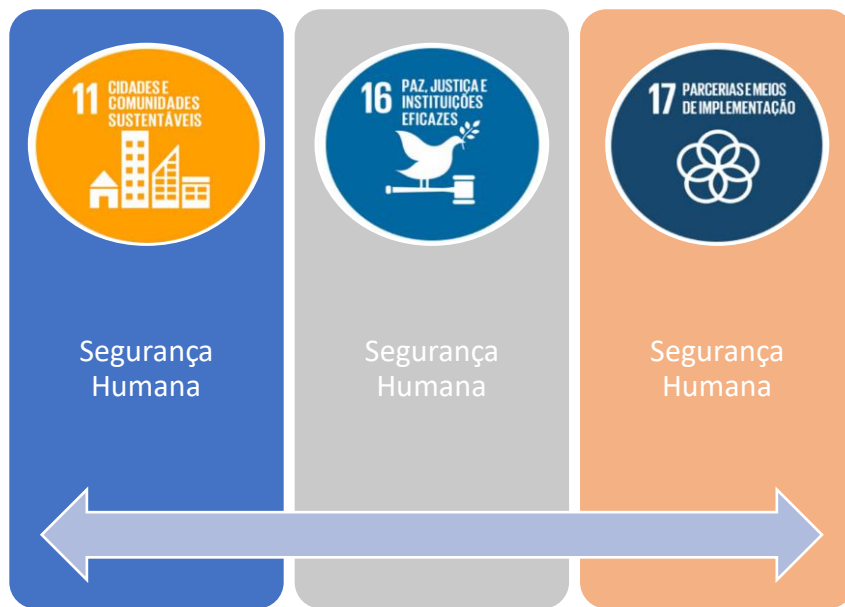


Figura 12 – Segurança Humana (e seus aspectos), ODS e Processos de Governança

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

3. CONCLUSÃO

Compreender a realidade local, permite que a Administração Pública e Órgãos de Controle possam atuar preventivamente aos desastres, reduzindo a perda de vidas humanas e os prejuízos econômicos. Além disso, por meio de arranjos, há o ensejo para o fortalecimento da governança democrática e para gerenciar riscos e prevenir desvios de recursos públicos, com maiores graus de *accountability* e de Economicidade.

Neste sentido e diante de contextos democráticos, tais arranjos podem ser organizados dentro de um conceito mais concreto de Segurança Humana, alçado a nível macro como conjunto de mecanismos com potencial para se tornar eixo de governança. Dessa forma, pode funcionar articulado à Agenda 2030 – alçada a nível macro de conjunto de instrumentos e com igual potencial para se tornar eixo de governança.

Uma vez identificados os demais instrumentos e mecanismos de gestão bem como as responsabilidades compartilhadas de atores envolvidos – estatais e não estatais – a Economicidade Colaborativa e a ferramenta *design thinking* assumiriam então papéis de

processos de governança, reunindo tais atores sobretudo para exercerem práticas pedagógicas visando à aprendizagem social de servidores e cidadãos e podendo desencadear processos participativos e decisórios mais qualificados de gestão (KLEBA *et al.*, 2015) - mesmo em instâncias informais. No contexto democrático, governo e sociedade devem reconhecer e adotar práticas para estimular um cidadão ativo em sua missão de corresponsabilidade pela gestão pública (Azevedo, 2005).

Conforme Almeida e Tatagiba (2012), a existência dessas instâncias reforça a exigência para que se dê publicidade a suas ações, contas e critérios que balizam as políticas bem como permite que a sociedade civil se qualifique para essa participação (maior grau de *accountability* e Economicidade). Desse modo, amplia o conhecimento sobre processos que envolvem a gestão pública e possibilita a construção de referenciais adequados para equilibrar a defesa de interesses privados e corporativos com o reconhecimento do caráter coletivo dos direitos implicados. Isso desenvolve as capacidades de gestão e fortalece a governança democrática.

Portanto os instrumentos e mecanismos de gestão - com mais e melhores ações de cunho pedagógico pelos colaboradores - podem qualificar estes espaços como instâncias deliberativas: Práticas pedagógicas exigem menor grau de institucionalidade; práticas deliberativas exigem maior grau; fiscalizatórias (população e órgãos de controle) caminham bem nos dois campos.

Com isso, abrem-se as oportunidades de futuras de pesquisa para, por exemplo, testar formatos e funções quanto ao momento de exercício dessas ações - mormente pedagógicas - no ciclo (formulação, implementação e avaliação) da política pública de RRD.

Torna-se assim maneira de qualificar as políticas públicas brasileiras, valendo-se da Agenda 2030 e do conceito de Segurança Humana, com a colaboração de instituições e sociedade na perspectiva de aprimorar a consciência pública. Amplia-se, na prática, a capacidade analítica e fiscalizatória do controle social para que, em tese, se possa reduzir o risco de práticas corruptivas, otimizando a alocação dos recursos públicos. Dessa forma, melhoram-se as perspectivas de alcançar valor público e resiliência social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRANOFF Robert., Managing Collaborative Performance: changing the boundaries on the State? *Public Performance & Management Review*, Vol. 29, n. 1, p. 18-45 (Sep., 2005).

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social e Sociedade*, v. 1, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.18, p.543-571, 2007.

AZEVEDO, Eder M. de. Os conselhos gestores no controle popular das políticas públicas. *Jus Navi- gandi*, v. 10, n. 887, p. 1-24, dez. 2005.

BROWN, Tim. Design Thinking. *Harvard Business Review*, jun, 2008.

DENHARDT, Robert B. *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, Robert B.; Thomas J in: *Teorias da Administração Pública*. Cengage Learning, 2017.

ICISS. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

KLEBA, M. E.; ZAMPIROM, K.; COMERLATTO, D. Processo decisório e impacto na gestão de políticas públicas: desafios de um Conselho Municipal de Saúde. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 556-567, 2015.

MARTINS, H. *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública*. Tese de Doutorado. Brasil, 2003.

MARTINS, H. F; MARINI, C. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasil, ano 46, no 130, mai/ago, 2014.

MACFARLANE, Neil; KHONG, Yuen. *Human Security and the UN A Critical History*. Bloomington: Indiana University Press, 2006.

OLLAIK, Leila G.; MEDEIROS, Janann J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Rev. Adm. Pública, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, nov./dez. 2011.

Plataforma Agenda 2030. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>. Acesso em: 22/02/2019.

POWER, M. *The Risk Management of Everything. Rethinking the politics of uncertainty*, Demos. 2004

PROCOPIUCK, M. Políticas Públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e rede de políticas públicas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.

PURD, Jill M. A framework for assessing power in collaborative governance processes. *Public Administration Review*, v. 72, n3 p. 409-417, 2012.

ROBINSON, Mark. *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. Public Sector Reform. UNDP, 2015.

ROCHA, R. M. A. O histórico da segurança humana e o (des)encontro das agendas de desenvolvimento e segurança. *Revista Carta Inter.*, Belo Horizonte, v. 12; n. 3; p. 104-129; 2017.

SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, [S.l.], v. 28, n. 3, p. 195-218, 2005.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

UNIC. ABC das Nações Unidas. Rio de Janeiro: UNIC RIO, 2009.

WACHHAUS, Aaron. Networks in contemporary public administration: a discourse analysis. *Administrative Theory and Practice*, [S.l.], v. 31, p. 59- 77, 2009.

A CONTRIBUIÇÃO DO ÍNDICE DE SAÚDE DA ÁGUA PARA O AUMENTO DA SEGURANÇA HÍDRICA DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Maria Clara Marques¹, Bruno Coutinho¹, Maíra Bezerra², Derek Vollmer², Natalia
Acero³, Flávia Souza Rocha¹

¹ Conservação Internacional, Brasil

² Conservação Internacional, Estados Unidos da América

³ Conservação Internacional, Colômbia

RESUMO

O conceito de segurança hídrica vem sendo amplamente empregado no campo da gestão das águas, porém, assim como a gestão integrada de recursos hídricos, o conceito de segurança hídrica apresenta dificuldades de implementação. O Índice de Saúde da Água foi desenvolvido como uma ferramenta de apoio e orientação aos processos de tomada de decisão, porque permite avaliar diferentes dimensões dos sistemas de água doce, demonstrando suas sinergias, assim como a identificação de contrapartidas (*trade-offs*) de diferentes ações de manejo e cenários futuros. O Índice de Saúde da Água avalia os sistemas de água doce em relação à sua integridade física e biológica (Vitalidade do Ecossistema), aos serviços fornecidos às pessoas (Serviços Ecossistêmicos) e aos processos de governança (Governança e Partes Interessadas), por meio de um sistema de indicadores mensuráveis. O Índice tem sido utilizado em sete países, sendo três na América Latina, incluindo o Brasil, onde foi utilizado na bacia do rio Guandu, no Estado do Rio de Janeiro. O Índice de Saúde da Água tem sido considerado uma ferramenta promissora de apoio à gestão por mapear prioridades de melhoria no âmbito da condição geral da bacia, da demanda por serviços ecossistêmicos e desafios na governança. Esse mapa de prioridades pode ajudar a direcionar ações necessárias para o aumento da segurança hídrica da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

PALAVRAS CHAVES: Segurança Hídrica; Índice de Saúde da Água; Ecossistema de Água Doce.

INTRODUÇÃO

O conceito de segurança hídrica tem sido amplamente discutido na última década em várias disciplinas como resultado da problemática acerca da água, tanto em relação à escassez (quantidade e qualidade) como à abundância (enchentes e deslizamentos) (COOK; BAKKER, 2012). Atualmente, morrem mais pessoas decorrente da falta de água potável e tratamento adequado de esgoto do que de violências como a guerra. A

constatação de que milhões de mortes poderiam ser evitadas se as pessoas tivessem acesso a água limpa, saneamento básico e moradias em áreas seguras, como direitos que devem ser fornecidos ou promovidos pelo Estado (BALLESTEROS, 2014), torna a segurança hídrica um importante componente da segurança humana. De acordo com a Organização das Nações Unidas, a água é uma questão multidimensional e um pré-requisito para alcançar a segurança humana desde o nível do indivíduo até o nível internacional (UN-WATER, 2013).

A comunidade internacional começou a utilizar o termo “segurança hídrica” no Segundo Fórum Mundial da Água, em 2000, quando o Conselho Mundial da Água apresentou sua visão de mundo com segurança hídrica (WWC, 2000). Desde então, uma variedade de organismos internacionais e acadêmicos adotaram o termo, atribuindo-lhe outros significados, alguns com abordagens mais restritivas voltadas para diferentes disciplinas e outros mais integrativos e interdisciplinares. Apesar das diferentes definições adotadas por pesquisadores das ciências naturais e sociais, gestores e organismos internacionais, quatro temas principais são geralmente abordados nos estudos e debates sobre segurança hídrica: disponibilidade de água; vulnerabilidade humana a ameaças; necessidades humanas; e sustentabilidade (COOK; BAKKER, 2012).

A Organização das Nações Unidas adota uma abordagem mais ampla e integrativa da segurança hídrica, definida como a “capacidade de uma população garantir acesso em quantidade e qualidade adequada para sua sobrevivência, seu desenvolvimento socioeconômico e bem-estar, assegurando proteção contra os desastres relacionados à água e preservando os ecossistemas em clima de paz e estabilidade política” (UN-WATER, 2013). Essas premissas também estão embutidas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com os quais todos os Estados-membros, incluindo o Brasil, se comprometeram (ONU, 2015).

Essa abordagem de segurança hídrica também incorpora importantes aspectos da gestão integrada de recursos hídricos por considerar questões como eficiência econômica, equidade social e sustentabilidade ambiental. A gestão integrada de recursos hídricos é compreendida como um processo que promove a gestão da água levando em consideração todos os componentes do ciclo hidrológico, as necessidades humanas e as demandas de água conflitantes, necessitando, portanto, de um sistema robusto de governança (GWP, 2014). A gestão integrada de recursos hídricos, no entanto, tem recebido muitas críticas por focar mais nos processos e pouco no que se pretende alcançar (GWP, 2014). É nesse sentido que a segurança hídrica se mostra complementar à gestão integrada de

recursos hídricos, sendo seu objetivo final e, portanto, promissora como uma nova forma de gerenciamento da água (COOK; BAKKER, 2012).

No Brasil, a gestão integrada dos recursos hídricos passou a ser adotada pela Política Nacional de Recursos Hídricos, que reconhece a água como um recurso público, limitado e dotado de valor econômico, devendo seu uso ser cobrado como forma de estimular seu racionamento e sua gestão permitir os múltiplos usos (BRASIL, 1997). Assim, a política criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, um conjunto de órgãos e colegiados que faz a gestão das águas de forma descentralizada e participativa. Destacam-se nesse sistema os comitês de bacias hidrográficas, que, dentre outras funções, devem arbitrar pelos conflitos em torno da água.

Da mesma forma que a gestão integrada de recursos hídricos, a operacionalização e implementação dos mecanismos capazes de gerar a segurança hídrica são inerentemente complexas tecnicamente. Exigem a consideração de múltiplas variáveis e requerem o estabelecimento de prioridades para que decisões possam ser tomadas (COOK; BAKKER, 2012). Tendo isso em vista e considerando a lacuna existente entre a conceitualização e implementação prática da segurança hídrica, ferramentas orientadoras podem ajudar os tomadores de decisão a atingir objetivos mais relevantes e medir seus progressos. Nesse contexto, os indicadores quantitativos têm sido usados para acessar as complexas dimensões dos sistemas de água doce e estruturar o conhecimento científico para políticos e gestores, servindo como ferramentas de apoio ao processo de tomada de decisão (LEHTONEN, 2015). No entanto, a maioria dos indicadores comumente usados se restringe a realizar um diagnóstico da situação atual do ecossistema de água doce, enquanto deveria auxiliar na escolha de ações estratégicas a partir da análise de cenários futuros, por exemplo (VOLLMER et al., 2016).

É nesse sentido que a Conservação Internacional, em parceria com cientistas e potenciais usuários, desenvolveu o Índice de Saúde da Água, uma ferramenta inovadora que analisa diferentes aspectos ou dimensões dos sistemas de água doce para apoiar os processos de tomada de decisões. Na prática, o Índice de Saúde da Água é definido como um indicador (HEINK; KOWARIK, 2010) composto por três componentes principais: Vitalidade do Ecossistema, Serviços Ecossistêmicos e Governança e Partes Interessadas. Cada um desses componentes é formado por um conjunto de indicadores e subindicadores. A inovação dessa ferramenta consiste na possibilidade de transformar uma quantidade elevada de dados sobre os sistemas de água doce em informações mais compreensíveis e acessíveis para diversos setores da sociedade. Além disso, a

possibilidade de calcular os indicadores para diferentes cenários futuros permite que os gestores realizem uma análise das contrapartidas (*trade-offs*) do manejo dos recursos hídricos, orientando nas decisões que devem ser tomadas para garantir os serviços e a integridade dos ecossistemas de água doce (VOLLMER et al., 2018).

O Índice de Saúde da Água foi aplicado na bacia do rio Dongjiang (China), nas bacias dos rios Sekong, Sesan e Srepok (Laos, Vietnã e Camboja) e recentemente na América Latina, na bacia Alto Mayo (Peru), em cinco bacias do Corredor de Conservação de Bogotá (Colômbia) e na bacia do rio Guandu (Brasil). Na América Latina, o Índice de Saúde da Água foi aplicado em parceria com o Centro de Água para a América Latina e o Caribe. A aplicação contou com o apoio financeiro dessa instituição e da Fundação Victor e William Fung. Esse tipo de avaliação é inédito para a bacia do rio Guandu e esse trabalho tem como objetivo apresentar essa ferramenta e os resultados preliminares dessa aplicação, abordando algumas questões relacionadas com a segurança hídrica da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

CONHECENDO O ÍNDICE DE SAÚDE DA ÁGUA

O Índice de Saúde da Água (ISA) desenvolvido por Vollmer et al. (2018) baseia-se no conceito de sistema socio-ecológico para definir as principais dimensões que devem ser medidas e foi adaptado de uma estrutura geral de análise da sustentabilidade desses sistemas, proposta por Ostrom (2009). As dimensões avaliadas pelo ISA são “Vitalidade do Ecossistema”, que se refere às condições biológicas e físicas de um ecossistema; “Serviços Ecossistêmicos”, que se refere aos serviços ou benefícios que são fornecidos às pessoas; e “Governança e Partes Interessadas”, que representa as estruturas e processos através dos quais as pessoas tomam decisões e compartilham o poder (SCHULTZ et al., 2015) (Figura 1).

Na abordagem do ISA, as partes interessadas definem e respondem às regras e estruturas dentro do sistema de governança e mercado, alterando os ecossistemas de água doce, pela modificação do uso do solo, conservação, exploração para desenvolvimento de tecnologias e manejo para acessar serviços ecossistêmicos relacionados à água. As alterações nos ecossistemas, por sua vez, afetam os serviços ecossistêmicos que são fornecidos às partes interessadas, como por exemplo, a capacidade de fornecer água e de regular sua qualidade, que podem provocar mudanças no mercado e nos processos de governança. O sistema de água doce pode ser afetado por estresses ambientais externos,

como mudanças climáticas, assim como por fatores sociais, políticos e ambientais que operam em escala mais ampla, além da bacia hidrográfica analisada. Além disso, a água e seus serviços relacionados podem ser importados ou exportados para beneficiários fora ou dentro da bacia, permitindo outros contextos de monitoramento e análise (VOLLMER et al., 2018). A avaliação do ISA pode ser feita em diferentes escalas espaciais, desde bacias hidrográficas, regiões de bacias hidrográficas adjacentes até a escala de nações, assim como em diferentes escalas temporais.

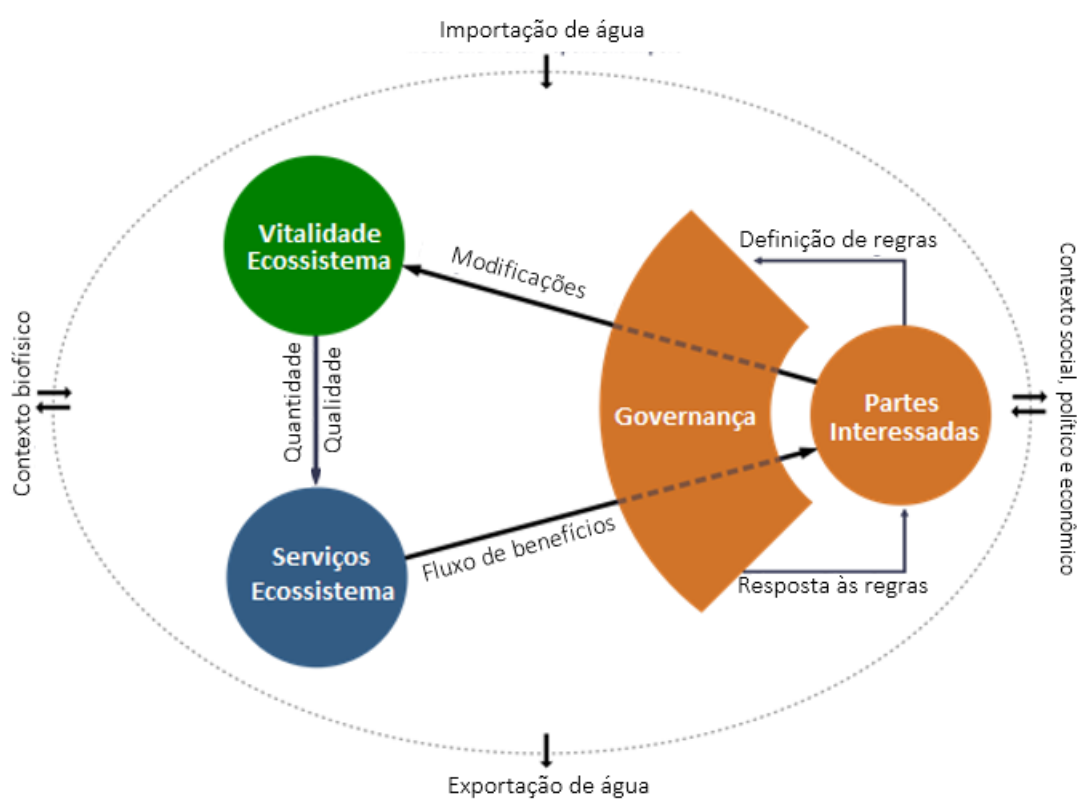


Figura 3. Estrutura conceitual para sistemas socioecológicos de água doce compostos de Vitalidade do Ecosistema, Serviços Ecosistêmicos e Governança e Partes Interessadas. Adaptado de Vollmer et al. (2018).

Cada um dos três componentes do ISA é formado por um conjunto de indicadores e subindicadores (Figura 2), cujos valores são agregados em um índice final para cada um dos componentes. A seguir são apresentadas as descrições dos indicadores para uma melhor compreensão, porém detalhes adicionais podem ser obtidos no Manual do Usuário do Índice de Saúde da Água (CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL, 2017)⁵⁶.

a das Nações Unidas para Refugiados) e o professor Amartya Sen (Prêmio Nobel de Eco

Componente de Vitalidade do Ecossistema

Quantidade de Água

Este indicador mede a quantidade e fluxo da água dentro de uma bacia de drenagem. Permite avaliar o quanto as vazões atuais mudaram em relação às vazões naturais históricas e o grau de esgotamento das águas subterrâneas.

Qualidade de Água

Este indicador mede o quanto as concentrações de parâmetros de qualidade de água diferenciam-se de limiares necessários para manter o funcionamento do ecossistema de água doce e sua biodiversidade.

Condição da Bacia de Drenagem

Este indicador mede o grau das modificações físicas em função da alteração da cobertura natural do solo, modificação das margens dos rios e córregos, e pela construção de represas que pode afetar a conectividade da rede de drenagem.

Biodiversidade

Este indicador mede mudanças na ocorrência ou presença de espécies animais e vegetais que vivem diretamente ou próximos aos cursos de água. Dados sobre reduções das espécies nativas, consideradas como extintas ou ameaçadas, e aumentos das espécies exóticas são usados como indicadores de degradação do ecossistema.

Componente de Serviços Ecossistêmicos

Provisão

Este indicador mede os benefícios físicos, principalmente água e peixes, que as pessoas obtêm dos ecossistemas aquáticos. Estes produtos ecossistêmicos são insumos essenciais para o desenvolvimento econômico e são fundamentais para a segurança alimentar e a segurança do abastecimento de água.

Regulação e Suporte

Este indicador mede os processos naturais que sustentam o abastecimento de água e fornecimento de peixes, como por exemplo, os processos de regulação da qualidade de água e sedimentos. Mede também benefícios como proteção contra enchentes e doenças.

Cultural

Este indicador mede a existência de ecossistemas de água que estão protegidos por sua importância cultural ou estética. Os serviços culturais referem-se aos benefícios não-materiais que as pessoas “experimentam” dos ecossistemas aquáticos, tais como sua beleza cênica, oportunidades recreativas e culturais ou realização espiritual.

Componente de Governança e Partes interessadas

Ambiente Favorável

Este indicador mede as limitações e oportunidades que são consagradas por políticas, regulamentos, mecanismos de mercado e normas sociais no governo e gestão de recursos de água doce, bem como se dá a gestão da água doce frente aos conflitos.

Compromisso das Partes Interessadas

Este indicador mede as formas com as quais os atores interagem uns com os outros e o grau de transparência e responsabilidade que envolvem essas interações. O engajamento das partes interessadas geralmente é considerado como um princípio-chave da boa governança da água para assegurar que todas as preocupações sejam tratadas antes que as decisões sejam tomadas.

Visão e Governança Adaptativa

Este indicador mede a capacidade de coletar e interpretar informações e, em seguida, usá-las para estabelecer políticas, desenvolver planos para a bacia e adaptar-se a mudanças nas circunstâncias, inclusive mudanças climáticas.

Efetividade

Este indicador mede o grau em que as leis são respeitadas e aplicadas, a distribuição de benefícios e a existência de conflitos em torno da água. Ou seja, mede os resultados das políticas relacionadas com a água e os investimentos.

Cada um dos indicadores apresentados acima é composto por diferentes sub-indicadores (Figura 2), que são os elementos do Índice e que são quantificados propriamente. O cálculo dos subindicadores requer levantamento de dados, modelagem hidrológica e pesquisa de partes interessadas. O levantamento de dados físicos, biológicos e geográficos pode ser realizado junto aos órgãos ambientais, instituições privadas e universidades parceiras que possuem estudos na área analisada. Modelos hidrológicos são necessários para o diagnóstico inicial do sub-indicador de Desvio do Regime Natural de Vazão nas situações em que séries históricas mais antigas são inexistentes, porém outros modelos podem ser necessários na falta de informações para outros sub-indicadores. Os subindicadores devem ser calculados com os dados mais recentes disponíveis para indicar a condição atual do ecossistema de água doce. Para o monitoramento das condições do ecossistema em suas diferentes dimensões ao longo do tempo, recomenda-se que o ISA seja aplicado periodicamente, aproximadamente, a cada três ou cinco anos, para analisar o progresso da saúde da bacia hidrográfica.



Figura 4. Indicadores e sub-indicadores dos componentes de Vitalidade do Ecossistema, Serviços Ecossistêmicos e Governança e Partes Interessadas. Adaptado de Vollmer et al. (2018).

A avaliação do componente de Governança e Partes Interessadas é realizada através da aplicação de uma pesquisa de percepção da governança com os atores. Nessa

pesquisa os atores atribuem pesos de importância (SAATY, 1987) aos indicadores e subindicadores dos componentes de Governança e Partes Interessadas e Serviços Ecosistêmicos. Vitalidade do Ecossistema não recebe pesos para seus indicadores e subindicadores pelo entendimento de que representam características inerentes ao ambiente e ecossistema, não sendo passíveis de preferências pelas partes interessadas. A pesquisa de percepção sobre a governança com os atores de uma bacia hidrográfica envolve um pouco de subjetividade, no entanto, ao medir a governança, esses dados são especialmente úteis porque os gestores tomam decisões e ações com base nas suas percepções (KAUFMAN et al., 2010). Os pesos relativos dos indicadores e subindicadores são úteis também para a gestão dos recursos hídricos por demonstrar os interesses dos atores por um determinado serviço e permitir o reconhecimento das prioridades para a gestão.

Uma vez calculado os valores dos subindicadores, eles são normalizados para uma escala comum, entre 0 e 100, e agregados em duas etapas. A primeira agregação ocorre espacialmente, no nível da bacia hidrográfica, e a segunda agregação ocorre ao nível do indicador e então os indicadores são agregados novamente para obtenção da pontuação final do componente. Informações mais detalhadas sobre as fontes dos dados e os métodos para os cálculos dos indicadores podem ser obtidas pelo Manual do Usuário do Índice de Saúde da Água (CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL, 2017).

O Índice de Saúde da Água não se limita apenas a fazer um diagnóstico da condição atual de uma bacia hidrográfica, ele pode ser aplicado também para analisar sua condição em cenários de maior demanda de abastecimento, de mudanças no uso e ocupação do solo e de mudanças climáticas, permitindo que gestores e tomadores de decisão compreendam possíveis trajetórias futuras do sistema em análise, bem como potenciais efeitos da implementação de ações, de tal forma que possam fazer uma análise de contrapartidas (*tradeoffs*) e tomar decisões mais informadas. Para essas análises, modelos matemáticos e apoio técnico são necessários para modelar cenários futuros e quantificar indicadores para o futuro (VOLLMER et al., 2018).

APLICAÇÃO DO ÍNDICE DE SAÚDE DA ÁGUA NA BACIA DO RIO GUANDU

A bacia hidrográfica dos rios Guandu, da Guarda e Guandu Mirim, referida aqui como bacia do rio Guandu, compreende uma área total de 3.816 km² e abrange o território de 15 municípios fluminenses, sendo eles: Itaguaí, Seropédica, Queimados, Japeri,

Paracambi, Engenheiro Paulo de Frontin, Nova Iguaçu, Rio de Janeiro, Miguel Pereira, Vassouras, Piraí, Rio Claro, Mangaratiba, Mendes e Barra do Piraí (Figura 3). A bacia pertence à Região Hidrográfica II⁵⁷, composta por outras bacias litorâneas que drenam suas águas para a Baía de Sepetiba. A bacia do rio Guandu tem importância para o abastecimento de 9 milhões de pessoas e para o funcionamento de grandes indústrias, termoelétricas e hidrelétricas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

O atendimento dessas diversas demandas somente é possível pela transposição de 120 m³/s da bacia do rio Paraíba do Sul (PROFILL, 2018). A transposição ocorre pela Estação Elevatória de Santa Cecília, no município de Barra do Piraí, onde o rio Paraíba do Sul cede cerca de 60% de suas águas para a bacia do rio Guandu. Outra importante transferência ocorre no rio Piraí, originalmente pertencente à bacia do rio Paraíba do Sul, que cede quase toda sua vazão do curso superior à bacia do rio Guandu. É importante ressaltar, no entanto, que cerca de 90% da água captada presente na bacia é consumida fora dela, principalmente na bacia da Baía de Guanabara, fato que somado aos problemas da própria bacia do rio Guandu, torna sua gestão ainda mais complexa (ANA; SONDOTÉCNICA, 2016).

A bacia do rio Guandu possui, portanto, uma série de particularidades que representam um desafio no âmbito do sistema de gestão de recursos hídricos. A bacia é uma unidade de gestão do Estado do Rio de Janeiro, porém uma pequena parte da bacia do rio Piraí encontra-se no território do Estado de São Paulo, que consequentemente configuram algumas sub-bacias que compõem a bacia do rio Guandu como de domínio federal. Além disso, dois grandes rios federais, o rio Piraí e o rio Paraíba do Sul, possuem transposições para a bacia em questão, através de um conjunto de intervenções e estruturas hidráulicas, conhecido como Complexo de Lajes. Nesse sentido, tanto a quantidade quanto a qualidade das águas da bacia do rio Guandu são influenciadas por decisões de órgãos gestores estaduais e nacionais de recursos hídricos e órgãos gestores nacionais de energia elétrica (PROFILL, 2018).

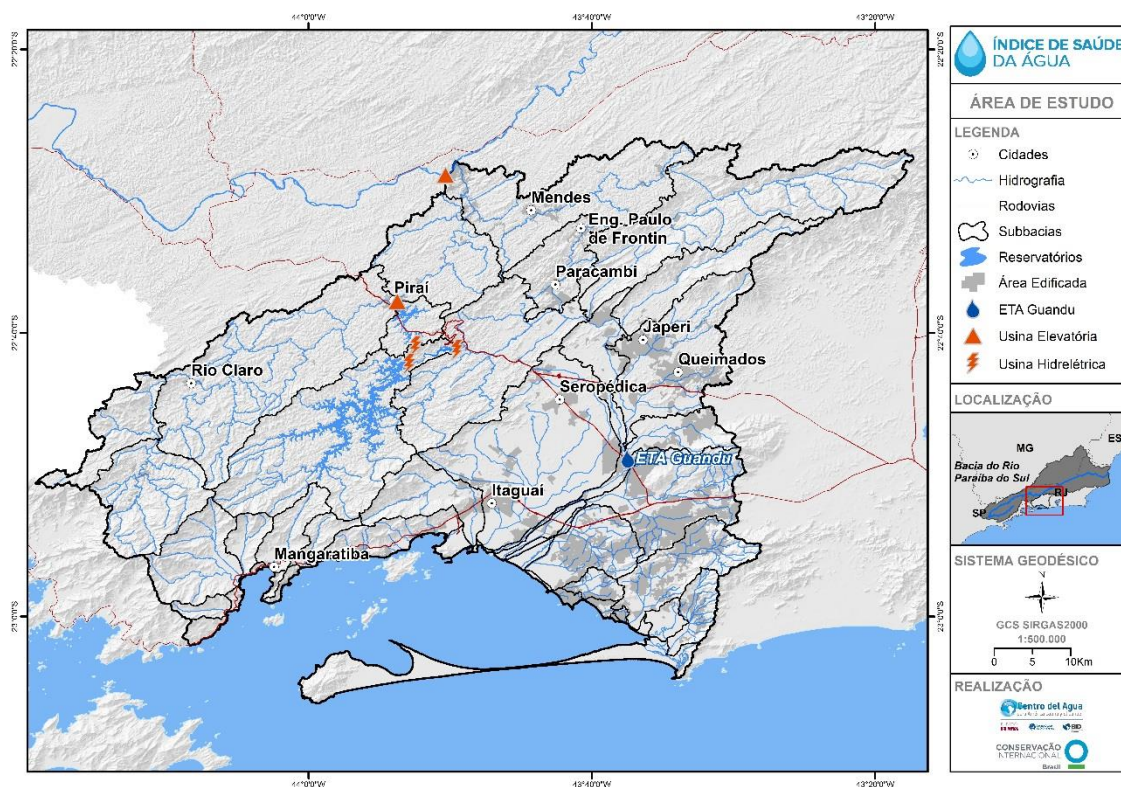


Figura 5. Mapa da área de estudo.

A problemática descrita acima está também associada aos desafios históricos que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro teve que enfrentar ao longo do tempo quanto à disponibilidade hídrica para abastecimento e desastres pela recorrência de enchentes e deslizamentos. Inicialmente, a população da cidade do Rio de Janeiro se abastecia de mananciais locais como os do Maciço da Tijuca e Maciço da Pedra Branca. Com seu crescimento, passou a demandar água de fontes mais abundantes, explorando os mananciais das Serras de Nova Iguaçu e Duque de Caxias, através de um conjunto de adutoras, conhecido como Sistema Acari, que foi inaugurado em 1908. No mesmo ano foi construído o Reservatório de Ribeirão das Lajes, com a finalidade de abastecimento e geração de energia, sendo necessário, para isso, a realização da primeira transposição, através da construção do Reservatório de Tocos e de um túnel que desviava as águas do alto rio Pirai para o Reservatório de Lajes, concluídos em 1913. Somente após a transposição das águas do rio Paraíba do Sul para o rio Guandu, em 1952, é que se tornou possível a captação de água diretamente neste rio, que passou a ser o principal manancial de abastecimento da região metropolitana (CEDAE, 2018).

Esse cenário de alta dependência da bacia do rio Guandu em relação à bacia do rio Paraíba do Sul expõe a situação de insegurança hídrica da Região Metropolitana do

Rio de Janeiro e ressalta o desafio do Comitê Guandu-RJ em gerir os seus recursos hídricos (SANTOS, 2016). Tendo em vista que o rio Paraíba do Sul também fornece água para abastecimento de parte da Região Metropolitana de São Paulo, períodos de seca na região, como os que ocorreram em 2014 e 2015, resultam em sérios conflitos sobre o uso da água desse rio entre os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo (PROFILL, 2017). Em relação ao evento de seca mencionado, que foi o pior dos últimos 85 anos, diversas medidas foram tomadas para o seu enfrentamento, como adaptações nos sistemas urbanos de captação de água e alteração das regras de operação dos reservatórios, acarretando na diminuição da vazão transposta do rio Paraíba do Sul para o rio Guandu. Esta medida inviabilizou a captação de água de algumas indústrias pelo aumento da intrusão salina no Canal de São Francisco (COSTA et al., 2015).

Diante da importância da bacia do rio Guandu para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dos desafios apresentados para a gestão de suas águas, o Índice de Saúde da Água foi aplicado nessa bacia, contando com parceiras e participação dos atores da bacia. As principais parcerias foram firmadas com o Comitê Guandu-RJ e AGEVAP, por um Termo de Cooperação Técnica e com o Ministério Público do Rio de Janeiro, no âmbito do programa Cidades Saudáveis e Resilientes. Essas parcerias foram fundamentais para a mobilização e engajamento das partes interessadas para o desenvolvimento do Índice de Saúde da Água (ISA).

Os resultados da aplicação do ISA estão apresentados na figura 4 e indicam que a bacia do rio Guandu possui uma vitalidade do ecossistema moderada (pontuação 54), uma capacidade alta de prover os serviços ecossistêmicos dos quais as pessoas dependem (pontuação 84) e uma governança baixa sobre os recursos hídricos (pontuação 26). Em outras palavras, os serviços ecossistêmicos estão sendo providos pela bacia, porém às custas da integridade física e ecológica do ecossistema e a percepção das partes interessadas é de que os processos de governança na bacia são ruins, devendo ser tratados como prioridade para a melhoria da saúde da água na bacia do rio Guandu (BEZERRA et al., 2018).

Além das pontuações finais para cada um dos componentes, a figura 4 também traz informação sobre prioridades específicas que poderiam ser usadas como guia de gestão dos recursos hídricos. Por exemplo, dentre os subindicadores do componente de Vitalidade do Ecossistema, os subindicadores de Desvio do Regime Natural de Vazão (pontuação 4) e Qualidade da Água (pontuação 31) precisam de atenção especial, pois apresentaram os menores valores. É importante ressaltar que o ISA foi capaz de capturar

o alto grau de engenharia hidráulica existente dentro da bacia do rio Guandu pela baixíssima pontuação do subindicador de Desvio do Regime Natural da Vazão, que reflete a mudança quase total dos padrões naturais de vazão da bacia, pela grande transferência de água do rio Paraíba do Sul para o rio Guandu.

A contrapartida dessa alteração, no entanto, é a capacidade da bacia do rio Guandu fornecer água suficiente para atender as demandas atuais, como destacado pelo subindicador de Confiabilidade do Fornecimento de Água do componente de Serviços Ecosistêmicos (pontuação de 99). Ou seja, embora o subindicador de Desvio do Regime Natural da Vazão seja o que mais precisaria de atenção do ponto de vista da gestão, a reversão da sua pontuação talvez não seja uma opção, tendo em vista que as obras foram realizadas com o objetivo de atender a demanda por água pelos diferentes setores e precisaria levar em consideração mudanças no contexto social, econômico e político. É possível observar também que o subindicador de Confiabilidade do Fornecimento de Água foi o que apresentou maior importância relativa (peso), dada pelas partes interessadas, dentre todos os subindicadores de Serviços Ecosistêmicos, o que significa que a questão da provisão de água para abastecimento é tratada como prioritária nos processos de tomada de decisão na bacia do rio Guandu.

Em relação ao componente de Governança e Partes Interessadas, o subindicador de Mecanismos de Monitoramento foi o mais preocupante (pontuação 19), além de ter recebido maior importância relativa pelas partes interessadas. É possível afirmar, portanto, que o aumento do monitoramento sobre os recursos hídricos e naturais é prioritário para o conhecimento e gerenciamento adequados da bacia do rio Guandu. O Plano Estratégico de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas dos Rios Guandu, da Guarda e Guandu Mirim (PROFILL, 2017) ressalta a necessidade da ampliação das estações pluviométricas, fluviométricas e poços de monitoramento de água subterrânea.

Além desse panorama sobre a condição geral da saúde da bacia do rio Guandu, outro resultado obtido no âmbito da aplicação do ISA foi a elaboração de um dos poucos modelos hidrológicos calibrados para a região. Este modelo corroborou a forte dependência da bacia do rio Guandu em relação à bacia do rio Paraíba do Sul, uma vez que a primeira contribui com apenas 15% da quantidade de água disponível, enquanto 85% provém da transposição (GONZÁLEZ-BRAVO et al., 2018). Esses resultados destacam possivelmente uma situação insustentável considerando o potencial aumento de demanda de água da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dos eventos climáticos extremos. O relatório “Avaliação de Fontes Alternativas para Abastecimento do Estado

do Rio de Janeiro”, do PERH-RJ, destaca que, caso novas transposições sejam realizadas do rio Paraíba do Sul para os sistemas de abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo, períodos de estresse hídricos tenderão a ocorrer com mais frequência, comprometendo os usuários da bacia do rio Guandu e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (COPPETEC, 2014).

Nesse sentido, soluções baseadas na natureza como a implantação de infraestruturas naturais (WRI, 2018) e a recuperação de mananciais de abastecimento público (INEA, 2018; MMA, 2017) são urgentes, não somente dentro da bacia do rio Guandu, mas no entorno, nas potenciais fontes alternativas de abastecimento, para aumentar a capacidade dos ecossistemas de fornecer água em quantidade e qualidade para a população. Além disso, ações de racionalização do uso da água, redução da poluição dos corpos hídricos da bacia do rio Guandu e da bacia do rio Paraíba do Sul e de redução das perdas nos sistemas de abastecimento podem garantir a disponibilidade de água no longo prazo (COPPETEC, 2014). A ampliação da aplicação do Índice de Saúde da Água nas bacias adjacentes, tanto na doadora (bacia do rio Paraíba do Sul), quanto na principal receptora (bacia da Baía de Guanabara), aliado aos planos estratégicos e estudos, pode trazer grandes contribuições nesse sentido.

O presente trabalho teve como objetivo apresentar o Índice de Saúde da Água e sua contribuição para o aumento da segurança hídrica na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Análises mais detalhadas dos resultados dos indicadores e subindicadores serão realizadas em trabalhos futuros. Com base no que foi apresentado é possível afirmar que o Índice de Saúde da Água é uma ferramenta que pode contribuir para o aumento da segurança hídrica, pois adota também uma abordagem ampla e integrativa para analisar as diferentes dimensões dos sistemas de água doce, levando em consideração os processos

A contribuição do Índice de Saúde da Água para o aumento da segurança
Hídrica da região metropolitana do Rio de Janeiro

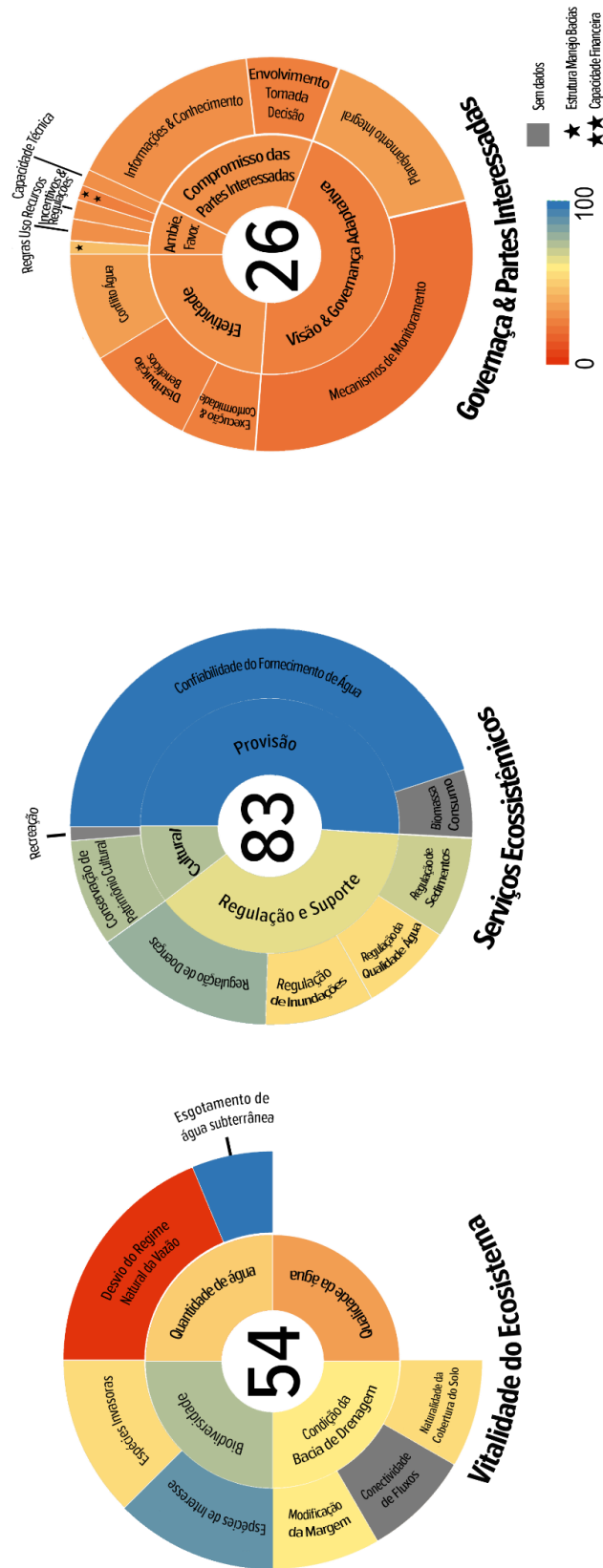


Figura 6. Linha de base do Índice de Saúde da Água na Bacia do Rio Guandu. Extraído de Bezerra et al. (2018).

de governança e a participação das partes interessadas como fundamentais para determinar a capacidade dos ecossistemas de oferecer serviços e benefícios (VOLLMER et al., 2018).

O Índice de Saúde da Água permite analisar os principais temas da segurança hídrica (COOK; BAKKER, 2012), ou seja, a disponibilidade de água pode ser medida pelo indicador de Quantidade de Água; as necessidades humanas podem ser medidas, por exemplo, pelos subindicadores de Confiabilidade de Fornecimento de Água, Biomassa para Consumo e Recreação; a vulnerabilidade humana a ameaças pode ser avaliada pelos subindicadores de Regulação de Inundações e Regulação de Doenças, que medem o grau de exposições das pessoas a inundações e doenças, respectivamente, que podem levar a mortes ou danos econômicos; enquanto a questão da sustentabilidade pode ser avaliada, por exemplo, pelo indicador de Biodiversidade, que demonstra se as atividades e transformações na bacia hidrográfica estão sendo realizadas em harmonia com a natureza.

Além disso, o Índice de Saúde da Água pode servir como uma ferramenta para a própria governança, na medida em que traduz conhecimentos técnicos e científicos, muitas vezes inacessíveis, para a sociedade, empoderando e capacitando diversos atores para debates e discussões em torno dos recursos hídricos, principalmente nos comitês de bacias hidrográficas, e promovendo maior participação nos processos de tomada de decisão. Assim como outros indicadores, o Índice de Saúde da Água pode servir para múltiplas funções, particularmente de comunicação e conscientização, monitoramento, avaliação de desempenho e melhoria da qualidade de decisões (LEHTONEN, 2015). Por fim, no âmbito das discussões sobre a segurança hídrica, o Índice de Saúde da Água, através das determinações de limites aceitáveis pelas partes interessadas, pode fornecer uma visão clara da “bacia que todos querem”.

CONCLUSÕES

O Índice de Saúde da Água é uma ferramenta que permite avaliar diferentes dimensões dos sistemas de água doce, definidos como Vitalidade do Ecossistema, Serviços Ecossistêmicos e Governança e Partes Interessadas. O Índice de Saúde da Água preenche as lacunas de outros índices existentes, sendo promissor para ajudar na implementação da gestão integrada de recursos hídricos e para alcançar a segurança hídrica. A aplicação do índice na bacia do rio Guandu demonstrou que os serviços ecossistêmicos esperados estão sendo fornecidos, porém às custas da integridade do

ecossistema, que se mostrou baixa. Além disso, os processos de governança na bacia representam o aspecto mais preocupante, devendo ser prioridade de melhoria para se alcançar uma melhor saúde do ecossistema de água doce.

O Índice de Saúde da Água foi considerado uma ferramenta propícia de apoio à gestão por acessar importantes desafios da bacia do rio Guandu e direcionar as ações necessárias para o aumento da segurança hídrica da própria bacia e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Em decorrência da forte relação da bacia do rio Guandu com as bacias do rio Paraíba do Sul e da Baía de Guanabara, a aplicação do Índice de Saúde da Água nestas pode fomentar maiores discussões e fortalecer as ações conjuntas para o aumento da segurança hídrica da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Por fim, o Índice de Saúde da Água apresenta grande potencial para a comunicação simplificada de sistemas complexos da água doce, promovendo maior qualidade e participação nos processos de tomada de decisão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS; SONDOTÉCNICA ENGENHARIA DE SOLOS S.A. **Plano Estratégico de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica dos Rios Guandu, da Guarda e Guandu-Mirim**. Brasília-DF: ANA, 2006.

BALLESTEROS, J. Segurança humana, direitos e políticas públicas. **Direito & Justiça**, v. 40, n. 1, p. 30-38, 2014.

BEZERRA, M. O. et al. Sustaining Freshwater for People and Nature: Applications of the Freshwater Health Index in Latin America. In: AGU FALL MEETING, 100, 2018, Washington, D.C., **Resumo de trabalhos**. Washington, D.C.: AGU, 2018. Disponível em < <https://agu.confex.com/agu/fm18/meetingapp.cgi/Paper/408889>> Acessado em 15/02/2019.

BRASIL. **Lei 9.433**, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm> Acessado em 15/02/2019.

COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS. O começo do saneamento básico no Rio. 2018. Disponível em < <http://www.cedae.com.br/origem>> Acessado em 11/02/2019.

CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL. Índice de Saúde da Água: Manual do Usuário. 2017. 103 p.

COOK, C.; BAKKER, K. Water security: debating as emerging paradigm. **Global Environmental Change**, n. 22, p. 94-102, 2012.

CPPETEC. Plano Estadual de Recursos Hídrico do estado do Rio de Janeiro. 2014.

COSTA, L. F.; JÚNIOR, F. E.; FORMIGA-JOHNSON, R. M.; SILVA, L. D.; ACSELRAD, M. V. Crise hídrica na Bacia do Rio Paraíba do Sul: enfrentando a pior estiagem dos últimos 85 anos. *Revista Ineana*, v. 3, n.1, p. 26-47, 2015.

FELTRAN-BARBIERE, R.; OZMENT, S.; HAMEL, P.; GRAY, E.; MANSUR, H. L.; VALENTE, T. P.; RIBEIRO, J. B.; MATSUMOTO, M. M. Infraestrutura Natural para Água no Sistema Guandu, Rio de Janeiro. 2018. 72 p.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP. Water security: putting the concept into practice. TEC Background papers, n. 20. Stockholm: Elanders, 2014.

GONZÁLEZ-BRAVO, R. et al. Water resource evaluation of the Guandu river basin, Brazil: current state and future scenarios. In: AGU FALL MEETING, 100, 2018, Washington, D.C., **Resumo de trabalhos**. Washington, D.C.: AGU, 2018. Disponível em < <https://eventpilotadmin.com/web/page.php?page=Inthtml&project=AGU18&id=442101#&ui-state=dialog>> Acessado em 15/02/2019.

HEINK, U.; KEOWARIK, I. What are indicators? On the definition of indicators in ecology and environmental planning. **Ecological Indicators**, v. 10, n. 3, p.584-593, 2010.

- INEA. Atlas dos Mananciais de Abastecimento Público do Estado do Rio de Janeiro: subsídios ao planejamento e ordenamento territorial. Rio de Janeiro: INEA, 2018. 464 p.
- KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. The Worldwide Governance Indicators: methodology and analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper. 2010.
- LEHTONEN, M. Indicators: tools for informing, monitoring or controlling? In: JORDAN, A. J.; TURNPENNY, J. R. **The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015.
- MELO, M. C., JOHANSSON, R. M. F. O conceito emergente de segurança hídrica. **Sustentare**, v. 1, n. 1, p. 72-92, 2017.
- MMA. Índice de Prioridade de Restauração Florestal para Segurança Hídrica: uma aplicação para as regiões metropolitanas da Mata Atlântica. Brasília, DF: MMA, 2017. 48 p.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015.
- OSTROM, E. A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. **Science**, v. 325, 2009.
- PROFILL. **Plano Estratégico de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas dos Rios Guandu, da Guarda e Guandu-Mirim**. 2017.
- SAATY, R.W. The analytic hierarchy process-what it is and how it is used. **Mathematical Modelling**, vol. 9, n. 3-5, p. 161-176, 1987.
- SANTOS, B. B. M. Segurança hídrica da região metropolitana do Rio de Janeiro: contribuições para o debate. **Ambiente & Sociedade**, v. 19, n. 1, p. 103-120, 2016.
- SCHULTZ, L.; FOLKE, C.; ÖSTERBLOM, H. E.; OLSSON, P. Adaptive governance, ecosystem management, and natural capital. Proceedings of the National Academy of Sciences, v. 112, n. 24, p. 7369-7374, 2015.
- UN-WATER. Water Security & the Global Water Agenda: A UN-Water Analytical Brief. 2013.
- VOLLMER, D., REGAN, H. M., ANDELMAN, S. J. Assessing the sustainability of freshwater systems: a critical review of composite indicators. **Ambio**, n. 45, p. 765-780, 2016.
- VOLLMER, D., SHAAD, K., SOUTER, N. J., FARRELL, T., DUDGEON, D., SULLIVAN, C. A., FAUCONNIER, I., MACDONALD, G. M., MCCARTNEY, M. P., POWER, A. G., MCNALLY, A., ANDELMAN, S. J., CAPON, T., DEVINENI, N., APIRUMANEKUL, C., NG, C. N., SHAW, M. B., WANG, R. Y., LAI, C., WANG, Z., REGAN, H. M. Integrating the social, hydrological and ecological dimensions of freshwater health: The Freshwater Health Index. **Science of the Total Environment**, n. 627, p. 304-313, 2018.
- WORLD WATER COUNCIL. A Water Secure World – Vision for Water, Life and the Environment. Commission Report. 2000.

DESASTRE COMO ANTÍTESE DA SEGURANÇA HUMANA: DA CRISE MULTIFACETADA À RESILIÊNCIA RADICAL⁵⁸

Norma Valencio

RESUMO

Esse ensaio sociológico aborda o contexto contemporâneo de acionamento de mecanismos institucionalizados de opressão que inviabilizam a consecução de um projeto civilizatório transpassado por noções ampliadas de segurança humana. Os desastres são aqui focalizados como circunstâncias socialmente críticas, as quais elucidam os sentidos corrosivos de segurança humana subjacentes às práticas institucionais e organizacionais públicas no assunto. Isto é, através dos desastres, propõe-se examinar valores e visões de mundo que norteiam os modos organizados de interação social com os grupos afetados, os quais têm obstruído o asseguramento da plenitude da condição humana destes. Enfatiza-se, ainda, que tais situações-limite, embora depondo contra marcos civilizatórios inegociáveis, também têm possibilitado mudanças dialéticas promissora através de experiências de resiliência radical, trazidas igualmente à discussão.

Palavra-chave: segurança humana; crise; resiliência; desastres; cidadania.

INTRODUÇÃO

Nas diferentes escalas espaciais nas quais vivemos e construímos referências para a nossa sociabilidade cotidiana, vemo-nos convocados a adotar certas noções-chave as quais, contudo, vão revelando ambivalências ao longo do caminho. À medida em que são reveladas, o chão some diante um abismo de incertezas e efeitos inesperados ocorrem. Podemos nos ver paralisados, aturdidos ou impelidos na direção das rotas de fuga mais convenientes. Não o bastante, desenrolam-se colisões múltiplas quando tais noções fulcrais são simultaneamente acionadas por variados sujeitos, envolvidos em diferentes tipos de conflito, no afã de justificar a sua posição antagônica. O abismo se aprofunda. Quanto mais frequentes esses entrechoques, oriundos da adoção de sentidos distintos e

não conciliáveis de suas noções-âncora, maiores os riscos de esvaziamento destas. Por derradeiro, nessa tessitura de inocuidade, a incongruência entre os sentidos discursivos e práticos aplicados a tais noções na orientação de um mesmo sujeito. É um quadro desolador, no qual convicções esboroam-se diante os movimentos desencontrados. Porém, noções circunstancialmente pulsantes, dissolvidas num mar de ambiguidades, também podem desencadear controvérsias construtivas que favoreçam o aparecimento de sínteses com maior aderência e durabilidade.

Dentre as muitas noções que estão atualmente na berlinda, podendo nos levar mais longe ou a lugar nenhum, nos deparamos com a de segurança humana. Os sentidos dominantes atribuídos a essa noção têm ancorado usos socialmente contestáveis, que se prestam ao afrouxamento dos elos sociais e à obstrução do pensamento recursivo.

Para iniciarmos nossa reflexão no assunto, consideremos metaforicamente a noção de segurança humana como sendo uma escultura. Pomo-nos, assim, a refletir sobre o processo que a erigiu bem como acerca dos elementos partícipes dessa empreitada. A substância, indubitavelmente, parece ser a condição humana enquanto a segurança poderia ser tomada como o projeto artístico que direciona o cinzel de quem a esculpe. Nessa imagem, a substância pode tomar diversas formas, a depender de quem seja o escultor, da qualidade do cinzel, de como o mesmo é manejado e qual figura se tenha em mente. Entretanto, conviria também supor que a capacidade e o intento do escultor também estão sendo botados à prova pelo modo como a substância reage ao cinzelar. Num passo adiante, supor que a matéria moldada -a condição humana- também esteja contida no escultor e nos processos que forjam o seu instrumento de trabalho. Ainda mais longe, que seja esse um esforço artístico a muitas mãos, onde cinzéis variados e projetos distintos disputam a mesma matéria. Nesse cenário, ficamos curiosos sobre qual formato a obra tomará e a que interpretações estará sujeita. Saindo do campo das abstrações, tentaremos refletir sobre esse intrincado problema por intermédio de uma contextualização específica, a de ocorrência de desastres. Isso não facilita a tarefa, pois se trata de uma circunstância crítica na qual se transpassa os elementos acima aludidos para pô-los ao avesso a fim de que revelem aspectos de uma essência incômoda, que confronta as enunciações aparentes.

Como parte constitutiva da pesquisa sociológica “*Dinâmica de desastres e suas conexões com outras crise: proposição de um quadro analítico orientado para o incremento de políticas de proteção civil e resiliência social*”, esse ensaio se dedica a trazer subsídios para refletir como a condição humana, quando desafiada ao limite, se depara com aparatos

e repertórios institucionais e organizacionais cada vez mais desacoplados com os compromissos de civilidade, o que pode suscitar o incremento do anseio coletivo por resiliência radical. Dito de outra forma, trataremos de como essa experiência de sofrimento social que, a um só tempo, emerge e se aprofunda pelas mãos de atores intervenientes, desencadeia não apenas sujeições e silenciamento, mas práticas emancipatórias que resistem ao controle desumanizado.

Para tanto, iniciamos manifestando a nossa aderência aos pressupostos de Morin (2008), de que as bases materiais e de conhecimento que lastreiam o saber-fazer de instituições públicas na sociedade contemporânea têm avançado em céleres desconexões com o mundo da vida. Os esforços sociais de demonstração de alguma autonomia -no que tange aos movimentos sociais ambientalistas, às lutas de minorias pela garantia de direitos, às novas tecnologias de acesso livre, à livre circulação de pessoas- confrontam as conexões perversas mantidas com instituições públicas disfuncionais, que pouco fazem para concretizar compromissos de redução de emissões de gases de efeito estufa, para evitar conflitos armados, para conter a disseminação de *fake news*. Não há *mea culpa* de gestores públicos e autoridades governamentais por desencadear crises econômicas e políticas, por deflagrarem diásporas, por propiciarem o aumento da criminalidade e o alastramento de desastres. A sobrevivência de concepções institucionais anacrônicas de controle social agride a dignidade humana e solapa as bases da segurança ontológica do cidadão, especialmente dos que sequer experimentaram algum dia as benesses da cidadania, jogados desde sempre ao descaso e encurralados pela constante intolerância social.

Ao examinarmos algumas dessas situações-limite pela sombra civilizacional que carregam, argumentaremos que a cidadania fraturada não pode ser tida como um ponto de partida válido para a segurança humana, a não ser como uma retórica vazia. Dito de outra forma, sugeriremos que bandeiras de segurança humana podem ser levantadas pelos que fabricam insegurança humana, o que nos faz pensar sobre como não estamos pisando no solo do certo-e-errado, mas movediço e traiçoeiro solo das ambivalências, que precisa ser demarcado.

Disjunções sociais no contexto de alta conectividade: o autoengano de segurança em meio ao desamparo radical

Ao refletir sobre aspectos imprescindíveis para a elevação da condição humana, Arendt (2010) ponderou que ultrapassar o reino da necessidade seria algo fundamental. Nesse

particular, não apenas os mercados têm um papel de destaque, mas Estados também, ao indicar que tipo de anteparos está disposto a oferecer ao cidadão para garantir as bases materiais de sua existência. Um dos aspectos cruciais desta relação pública está em rejeitar qualquer forma de governança baseada em práticas que intimidam e humilham os atendidos, ou seja, renunciar a qualquer pressuposto de violência social. Vai daí, ser veemente em seu repúdio às formas de gestão pública que tanto consideram que aqueles que se veem premidos pela necessidade devam fidelidade política aos seus provedores ou que consideram que os corpos circunstancialmente constrangidos diante àqueles que lhes saciam a sede e a fome, dão-lhes vestes e um refúgio precário se tornam donos de seu pensamento e vontade. O sujeito aviltado aponta inescapavelmente para a desumanidade daquele que o vilipendia (Levi, 1959) ou daquele que opta por lhe ser indiferente (Cohn, 2004), de modo que a governança opressora brutaliza simultaneamente seus agentes e o meio social que sofre sua intervenção. Assim, mesmos os esforços tardios em repudiar tais processos de sujeição social poderiam incidir proveitosamente sobre a liberação de ambos, é dizer, fazer com que as práticas institucionalizadas que um dia serviram à brutalização social transmutem-se à serviço da recuperação do maior traço distintivo do processo civilizatório, a consciência crítica. Mas pode ser um longo caminho.

Aos dispositivos enumerados por Foucault (2000) para aludir à institucionalização de um determinado regime de verdade, cujo disciplinamento e normalização da vida social respalde práticas opressoras sobre os que se encontram sob vida nua (Agamben, 2002), cumpriria adicionar outros tantos que ganham força no contexto hodierno de intensa interação virtual. Um deles são os chamados centros integrados de comando e controle, onde tudo se passa como se os mecanismos de compartilhamento interinstitucional de espaço, de equipamentos e de informações (números, áudios, textos, imagens), sob o crivo de um paradigma compartilhado de ordem social -por vezes, alimentado por um repertório cultural tácito que colide com a norma legal-, lograssem eficácia de controle social frente aos inumeráveis sentidos alternativos que pautam o comportamento dos grupos sociais que compõem o universo observado. Seu similar são os centros de monitoramento de desastres. No contexto eleitoral, candidatos ao executivo são levados a visitar esses refúgios de competência técnica, para que se encantem e digam para a grande mídia, previamente convocada, que aquele é um exemplo de controle dos problemas de segurança que assolam a sociedade, dos crimes ao trânsito, das emergências às urgências. Mas, essa é uma assertiva frágil, que não resiste ao fato de que esses novos espaços de poder emergem como reação do Estado aos contextos onde a ordem social

instituída deteriorou-se e parou de funcionar e que, dali, tem poucas chances de ser ressuscitada.

O processo de convencimento social na eficácia dessa medida paliativa diante à corrosão da relação do Estado com a sociedade civil encontra mais adeptos no interior do aparato estatal do que propriamente junto aos que experimentam concretamente as injunções múltiplas da vida vivida. A exuberância da cultura de segurança que transita pelos órgãos ali representados se deixa mostrar na composição disciplinada do *layout*, na demonstração de domínio dos jargões utilizados, na naturalização de uso de aparatos tecnológicos sofisticados e nos corpos dóceis amoldados por reluzentes uniformes. Entretidos por telas gigantes, que fazem pulular fragmentos espaciotemporais de diferentes situações, os quais disputam a atenção dos presentes com as informações complementares que chegam pelas telas menores de monitores individuais em bancadas de trabalho, tudo denota convicção de que há controle sobre aquilo que é observado, tudo apela para a potência da técnica. Porém, os fenômenos observados se desenrolam ao sabor de dinâmicas próprias e o *timing* de resposta no terreno permanece a desejar. O assalto já deixou a sua vítima fatal prostrada no chão; a inundação já deixou o carro boiando à deriva; os cabos de eletricidade já foram usurpados e deixam trens parados e escola sem funcionamento, com milhares de passageiros e estudantes desalentados e assim por diante. Apesar desse desencontro entre observação à distância e realidade concreta, tais refúgios técnicos continuam a ser supervalorizados. Lá, seus participantes seguem colocando diante de si diferentes instrumentos de filtragem que cindem a realidade social em fragmentos cada vez menores -a câmera de vigilância que só alcança uma área restrita, o *tweet* específico extraído de uma prosa interminável, a medida preocupante de um sensor pluviométrico num dado trecho de um rio imenso, a imagem de satélite no exato instante do evento extremo, o número de corpos recuperados nos escombros-, os quais, então, são acoplados numa outra matriz que apresenta tais faíscas como sendo um potente holofote, que daria capacidade de intervenção sobre fenômenos que seguem complexos e muito além da iluminação ofertada. Vê-se acoplamentos impertinentes se difundindo sem a menor preocupação ética com a releitura problemática da realidade social que suscitam. Ao arrepio de uma geografia humana crítica, recortes territoriais e recortes sociais relativos a temporalidades distintas são agregados como se inscrevessem um mesmo fenômeno como se tratasse de um mesmo espaço. Espaço esse que, cientificamente, não poderia ser assim descrito, posto que conceitualmente se trate de uma mútua constituição da base física, do sistema de objetos e de ações sociais, como ensinou Milton Santos (1995).

Trata-se, portanto, de um ardil, que monta realidades alternativas prescindindo do rigor de indissociabilidade de componentes historicamente dados. A que serve essa prática, senão para gerar uma ilusão de que os refúgios tecnológicos que a produzem oferecem iluminação aos gestores que anseiam controlar o mundo que lhes escapa. Poderão as receitas de segurança que derivem disso repercutir favoravelmente na vida dos que estão na mão oposta, isto é, na do homem ordinário, cujos clamores pela proteção de seu espaço permanecem indecifráveis aos seus circunstanciais redentores? Até aqui, nada aponta alvissareiramente. Os pífios efeitos sociais do lume produzido por esses novos refúgios sequer têm posto a salvo os que dali produzem diagnósticos, fazem recomendações e arbitram sobre ações no terreno e continuam muito aquém do exaspero de uma sociedade convulsionada. Esse é um exemplo das disjunções contemporâneas, nas quais testemunhamos instituições públicas inventarem formas de enquadramento da sociedade que parecem caber no *modus operandi* que oferecem em resposta, mas que deixam escorrer pelas fissuras de suas molduras interpretativas um mundo pulsante que teima em não se comportar conforme o esperado.

Enquanto isso, a sensação de desamparo social se alastra devido às dificuldades que o homem ordinário tem para estabelecer conexões promissoras com os fluxos de informação, de bens culturais, de pessoas e de riqueza, estando fadado a diferentes níveis de insucesso. Quanto maiores forem esses insucessos, mais se sente a repercussão disso num tipo de relação desqualificada com as estruturas institucionais públicas, as quais estão igualmente à beira de um colapso, como na educação, na saúde, no transporte coletivo. Como essas instituições se esvaem, numa dinâmica de funcionamento morosa, que não apazigua, que não dá cabo de atender, que vê os seus recursos vampirizados pelos que as controlam, os postulados de intolerância passam a dominá-las. Tais postulados são, ainda, levados para dentro dessas estruturas prestes a ruir, através de gestores míopes que enxergam enviezadamente o receituário neoliberal ao qual aderem. As barreiras físicas e simbólicas que adotam para conter aqueles que são considerados *outsiders* indicam o seu medo de lidar com as desigualdades e com as diferenças, sejam elas quais forem. Isso encolhe a condições humana de todos que estão subjugados a essas interações, isto é, reduz a substância civilizacional constituída pela alteridade.

Por fim, nesse cenário, cabe notar que umas das mais contundentes ambiguidades contemporâneas têm sido a de que o aumento das conexões presenciais e virtuais ocorre com o encapsulamento dos bem-sucedidos, que forjam nodos aparentemente profícuos

entre si ao passo em que se desconectam dos fluxos que lhes parecem causar estranheza. Disso resultam os gradativos enrijecimentos de costumes e de visões de mundo. No ambiente cultural global proliferam estranhamentos mútuos, que atingem a segurança ontológica dos envolvidos (Giddens, 1997), ou seja, as partes em contato ficam seriamente constrangidas diante a presença alheia. As inúmeras situações contemporâneas de minorias expulsas de seu país, como a dos *rohingyas*, em Miammar; de africanos chegando em embarcações precárias e barrados na costa mediterrânea europeia, com um país do bloco jogando sobre o outro a responsabilidade circunstancial para oferecer uma acolhida provisória aos refugiados; de hondurenhos em situação de miséria que marcham a pé em direção a um país, os Estados Unidos, cuja autoridade-mor demonstra enfaticamente que não são bem-vindos; de venezuelanos que caminham em direção ao Brasil, fugidos de uma crise econômica e política sem precedentes, mas que são mal vistos no meio local que os recebe, humilhados no suporte mínimo que recebem, levados a uma mendicância involuntária. O que a deflagração relativamente simultânea de situações como essas revelam é que não são situações isoladas. Cada qual ocorre num espaço específico, mas são também resultado do alastramento cultural de uma mesma mentalidade estatal e elitista que considera que os diferentes -por razões de crença, ideológicas, étnicas, de origem, de gênero- merecem expulsão, seguida da busca de um lugar alternativo que, por inexistente, se torna um não-lugar. A regularidade dessas “desordens” explicita, assim, a nova ordem de barbárie que está em curso.

Dos desastres à busca de resiliência radical

Os desastres são parte dessas desordens instauradas por sociedades que estão se fracionando em guetos, bolhas ou refúgios e que renunciam a inquirir sobre a natureza dessas contingências coletivas. Mas, se a parte e o todo se mantêm vinculados, ainda que rejeitem sê-lo, um desastre pode significar que a morte simultânea de pessoas, de lugares, de crenças e de modos de existência algures também afete localidades, pessoas, instituições, modos de vida que se encontram aparentemente distantes; por exemplo, um desastre catastrófico ocorrido no Japão, em 2011, afetou diretamente o funcionamento de de setores produtivos que se articulam em cadeias extranacionais, como o automobilístico (Valencio, 2012). Ademais, como acentuou Morin (2008), cada pessoa que morre é a perda de um universo, pela perda de conexões sociais implicadas.

Sendo um tipo de crise social, que abala as dimensões materiais da ordem instituída, o tema dos desastres tem sido absorvido pelo pensamento mágico dos estrategistas de segurança (Boin, Ekengren e Rhinard, 2013), que se comprazem em produzir uma imagem simplificada da sociedade para convencê-la da eficácia de sua intervenção. Agindo com oportunismo, lideranças querem obter ganhos e prestígio no curto prazo fazendo suas instituições apresentarem certas soluções técnicas que vão desvelando um caráter corrosivo e uma forma predatória de ação (Ansell, Boin e Farjoun, 2015). Desqualificam as vozes comunitárias; concentram os recursos públicos disponíveis e desidratam os concorrentes; aludem a uma capacidade de lidar bem com abordagens alternativas do problema, ainda que não tenham o menor domínio sobre as mesmas. Mas, acabam por corroer a sua própria credibilidade com o passar do tempo, deixando um rastro de desconfiança social sobre quaisquer iniciativas posteriores no assunto. O mais dramático efeito que isso acarreta, no curto e médio prazo, é o de que, a cada constatação de resultados inócuos alcançados na redução de desastres, mais se teima em dizer que a abordagem merece ser reforçada, procurando empurrar os limites de atuação pública num ponto além do mesmo caminho, o qual colide mais frontalmente com a dinâmica social que a rejeita. A sensação de segurança que promove para alguns é alcançada à custa do aumento da insegurança da maioria, numa construção dialética que, no longo prazo, incrementa o ambiente de ebulição social.

Em relação ao contexto brasileiro de desastres, vemos que tais ocorrências estão frequentemente associadas, no discurso institucional, a dois tipos opostos de eventos: chuvas severas, com efeitos de inundação e escorregamentos de massa, de um lado, e secas/estiagens prolongadas, de outro. A questão aqui é a frequência, que indica que ações institucionais não conseguem superar um problema conhecido e que agem, em muitos casos, desumanizando os grupos atendidos, levando-os a uma espiral de desfiliação social (Valencio e Valencio, 2017). Na repetição de práticas de decretação de emergência relacionadas às secas, os negócios privados relacionados ao fornecimento de água por carro pipa se ampliaram, exigindo recursos monetários crescentes das famílias empobrecidas para que estas tenham acesso a quantidades exíguas do recurso vital. Mesmo com a retomada do controle público dessa ação em comunidades rurais, através do Exército Brasileiro, as quantidades distribuídas não se coadunam com o espectro de necessidades humanas diretas bem como com as demandas da lavoura e dos animais de criação dos quais as famílias dependem para o seu provimento alimentar e para a função social de trabalho. O corpo, a casa e o terreno de trabalho maltratados se associam a uma

ociosidade indesejada, contribuindo para a construção de um sentido social de menos valia. Já quando as decretações de emergência têm as chuvas como alegação, esse estado de exceção na condução da máquina pública tem respaldado a ampliação de medidas de intervenção nas chamadas *áreas de risco*, sendo a mais usual delas a expulsão territorial de moradores dessas comunidades abandonadas pelo Estado e sem que se adote medidas simultâneas de realocação segura das famílias abordadas. Para as comunidades ao redor, que testemunham a *limpeza* do espaço, as aflições com a visão de inundações e desmoraamentos amaina; para os técnicos, é uma preocupação a menos em termos de ações de resposta, podendo alegar que as vidas foram salvas. Mas, para as famílias expulsas, a agonia da vida cotidiana aumentou. Agora, não lhes aflige apenas a chegada dos dias de chuva, nos quais a moradia frágil fica por um triz no seu embate com as águas pluviais, os ventos fortes, o solo suscetível, mas todos os demais dias, nos quais o provimento de um teto qualquer é incerto, os vínculos de vizinhança desapareceram, as distâncias e os custos de deslocamento em relação aos locais de exercício da sua vida pública -de trabalho, de escola, da igreja- se tornaram inviáveis dentro do orçamento familiar. Tanto quanto preocupa esse decaimento da condição humana -de inumeráveis pessoas, famílias e comunidades- pela falta de anteparo público preventivo eficaz e pela crescente rudeza como as medidas de resposta vão se apresentando, preocupa também a junção de aceitação do Estado à continuidade desse estado de coisas e a repetição de performances institucionais inconvincentes que aludem, em seus discursos e práticas, à segurança humana.

É nesse caldo que repercute, também, a noção de resiliência, forjada em espaços institucionais multilaterais, instituições financeiras e humanitárias, cujo sentido dominante é o de transferir aos grupos sociais em desvantagem a tarefa de auto ajuste às circunstâncias ambientais cada vez mais adversas. Tão rápido quanto foi incorporada e disseminada aos estudos contemporâneos sobre desastres, essa noção de resiliência tem caído em franco desgaste por se prestar como um remédio acessível para a cura de males de diferentes naturezas. Chandler (2014) salienta que essa noção foi apresentada como uma nova fronteira de governança neoliberal, a qual presume uma evolução linear de sociedades em direção a um mercado menos controlado pelos Estados nacionais, incitando os consumidores (categoria a que os cidadãos foram reduzidos) a criarem os seus próprios mecanismos de engenharia social para responder aos perigos do mundo. Tierney (2015) complementa, advertindo que a subordinação do público ao privado, num contexto global em que graves eventos socioambientais disruptivos são esperados, tem

sido o caldo para a difusão desse conceito guarda-chuva que valoriza a busca de soluções individuais para distúrbios de caráter sistêmico. Ao individualizar responsabilidades que são coletivas e que deveriam atravessar as missões das instituições públicas, dá-se amparo às bases mais agressivas de um modo de produção deplorável e se atenua eventuais crises de consciência diante o abandono social. Ao fim e ao cabo, faz-se com que a questão ética seja reformulada, sob uma inspiração neomalthusiana, para incidir sobre a improvidência dos mal ajustados e não mais sobre a lógica econômica e política operativa da exclusão social.

Todavia, ao nosso ver, a noção de resiliência radical dá um passo adiante. Desenvolvida por Jon e Purcell (2018), essa noção emerge da problematização que os autores fazem da situação ambígua na qual planejadores públicos se esforçam para ver a sua localidade receber das Nações Unidas o título de Cidade Resiliente enquanto o comportamento corporativo e as premissas tecnicistas que adotam bem como o tecido social roto em que se assentam o desmente. Alcançada essa meta, as disjunções continuam entre as providências que o Estado supõe que sejam adequadas tomar e os anseios dos grupos sociais focalizados. Pode-se dizer que se trata, a um só tempo, de disjunções cognitivas, sociais, políticas e materiais uma vez que se perde gradualmente o horizonte de conciliação entre os modos como as partes compreendem o problema, o grau de satisfação que demonstram como a interação sociopolítica estabelecida assim como no relativo às características, qualidades e quantidades dos meios materiais disponibilizados, de um lado e necessários, de outro, para a viabilizar a propalada resiliência. Um aspecto central de cisão social se deve ao fato das autoridades que lidam com a crise estarem cada vez mais fechadas em suas convicções de gestão do tipo *top-down*, elaborando o seu planejamento (políticas, programas, protocolos de atendimentos) através de um restrito time de especialistas, que extraem de números, mapas, imagens e demais informações secundárias tudo aquilo que julgam pertinente saber para arquitetar e deliberar. Montam estratégias herméticas, assentadas em visões rígidas sobre o que seja o processo recuperativo de uma comunidade afetada num desastre, a qual será apenas científica das decisões em curso e não plenamente envolvidas em todos os estágios do processo. Os referidos autores explicam que, a medida em que esse saber-fazer prossegue, os conflitos entre os que governam e os que são governados são incrementados até o ponto em que os últimos sentem que seu alijamento sistemático não é mais indício de que se deva disputar espaço no processo usual de planejamento senão que se deva engendrar iniciativas autônomas de autogerenciamento. Aí nasce a noção de resiliência radical, isto é, uma

consciência crítica coletiva sobre a experiência de apatia social que detona um desejo grupal de emancipação. Os sujeitos antes postos numa condição de passividade vão incentivando uns aos outros a restabelecer a confiança em suas próprias capacidades para enfrentar os problemas locais num contexto desafiadoramente dinâmico; assim, se tornam destemidos para agirem politicamente numa interlocução externa como também para contemplar o multiverso de experiências e demandas no interior da comunidade a qual pertencem. Esse processo, continuam os autores, propicia o desencadeamento de outra configuração de encontro com as instituições públicas e organizações que atuam nas emergências. Incita que estas renunciem às suas premissas padronizadas e posições de poder, que parem de desqualificar os atendidos e de atribuir aos mesmos a pecha de que são ignorantes e desorientados diante a situação crítica que vivenciam. Mas, esse renúncia não é fácil, porque o que mantém a máquina azeitada é o contexto no qual os desastres não parem de ocorrer, que as imagens de destruição se associem a comportamentos sociais considerados anômicos e que o assistencialismo continue sendo o único modo prático de relacionamento com as vítimas.

Na insistência das abordagens tradicionais, a demanda dos afetados por diferentes formas de suporte continua sendo tratada como prova irrefutável de sua incapacidade para gerir as suas próprias vidas e da imperiosa necessidade da intervenção de atores externos para reorientá-los. Promove-se, com isso, uma relação política na qual a existência de conflitos precisa ser sistematicamente negada, abafada por falsos consensos. Essa relação, propagada em diferentes contextos institucionais -incluindo o brasileiro-, está a serviço da sonegação de direitos de cidadania, contendo-os a todo custo. A reivindicação que comunidades afetadas fazem para que recebam o devido suporte público para o restabelecimento de rotinas de suas vidas esfaceladas, assim como a livre expressão dos termos em que esse suporte está sendo requerido -sem violação da privacidade da família, com respeito às normas culturais do grupo, num prazo razoável para não gerar danos ainda maiores ao ritmo da vida-, deveria ser visto como algo normal na interação sociopolítica de gestores de desastres e comunidades afetadas. No entanto, as balizas que definem os termos da relação usual já vêm contaminadas por referentes autoritários, que refutam o direito à vocalização das vítimas. Onde os gestores preferem enxergar apenas fragilidades emocionais e materiais, há também coesão, solidariedade e organização endógena, lembram Jon e Purcell. Porém, esses traços sociais de autodeterminação são desvalorizados pelos gestores para que a comunidade afetada não se sinta confiante ao ponto de se julgar apta a interferir nos processos que interferem em seu destino.

Há que se considerar que esse olhar enviesado que ainda prevalece foi fruto de uma alteração histórica recente, das últimas décadas, no ambiente onde o mercado do medo prospera, o qual reforça o individualismo e a ideia de suspeição do Outro. Ao comparar as narrativas dominantes nos desastres relacionados às grandes inundações no Reino Unido, respectivamente, nos anos de 1952/53 e de 2000, Furedi (2007) observou que, no primeiro caso, as autoridades locais demonstravam publicamente o reconhecimento do valor das iniciativas de auto-organização comunitária, num contexto árduo de reconstrução no pós-guerra no qual as comunidades estavam, há muito, por sua própria conta. Cinco décadas após, já num contexto neoliberal, o foco principal da mídia e dos especialistas tinha se desviado para as narrativas individuais de efeitos psicológicos decorrentes daquela vivência trágica enquanto aos técnicos competia lidar com obras. Isso teria ensejado uma supervalorização do debate sobre síndrome do estresse pós-traumático e produzido as derivações interpretativas em torno de uma alegada incapacidade dos indivíduos em se organizarem e lidarem com os desafios da vida.

Também no Brasil, especialmente nas últimas duas décadas, observamos em diversas situações de campo uma tendência de sequestro das subjetividades dos grupos sociais afetados e de aniquilação de sua capacidade organizativa própria. Ou seja, tem havido o desenrolar de interações sociais assimétricas nas quais organizações humanitárias, voluntários, técnicos governamentais, meios de comunicação, movimentos sociais e pesquisadores coisificam os afetados, os assediam moralmente e controlam suas narrativas e território. Induzem-nos a se enquadrar num dado esquema classificatório do problema; impõem aos mesmos certos critérios de uso de seu tempo assim como de acesso ao território comunitário ao qual pertencem e que foi interdito; se sentem à vontade para falar em nome da comunidade e representar os interesses das mesmas em discussões públicas; enfim, fazem o uso instrumental do sofrimento alheio sob o manto dos mais elevados propósitos (Valencio e Valencio, 2018).

Essas formas sistemáticas de heteronomia corroboram com a contenção constante de repertórios próprios de significações e de ação comunitária, tidos como improcedentes, incorretos, improdutivos, inadequados. Dito de outro modo, as noções variadas de segurança humana que são acionadas por esses atores boicotam a autoexpressão polifônica comunitária ao mesmo tempo em que produzem vínculos de dependência. Após esse intenso assédio, os resultados práticos para o bem-estar comunitário são quase invisíveis. É nesse ponto que a comunidade constata que foi explorada, depois abandonada e está agora por sua própria conta e que precisa procurar novos caminhos

rumo à autodeterminação. Não há dúvida sobre o fato de que muito costuma ser feito num contexto de crise aguda. Há um turbilhão de pessoas, máquinas e equipamentos circulando, o acionamento de logísticas complementares de transporte de pessoal técnico, de alimentos, de medicamentos, de socorro. Contudo, é peso desse turbilhão que também legitima as agressões à dignidade humana dos afetados, mais evidente quando mais a crise perdura.

Isso nos faz retornar ao estudo de Jon e Purcell (2018), quando os mesmos reportam três diferentes contextos de desastres ditos *naturais* nos quais os modos de desvalia social como as comunidades afetadas foram tratadas desencadeou, como contraponto, iniciativas de resiliência radical. São casos localizados em Banda Aceh (Indonésia), em Nova Orleans e no Haiti relacionados, respectivamente, aos eventos de um tsunami (2004), de passagem do furacão Katrina (2005) e de um terremoto de grande magnitude (2010). De modo geral, nos três casos acima, as comunidades foram duramente afetadas, com destruição generalizada das moradias e perda de infraestrutura, mas resistiram ao modo de gestão que era dissonante dos anseios locais de recuperação.

No caso de Banda Aceh, os riscos de ocorrência de novos eventos de *tsunamis* foram o mote das autoridades para transformar o espaço das comunidades costeiras em zonas de interdição. Tais comunidades, predominantemente formadas por pescadores, não tinham domínio da cultura letrada para fazer petições reivindicando permanecer ali devido ao seu *habitus*. Ao simplesmente reocuparem o lugar, obtiveram a adesão de uma ong para sua causa, a qual os auxiliou a angariar os materiais construtivos necessários e os apoiou juridicamente na defesa de seus direitos territoriais contra a decisão governamental, o qual estava baseada num planejamento *top-down* de restrição territorial, que sequer dava opções aos que foram expulsos. Ao conseguir vencer juridicamente os argumentos governamentais, as comunidades se sentiram confiante para ampliar o escopo dessa parceria e criar, assim, um comitê local de reconstrução, no qual os próprios membros da comunidade passaram a supervisionar as obras, o pagamento dos trabalhadores envolvidos e a reabilitação da área para as diversas funções tradicionais do território.

No caso de Nova Orleans, a comunidade afetada de Village de l'Est, com predominância de imigrantes vietnamitas, identificou que as autoridades governamentais criavam dificuldades burocráticas para restaurar os serviços de eletricidade, obstáculos que eram produzidos deliberadamente para impossibilitar o retorno às moradias, enfraquecer os laços de vizinhança e dissolver o lugar. Para lidar com isso, as lideranças locais organizaram um esforço coletivo, em conjunto com lideranças religiosas locais, para

trazer de volta os vizinhos que haviam partido, desolados que estavam com a situação, e reivindicarem juntos, diretamente à companhia elétrica, o restabelecimento do serviço para todos, no que foram bem-sucedidos. Outra comunidade, a do bairro Broadmoor, superou as fracas conexões locais antecedentes, oriundas das características multiculturais e multiclasse do lugar, para se unir em uma associação que, com o suporte requisitado a associações religiosas, grupos científicos e ongs, fez o seu próprio plano de desenvolvimento para sair da crise crônica, o qual foi apresentado às autoridades governamentais como sendo o roteiro do que era esperado que as mesmas fizessem dentro de suas competências de execução.

Por fim, o caso do Haiti focaliza um acampamento de abrigados montado na localidade de Corail, próximo a Porto Príncipe. Tendo sido estruturado a partir de recomendações do USArmy e da iniciativa de uma estrela hollywoodiana, o então presidente do país entregou a gestão a ongs internacionais. Ocorre que as mesmas estavam habituadas à gestão do tipo *top-down* para lidar com os diferentes tipos de situação, que iam desde os critérios de acesso aos víveres e de distribuição do espaço até o conteúdo da educação que as crianças teriam. Além da assimetria como decidiam sobre isso, havia falta de transparência em relação aos critérios adotados para beneficiar algumas famílias em detrimento de outras, o que era utilizado como um instrumento para ampliar a sujeição - terem *bom comportamento*- e os vínculos dependência. Porém, esse conjunto de coisas acabou por acender conflitos com os abrigados, crescentemente revoltados por não ter nenhuma autonomia sobre o seu corpo, o seu espaço de moradia e sobre os tipos de interações que podiam estabelecer entre si; por exemplo, era proibida ter uma pequena loja ou estabelecimento de refeições, um pequeno negócio que os auxiliassem a obter alguma renda pra refazer a vida autonomamente. Clamavam por independência, dentro dos costumes próprios haitianos. A intensificação dos conflitos, devido ao entrechoque de filosofias de gestão e de modo de vida, fez com que houvesse uma fissura total nas relações, resultando em que tais ongs se retirassem e o acampamento fosse abandonado à própria sorte. Com o fracasso da gestão *top-down*, as famílias que lá permaneceram começaram a construir casas de alvenaria, cultivar plantas para a sua alimentação e produzirem jardins. A comunidade vizinha ao campo, a de Canaã, que não tinha sofrido essa intervenção externa nem obtido recursos extraordinários, havido conseguido se restaurar a partir das estratégias locais de ajuda mútua, dos pequenos negócios que livremente se desenvolveram, do apoio de lideranças religiosas locais e de lideranças

distritais que obtiveram resposta governamental para o retorno de atividades educacionais e acesso a alguns serviços básicos.

Tais casos apontaram, para os mencionados autores, que os desastres são circunstâncias disruptivas nas quais as coletividades afetadas estão muito mobilizadas, com desejo de expressar o seu potencial criativo e demonstrar capacidade de manejar as suas coisas, planejar iniciativas colaborativamente e construir estratégias recuperativas por si mesmas, mantendo processos de autogerenciamento sem mediação. Viu-se também que, respeitada a autonomia comunitária, os atores externos poderiam ser parceiros num vigoroso esforço de cooperação. A questão crucial que Jon e Purcell suscitam, a partir desses casos, e que serve para examinarmos a constelação de casos de desastres que ocorrem no Brasil é: será que, nos contextos de desastre, as comunidades realmente precisam de uma autoridade governante para gerenciar as coisas para elas? O ambiente cultural prevalente, assentado numa concepção de poder centralista, cujo exercício depende de infantilizar a sociedade e tratá-la monoliticamente, propende a responder que sim. Embora sendo mais difícil responder que não, talvez essa resposta é o que abra uma nova agenda pública sobre como produzir ambientes potencializadores da civilidade humana.

Ademais, num contexto de debate sobre relações de poder e multiplicidade social, dentro das nações e entre elas (Sears, 2018), cabe cada vez mais considerar cuidadosamente como intervenções humanitárias podem carregar referências valorativas, atitudinais e culturais que ofendem, estigmatizam, silenciam, coagem e suprimem as condições de autodeterminação dos atendidos. E, de outro lado, inquirir o caráter artificial do Estado que, no seu afã de consolidar a vida gregária, a desmonta através de cadeias de sentidos intolerantes; isto é, que cerra as portas para uma alteridade vista como uma descontinuidade ameaçante de uma unidade racional avessa ao conflito e propensa ao ambiente de medo e de suspeição (Soares, 1995). É a unidade, feita de tolhimentos, que impede as instituições de Estado e demais organizações modernas a lidarem mais realisticamente com as circunstâncias de seu tempo e com os princípios de dignidade humana, conforme ponderou Souza (1999). Casos recentes, de pessoal de organizações humanitárias reputáveis envolvido em má conduta sexual contra atendidos, ilustram tais dissonâncias. Houve o caso da Oxfam, na operação no Haiti, envolvendo membros em posição de poder nas operações em campo, os quais fizeram uso de serviços de prostituição, mas que envolvia menores, denúncia que piorou muito antes de melhorar. Após uma denúncia inicial, outros casos vieram à tona e milhares de britânicos, chocados com as revelações, suspenderam suas doações regulares à instituição até que a mesma

viesses a público pedir desculpas e se comprometer com apurações, depurações e melhoria de treinamento (BBC, 2018). Noutro caso, capacetes azuis tiveram suas más práticas ocultadas pela ONU, o que teria criado um ambiente permissivo para que tráfico sexual e os abusos contra mulheres e garotos, ocorridos na Bósnia, entre 1990-2000, fossem replicadas na República Centro Africana quinze anos após, conforme comprovou investigação da ex-policia americana K. Bolkovac, que afirma: “*O que costumava ser cumplicidade por parte da ONU, fazendo vista grossa, se revelou um monstro de um olho só, ostensivamente impedindo a devida investigação e persecução penal dos crimes cometidos pelos capacetes azuis. A cortina de fumaça ainda consiste em inculpar os Estados-membros e alegar que a ONU não tem controle sobre medidas disciplinares ou ações penais contra capacetes azuis dos países contribuintes*” (DWBrasil, 2018).

CONCLUSÕES

Desastres são, a princípio, uma antítese da segurança humana. A depender da forma como são interpretados, tais acontecimentos trágicos podem pôr a nu os processos sociais que suscitaram a desproteção dos afetados ou abafá-los. Quanto menos as causas sociais reais forem institucionalmente discutidas e enfrentadas e quanto mais desumanas forem as formas de atendimento aos afetados, maior a propensão para que as condições de insegurança persistam, vindo a desencadear tragédias semelhantes no futuro. Sob tal prisma, o contexto brasileiro é desolador. Em parte, porque as forças institucionais que se sentem aptas para atuar nos desastres têm contribuído para reforçar uma abordagem que reorganiza a trama social com menor densidade do que essa apresenta no plano concreto; noutra parte, porque age dando centralidade a elementos que são periféricos a esse problema, que é essencialmente social.

Uma perspectiva sociológica sobre o problema da produção social de desastres dá pistas, pelo seu avesso, de quais seriam os sentidos mais apropriados de segurança humana aplicados a esse contexto. Esses sentidos são os que estão em direta oposição ao modo como as estruturas institucionais e dinâmicas de autoridade arruinam as possibilidades de plenitude da condição humana de comunidades vulneráveis.

No Brasil, a insegurança humana no contexto de desastre se deve, ainda, a certa ambivalência da interação dos agentes do Estado e dos atores externos com as comunidades afetadas. Mescla-se letargia e movimentação, por exemplo. Técnicos governamentais demonstram demasiada confiança no *corpus* de conhecimento restrito que molda a sua forma de classificar o problema e atuar (sempre paliativamente) diante

o mesmo. Não há discussões sobre o conteúdo ético que embasa as exaustivas interações de atores externos com as comunidades afetadas no auge da crise. Cientistas se fazem passar por especialistas no tema, quando mal acabaram de se deparar e não lidam sistematicamente com o mesmo. As narrativas midiáticas são enjoativamente repisadas, incapazes de investigar a fundo a natureza institucional dessas *anomalias*. Autoridades governamentais se mostram rápidos para acusar as comunidades afetadas de imprevidentes, mas são letárgicas para adotar providências em favor das mesmas. Sendo este o avesso das coisas, a noção de segurança humana aplicada aos desastres sinaliza para a necessidade de construir sentidos de política capaz de integrar os grupos afetados e em risco, para que estes possam dizer, por si mesmos, o que desejam que lhes seja assegurado para caminharem num mundo em movimento, para fazerem a gestão de sua própria vida. Quanto mais multifacetados puderem ser os elementos que constituem esse asseguramento, maior a plenitude do humano que reivindica. O enfrentamento compartilhado de desafios socioambientais dinâmicos e de incertezas cada vez maiores exige que os que participem solidariamente desse asseguramento propendam à reflexividade cada vez que suas receitas de ação forem contestadas.

Supomos, ainda, que a imagem daquilo que a noção de segurança humana devesse exprimir fosse a do sujeito que encontra condições para ter vitalidade, fazendo-a transbordar em disposição inquiridora e em ação criativa; que tem acesso aos meios que permitam desenvolver e utilizar as suas próprias capacidades para melhorar a si mesmo e ao seu lugar de convívio; que pode ver as suas realizações frutificarem em sinergia com a daqueles com quem convive. Desoladoramente, o que ora vigora, como o justo oposto disso, é a banalização da opressão social, que adoce o corpo e a mente, individual e coletiva, dos que são aviltados; é, antes, o desejo patológico de elites diversas pelo controle de tudo -dos corpos às ideias, dos territórios à informação-, nutrindo a banalização de apropriação indébita das subjetividades; é o sem-número de barreiras burocráticas que inviabilizam o acesso aos meios necessários para proteger os lugares; é a incitação, por figuras de autoridade, à cultura do medo e da destruição do Outro.

É essa pulsão de morte que contradiz a ilusão de que haja efetiva resiliência em cidades proclamadas como tal, mas que se encontram à beira de um colapso; que alimenta as crenças institucionais na eficácia de aparatos tecnológicos de vigilância, de interdição e de banimento das massas de desvalidos, mas que reduz a substância humana de que são feitas. Fica em aberto a seguinte questão: estarão as instituições públicas mais

progressistas dispostas a contribuir para o florescimento de iniciativas de resiliência radical?

O pano de fundo dessa indagação é a atual conjuntura política nacional, que abre significativas inquietudes para a vida democrática. Isso tanto porque as abordagens mais autoritárias, intolerantes e centralistas ganharam respaldo popular para tomar conta do aparato institucional público quanto porque as noções de segurança humana subjacentes a tais abordagens tendem a ampliar o ambiente de embrutecimento das relações do Estado justamente com aqueles que já vivenciam cotidiana insegurança e desumanização, num estado de alerta constante diante os rumores de que algo ainda pior os aguarda. Numa sociedade pouco preocupada com o estrutural desnivelamento socioeconômico, os pressupostos individualistas de segurança prosperam ao suspender garantias de cidadania. A aspiração de adoção de uma abordagem incremental de cidadania está hoje em terreno instável, dado o domínio sociocultural de um pensamento defensivo tacanho que se nutre do medo coletivo contra riscos múltiplos e incalculáveis. Nas fissuras da lei, apela-se difusamente para a simples eliminação física, territorial e simbólica do Outro até que surjam novos anteparos legais para poder concentradamente removê-lo, abatê-lo, expulsá-lo, tolhê-lo através do uso de artefatos tecnológicos presumivelmente necessários para o bom andamento dos novos sistemas de gerenciamento.

Nesse quadro, o desafio maior é o de reconhecer que, no campo de disputas entre noções de segurança humana, prevalece circunstancialmente aquela que exige comportamentos passivos, de massas apascentadas, mansas o bastante para não serem objeto dos ódios que foram insuflados por lideranças. Há os que se orgulham por ter logrado que a cidadania desse um passo para trás para garantia de suas ideias anacrônicas de ordem social. Entretanto, uma mudança dialética rapidamente reverter essa situação. Pode haver uma dinamização do campo de forças através da amplificação das ambiguidades e contradições que as noções mais estreitas de segurança humana carregam. Pode ser que haja espaços onde repercutam negativamente os efeitos perversos da restrição ao intrincado contexto de multiversos ao qual pertencemos. Uma vez que essa mudança é previsível, conviria às instituições públicas mais arejadas perseverar discussões polifônica para produzir cadeias de sentidos complementares para uma noção ampliada de segurança humana, nas quais venham caber diferentes formulações extraídas não apenas de constructos disciplinares e teóricos distintos, mas de aprendizados oriundos de experiências locais de resiliência radial. Em última instância, perseverar na consecução

do projeto civilizatório uma vez que, no crescente ambiente de suspeição do Outro, ninguém está a salvo por muito tempo.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

ANSELL, C.; BOIN, A.; FARJOUN, M. Dynamic conservatism: how institutions change to remain the same. *Institutions and Ideals*, v. 44, p. 89–119, 2015.

ARENDT, H. *A condição humana*. 11. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2010.

BBC. *Oxfam Haiti allegations: how the scandal unfolded*. 2018. 21 de Fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/uk-43112200>>.

BOIN, A.; EKENGREN, M.; RHINARD, M. *The EU as crisis manager*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

CHANDLER, D. Beyond neoliberalism: resilience, the new art of governing complexity. *Resilience*, v. 2, n. 1, p. 47–63, 2014.

COHN, G. Indiferença, nova forma de barbárie. In: NOVAES, A. (Ed.). *Civilização e barbárie*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. p. 81–90.

DWBrasil. *ONU acobertou caso de abuso sexual por capacetes azuis*. 2016. 03 de Março de 2016. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/ onu-acobertou-casos-de-abuso-sexual-por-capacetes-azuis/a-19092800>>.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

FUREDI, F. New dimension: the growth of a market in fear. In: RODRIGUEZ, H.; QUARANTELLI, E.; DYNES, R. (Ed.). *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer, 2007. p. 508–520.

GIDDENS, A. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: GIDDENS, A.; BECK, U.; LASH, S. (Ed.). *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da Unesp, 1997. p. 73–133.

JON, I.; PURCELL, M. Radical resilience: autonomous self-management in post-disaster recovery planning and practice. *Planning Theory & Practice*, v. 19, n. 2, p. 235–251, 2018.

LEVI, P. *If this is a Man*. New York: The Orion Press, 1959.

MORIN, E. *On complexity*. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

SANTOS, M. *Espaço e Método*. São Paulo: Hucitec, 1995.

SEARS, N. A. Multiplicity within and between. *International Relations*, v. 32, n. 2, p. 242-243, 2018.

SOARES, L. E. *A invenção do sujeito universal: Hobbes e a política como experiência dramática do sentido*. Campinas: Editora da Unicamp, 1995.

SOUZA, N. M. *Modernidade: a estratégia do abismo*. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1999.

TIERNEY, K. Resilience and the neoliberal project: discourses, critiques, practices - and Katrina. *American Behavioral Scientist*, v. 59, n. 10, p. 1327–1341, 2015.

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

VALENCIO, N.; VALENCIO, A. O assédio em nome do bem: dos sofrimentos conectados à dor moral coletiva de vítimas de desastres. *Lumina*, v. 12, n. 2, p. 19–39, 2018. Disponível em: <<https://lumina.ufjf.emnuvens.com.br/lumina/article/view/844/558>>.

VALENCIO, N.; VALENCIO, A. Vulnerability as oppression: the traps of risk-prevention actions. In: MARCHEZINI, V. et al. (Ed.). *Reduction of Vulnerability to Disasters: from Knowledge to Action*. São Carlos: RiMa, 2017. p. 115–141. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/320546899_Vulnerability_as_social_oppression_the_traps_of_risk-prevention_actions>.

SEGURANÇA LABORAL NO BRASIL

Robson Spinelli Gomes

RESUMO

Neste capítulo são apresentados os aspectos técnicos e legais que envolvem a Segurança e saúde dos trabalhadores no Brasil. Contextualiza o histórico e os paradigmas da legislação brasileira no que tange as Normas Regulamentadoras. Discute a relações entre saúde e trabalho e o enfoque da legislação neste contexto apresentando as atribuições dos órgãos relacionados dentro do Ministério da Economia. Finaliza com explanação sintética do acidente do trabalho em Brumadinho e seus possíveis impactos ambientais

Palavras-chave: Segurança do Trabalho, legislação em SST, Segurança laboral.

INTRODUÇÃO

No Brasil, as normas de segurança do trabalho originaram-se da necessidade de combate aos acidentes de trabalho ocorridos a partir dos anos 20 e para suprir a falta de uma política de investigação desses acidentes nos processos de trabalho dos setores público e privado, enquanto se processava o desenvolvimento tecnológico do País em alguns setores econômicos. Nesse sentido, em 1923 foi criada a Inspeção de Higiene Industrial e Profissional, no Departamento Nacional de Saúde do Ministério da Saúde, que estabelecia um processo de investigação, por profissionais da área de saúde, das causas dos acidentes e das doenças do trabalho. Com o mesmo objetivo, em 1934, no âmbito do Departamento Nacional do Trabalho do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, foi criada a Inspeção de Higiene e Segurança do Trabalho. Nesse mesmo ano, o MTE nomeou os primeiros inspetores médicos para investigar as doenças dos trabalhadores e a relação destas com as atividades desenvolvidas na época, nas diversas áreas dos setores produtivos. Em 1938, a citada inspeção se transformou em Serviço de Higiene e Segurança do Trabalho, com o objetivo de estudar a relação entre acidentes e doenças do trabalho e o ambiente onde o risco é gerado.

O principal referencial na área da saúde do trabalhador no cenário internacional é a OIT que, como visto por meio das chamadas convenções (ou tratados multilaterais abertos de caráter normativo, que podem ser ratificados sem limitação de prazo por qualquer dos Estados-Membros), propõe recomendações gerais e ainda a adoção de

políticas de segurança do trabalho inclusive proteção contra radiações. Como Estado-Membro dessa organização, e com base na Convenção 112 da OIT (OIT, 1943; OLIVEIRA, 1999), o Brasil agrupou e condensou sua legislação do trabalho – na época, dispersa e redundante – na primeira Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), criada pelo Decreto-lei n 5.452 (de 01/05/43), no seu capítulo V dedicado à segurança do trabalho. Em 1944, essa legislação foi reformulada pelo Decreto-Lei n 7.036.

Em 1966, a Lei 5.161 de 21/10/66 cria a Fundação Nacional de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho – FUNDACENTRO - numa parceria entre o governo e o setor patronal, destinada a realizar estudos e pesquisas nas áreas de segurança, higiene e medicina do trabalho. Inicia-se, assim, a caracterização da prevenção dos acidentes e das doenças do trabalho com enfoque na investigação do ambiente de trabalho. Como resultado dos estudos e pesquisas e pela necessidade de uma atuação mais eficaz no Brasil com respeito à segurança, higiene e medicina do trabalho, a Lei 6.514 de 22/12/1977 altera o capítulo V da CLT, introduzindo a Portaria n° 3214 (CLT, 1977; MTE, 1994; CAMPANHOLE e CAMPANHOLE, 1998; OLIVEIRA, 1999). A partir de então, o MTE inicia um processo de inspeção dos ambientes de trabalho, aplicando notificações, autos de infrações e penalidades para as empresas não cumpridoras das normas regulamentadoras regulamentadas por meio da referida portaria. Atualmente temos 37 Normas Regulamentadoras publicadas. No contexto destas normas destacam-se as NR n° 15 versa sobre atividades e operações insalubres, e a NR n° 16 versa sobre atividades e operações perigosas. Nestas duas NRs foi constituído o pagamento de adicionais de insalubridade e periculosidade.

As Normas Regulamentadoras (NR), desde os anos 90, têm sido submetidas a revisões e atualizações, assim como novas normas têm sido criadas. O Estado, desde então, vem promovendo tais alterações mediante consultas públicas desenvolvidas por um grupo tripartite (governo, empregador e empregados), que inicialmente elabora o texto básico e analisa os comentários e sugestões obtidas nessas consultas. Cumprido esse ritual, posteriormente, a norma segue para assinatura do atual Ministério da Economia (que incorporou as ações do antigo Ministério do Trabalho MTb) e publicação no Diário Oficial da União (DOU).

O aspecto legal das NRs é amplamente avaliado pelos juristas do trabalho, acionados mediante um processo cível instaurado pelo reclamante (o trabalhador) contra a reclamada (a empresa, representante titular da empresa jurídica) com a finalidade de reivindicar direitos trabalhistas. Nesses casos, existem poucos acordos em relação a

benefícios não auferidos, bem como a pagamentos de adicionais por atividades e operações insalubres e perigosas. Algumas empresas entendem que a adoção de Equipamentos de Proteção Individual (EPI) elimina o risco, outras optam por pagar os adicionais e manter as situações de trabalho sem investir na segurança do trabalho. No entanto, ao se avaliarem os EPI utilizados – no que diz respeito ao seu estado de conservação, a treinamentos quanto à sua utilização e à ausência de monitoração dos mesmos – a questão torna-se alvo de matéria jurídica e de questionamentos de diversas naturezas, incluindo a ergonômica (VIEIRA, et al., 1997). Ainda se observa no Brasil a necessidade de desenvolvimento de uma cultura de prevenção que estabeleça a importância dos chamados Equipamentos de Proteção Coletiva (EPC).

Com a democratização do País, uma série de práticas no campo da saúde pública e em determinados setores sindicais e acadêmicos, vem tomando rumo, configurando a área da Saúde do Trabalhador (GOMEZ & COSTA, 1997). Vários estudos sistematizam este campo e apontam as diferenças conceituais e teórico-metodológicas que distinguem o percurso da Medicina do Trabalho e da Saúde Ocupacional. Alguns fatores exercem influência sobre os textos legislativos, por exemplo, a situação social e econômica do país e a política do governo e de seus legisladores. As tendências internacionais exercem influência sobre o desenvolvimento de cada país. A OIT e a OMS contribuem com o avanço desse setor ao proporcionarem continuidade de ações necessárias para a proteção da saúde dos trabalhadores (PARMEGGIANI, 1985). Nos dias de hoje, o progresso tecnológico e as intensas pressões competitivas conduzem a mudanças rápidas nas condições, nos processos e na organização do trabalho. A legislação é essencial, mas insuficiente em si para lidar com essas mudanças ou acompanhar os passos dos novos riscos, novas formas de trabalho, novos conceitos e princípios na ação do mundo do trabalho (FUNDACENTRO, 2005).

As tendências atuais, facilmente perceptíveis na legislação, podem ser analisadas sob os seguintes aspectos: a tarefa do Estado, os direitos dos trabalhadores, a organização dos serviços de segurança e medicina do trabalho e os métodos e objetivos propostos nessa área pelas empresas. A competência do Estado constitui-se em um dos esteios tradicionais da proteção social, desde o início do século XIX. Nos tempos contemporâneos, sua função vem sendo cada vez mais considerada necessária, em virtude da crescente complexidade dos problemas que se apresentam nessa área, como demonstra a promulgação de legislações de cumprimento obrigatório sob essas questões (PARMEGGIANI, op. cit.).

Em alguns países, as autoridades competentes em assuntos de segurança e medicina do trabalho são agências equivalentes ao Ministério do Trabalho no Brasil, atual Ministério da Economia e, em outros, agências equivalentes ao nosso Ministério da Saúde. Em geral, as

primeiras representam as autoridades competentes nos países onde a proteção da mão-de-obra no local de trabalho constitui uma tradição. Segundo Parmeggiani (op.cit.), com relação aos direitos dos trabalhadores, o fato mais importante registrado nos últimos dezessete anos está ligado à participação dos trabalhadores na segurança e medicina do trabalho. Esse princípio foi reconhecido em vários países nos quais os direitos vão além de serem protegidos; os trabalhadores são também informados acerca da proteção, da participação nas decisões e do exercício do controle na legislação dos seus direitos. O exemplo mais importante talvez tenha sido a legislação da Itália, em 1970, conhecida como o Estatuto dos Trabalhadores. O grau e o tipo de participação dos trabalhadores na organização e administração da proteção da saúde variam muito de um país para outro. O caso da Itália é peculiar. Nesse país, os trabalhadores reafirmam os seus direito de não delegar ao empregador responsabilidade alguma nas questões de saúde na empresa. Na Bélgica, a participação dos representantes dos trabalhadores nas decisões relativas ao direito à atenção à saúde lhes garante o poder de não aceitar um médico na empresa que não seja da confiança dos trabalhadores (ROCHA & NUNES, 1994). Na maior parte dos países, todavia, os comitês de segurança são encarregados apenas de tarefas técnicas, atuando em assessoria e promoção de campanhas de segurança.

Ainda de acordo com Parmeggiani (1985), a recomendação sobre os serviços de medicina do trabalho data de 1959, propondo a lei como principal meio de estabelecer esses serviços nas empresas. A obrigação de criar tais serviços segue a seguinte ordem: França em 1946; Japão em 1947, Bulgária em 1952, Espanha em 1959; Portugal e Tunísia em 1966, Áustria, Brasil e Finlândia em 1972, dentre outros países. As recomendações sobre a proteção da saúde dos trabalhadores, adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho em 1953, incluem os métodos básicos de proteção da saúde dos trabalhadores no local de trabalho, ou seja, medidas técnicas para prevenir, reduzir ou eliminar riscos relacionados ao local, meio ambiente e equipamentos de trabalho e supervisão médica de cada trabalhador (DIAS, 1994).

Os países socialistas se sobressaem pela participação no trabalho, representando a base de toda a sociedade e, em consequência, a legislação trabalhista se aplica, em princípio, a todos os trabalhadores, sem exceção. Antes da década de 60, a lei amparava apenas uma parte da população trabalhadora e a partir disso tem sido dado respaldo internacional à proteção universal (GOMEZ e COSTA, 1997). Sem dúvida, existem muitas razões pelas quais não se pode deixar de lado a importância da legislação para promover a medicina do trabalho, sobretudo nos países em desenvolvimento. Estabelecer a proteção da saúde no local de trabalho é uma imperiosa necessidade, como obrigação permanente em que todas as partes envolvidas deverão respeitar certas normas mínimas, as quais não poderão ser modificadas devido a outras prioridades da empresa ou até mesmo por questões econômicas que venham a ocorrer. No Brasil, a área de Saúde do Trabalhador sofre os reflexos de sua trajetória de luta, e vem sendo progressivamente

constituída de compromissos com a mudança do quadro de saúde da população trabalhadora, que é seu pilar fundamental, e que precisa de empenho político, ético e técnico para dar rumo ao percurso (GOMEZ e COSTA, op.cit.).

Pensar o cenário da Saúde dos Trabalhadores compreende resgatar sua origem que se iniciou no final dos anos 70, quando a relação saúde / trabalho situava-se no campo da Medicina Social Latino-americana (LACAZ, 1997). Para o autor, é também pensar sobre as diversidades epidemiológicas dos danos à saúde dos trabalhadores, que variam desde as doenças provocadas pela introdução de novas tecnologias e pela organização do trabalho junto ao ambiente do trabalhador, como pelos riscos com produtos cancerígenos; pela surdez de muitos trabalhadores; pelos problemas das intoxicações por agrotóxicos e acidentes com máquinas agrícolas nas atividades rurais, até os efeitos para a saúde do trabalhador escravo, das mulheres e crianças. Os impactos sociais da Revolução Industrial ocorrido na Europa, mais especificamente na França, Inglaterra e Alemanha, pelas condições do trabalho longo, penoso e perigoso, pelos ambientes de trabalho agressivos ao conforto e à saúde, rapidamente causaram graves danos à saúde dos trabalhadores (MENDES, 1995). Foi no final dos anos 70, um período vivido intensamente pelos movimentos sociais, com importantes destaques de solidariedade de classe, de críticas ao poder legitimado pela ciência, e com repercussão em diversas áreas, principalmente na luta pela saúde e contra a organização do trabalho (LACAZ, 1997).

Torna-se importante lembrar que no campo da saúde, em meados de 1978, durante a Conferência Mundial de Saúde de Alma Ata, surgem propostas específicas da OMS a respeito da atenção à saúde de grupos trabalhadores, principalmente os rurais, mineiros e migrantes. A OIT, em sua 71ª Conferência Internacional do Trabalho, manifesta uma recomendação sobre os serviços de Saúde no Trabalho, cujos princípios básicos eram a ampla participação dos trabalhadores, a atuação em equipes multiprofissionais e a sua implementação a partir das políticas públicas (LACAZ, op. cit.). Atualmente a OIT postula a necessidade de que as organizações também devam ser capazes de enfrentar continuamente os desafios da segurança e saúde no trabalho e transformar respostas efetivas em partes permanentes de estratégias de gestão dinâmicas. Estabelece diretrizes sobre sistemas de gestão da Saúde e Segurança do Trabalho (SST) a partir de uma abordagem tripartite que proporcione força, flexibilidade e bases adequadas para o desenvolvimento de uma cultura de segurança sustentável na organização. Essas Diretrizes sobre sistemas de gestão da segurança e saúde no trabalho darão apoio a esse esforço, sendo destinada ao uso de todos aqueles que tenham responsabilidade pela gestão da SST. Parte do princípio que o empregador tem a obrigação e o dever de organizar segurança e saúde no trabalho. Assim, a implementação de um sistema de gestão da SST é uma abordagem útil para cumprir os deveres e alcançar um melhor desempenho em SST.

Outra questão que se observa é a possibilidade de que a Saúde Pública assumira papel ativo na condução de um movimento político chamado “Programas de Saúde dos Trabalhadores”, cujas experiências inspiraram-se no modelo da Reforma Sanitária Italiana e que teve à frente de seus objetivos a luta pela saúde do trabalhador na fábrica e o controle da nocividade do trabalho a partir da centralidade de ação dos sindicatos de trabalhadores nos locais de trabalho, usando como método o Modelo Operário Italiano (LACAZ, op. cit.). Porém, os graus da evolução da luta política dos sindicatos italianos, sem sombra de dúvidas, eram muito maiores do que os do Brasil, além do fato de que o próprio movimento pela Reforma Sanitária constituía-se independente da luta dos trabalhadores pela saúde. O mais importante é a obrigatoriedade de que em todo o local onde haja trabalhadores coloque-se em prática um Programa de Atenção ao seu trabalhador, envolvendo exames médicos, avaliação de riscos, controles, melhorias no ambiente e na organização do trabalho, alimentação adequada, propiciando efetivamente qualidade de vida ao trabalhador.

São realmente grandes os desafios postos para que se implante uma efetiva e democrática política social no campo da Saúde dos Trabalhadores, a qual somente terá viabilidade de prosperar se assumir como premissas a liberdade de organização nos locais de trabalho, a participação real dos trabalhadores, a estabilidade no emprego e a autonomia política dos sindicatos. Trata-se da escolha entre a integração social de amplos setores da população, o investimento na qualificação da mão-de-obra, a ampliação do mercado de trabalho e a democratização das relações de trabalho, embora tais procedimentos possam representar etapas de uma luta maior que é chegar às raízes causadoras dos danos, à mudança tecnológica ou organizativa que preside os processos de trabalho instaurados (GOMEZ e COSTA, 1997).

Para Morgan (1996), as discussões, até o momento, deram atenção às doenças ocupacionais do tipo físico. Sendo assim, trabalhadores de escritório, por exemplo, apresentam menores riscos de acidentes graves enquanto estão no trabalho, mas, por outro lado, estão mais propensos a sofrer de doenças do coração, úlceras, depressões nervosas, ligadas ao trabalho que realizam. As situações de tensão de todos os tipos e em qualquer tipo de trabalhador parecem ser o resultado de uma rede complexa de fatores. Assim, as condições de trabalho, o seu papel, as suas aspirações de carreira e qualidade de relacionamento no trabalho interagem com a personalidade e influenciam os níveis de stress pessoal e/ou o bem estar físico do trabalhador de qualquer natureza.

Segundo Mendes (1995), a saúde do trabalhador, como processo nas organizações, aparece sob as mais diferentes práticas, porém, em todas elas, os trabalhadores buscam os mesmos princípios, ou seja, o reconhecimento do seu saber questionam as alterações nos processos de trabalho, principalmente a adoção das novas tecnologias, o direito pela informação, capacitação

profissional, a prestação de serviços e a fiscalização das leis, a recusa pelo trabalho arriscado à saúde, enfim, procurando sempre a humanização do trabalho.

Para Dias (1994), o perfil de saúde-doença dos trabalhadores expressa suas condições objetivas de existência, resultante do conjunto de processos de produção, em um dado histórico e em um espaço determinado de qualquer organização. Com a promulgação da Lei Orgânica da Saúde em 1990, insere-se a atribuição de Vigilância Epidemiológica e Sanitária em Saúde do Trabalhador, passando por toda uma reformulação do conceito de saúde, que possa ser encarada como resultante das condições de alimentação, trabalho, lazer, acesso à terra, educação, moradia, enfim, da forma como o homem se insere no processo de produção (VASCONCELLOS e RIBEIRO, 1997).

1. Relações saúde e trabalho

A relação entre a saúde e o trabalho vem sendo constatada desde a Antiguidade e modificada a partir da Revolução Industrial. O trabalhador, o escravo, era peça de uma engrenagem natural, e inexistia a preocupação em preservar a saúde dos que eram submetidos ao trabalho, pois o trabalho significava um instrumento de tortura (GOMEZ e COSTA, 1997).

A partir da Revolução Industrial, o trabalhador, sendo livre para vender sua força de trabalho, torna-se preso à máquina, aos ritmos determinados pela produção que precisavam atender ao acúmulo de capital. Os ambientes extremamente desfavoráveis à saúde dos trabalhadores, com emprego de mulheres e crianças, jornadas exaustivas, tornavam-se incompatíveis com a vida, desencadeando doenças infectocontagiosas devido à aglomeração humana em espaços inadequados, além da periculosidade das máquinas que eram responsáveis pelos acidentes no trabalho. As intervenções, naquela época, configuraram-se através de normatizações e legislações, que têm no *Factory Act* em 1833, na Inglaterra, a medicina de fábrica (SOARES, JESUS e STEFFEN, 1994).

O médico dentro das fábricas representava o esforço em detectar os processos danosos à saúde e uma espécie de mediador para a recuperação do trabalhador, visando ao seu retorno à linha de produção o mais rápido possível, momento em que a força de trabalho era fundamentalmente necessária à industrialização. Essa Medicina do Trabalho ainda é mantida nos dias atuais, sob uma visão biológica e individual, num espaço da fábrica, buscando as causas das doenças e dos acidentes (GOMEZ e COSTA, 1997). A investigação clínica, naquela época, buscava estabelecer o nexo causal. Hoje se sabe que existem nexos causais, ou seja, um conjunto de causas que podem relacionar-se com os efeitos sobre a saúde e conseqüentemente sobre as doenças ocupacionais. Para os autores, apesar dos avanços significativos no campo conceitual que apontam um novo enfoque e novas formas para lidar com a relação trabalho-saúde, hoje se

depara, no dia-a-dia, com a hegemonia da Medicina do Trabalho e da Saúde Ocupacional. Esse fato representa a distância ainda existente entre a produção do conhecimento e a sua aplicação real junto ao trabalhador, não contemplando investimentos que garantam dignidade e vida no trabalho. Outro aspecto baseia-se na intervenção voltada para o trabalhador sem implicar na real necessidade de controle da exposição aos agentes de risco existentes no ambiente de trabalho. Assim, por muitos anos, um ciclo vicioso repetia-se, ou seja, o trabalhador era afastado, tratado e retornava para o mesmo ambiente agressivo a sua saúde voltando a adoecer. Esta constatação deixa clara a necessidade de melhor entrosamento e participação dos profissionais nas discussões sobre as demandas do processo de trabalho, que resultam nos acidentes e doenças do trabalho.

2. A segurança no trabalho sob o enfoque da legislação

As atividades do trabalho surgiram com o homem que, por sua capacidade de raciocínio, conseguiu ao longo da história criar tecnologias que possibilitassem sua existência no planeta. Partindo da atividade predatória, evoluiu para a agricultura e o pastoreio, alcançando a fase do artesanato e, mais tarde, a era industrial até os dias atuais. Nessa evolução histórica do trabalho, foram ignoradas, por vários anos, as questões sobre a saúde do trabalhador.

Em 1700, na Itália, era publicado por Ramazzini, um tratado sobre uma série de doenças relacionadas com cerca de cinquenta profissões diversas. Apesar da importância desse famoso tratado, ele só seria reconhecido quase um século mais tarde. Na Inglaterra, em meados de 1830, um movimento destinado a mudar profundamente toda a história da humanidade, com a Revolução Industrial, foi o marco inicial da moderna industrialização, que deu origem à primeira máquina de fiar. Ao mesmo tempo outras ocorrências: inúmeros acidentes, sendo as mortes muito frequentes, principalmente envolvendo crianças, porque não havia limitação de horários, fim de jornadas, e as condições dos ambientes de trabalho era péssima, com baixa iluminação, ventilação deficiente, ruído intenso, além da presença de doenças infectocontagiosas. Depois de longa batalha, em 1802, foi aprovada a primeira lei de proteção aos trabalhadores, a Lei de Saúde e Moral dos Aprendizes, que estabelecia alguns parâmetros e limites. Na França, em 1862, é criada a primeira lei de segurança, higiene e medicina do trabalho; na Alemanha, em 1865, é criada a lei de indenização obrigatória dos acidentados (SOARES, JESUS e STEFFEN, 1994).

Em 1919, pelo Tratado de Versailles, foi criada em Genebra a OIT, que veio substituir a Associação Internacional de Proteção Legal do Trabalhador, como já mencionado.

No Brasil, somente depois da Primeira Guerra Mundial e em decorrência da assinatura do Tratado de Versailles, surgiu a medida relativa à proteção dos trabalhadores os quais começavam a se concentrar em cidades.

É fundamental, ao estudar o binômio homem-ambiente de trabalho, reconhecer e avaliar os riscos que possam afetar a saúde dos trabalhadores, bem como a oferta de uma alimentação balanceada e adequada a esse trabalhador. Nesse processo, os riscos ergonômicos serão aqueles decorrentes da inadaptação ou do ajustamento imperfeito do binômio homem-máquina. É na ergonomia, ciência multidisciplinar, baseada na antropometria, fisiologia, psicologia e na engenharia que se pode contribuir significativamente nessa adaptação do trabalho ao homem e não seu inverso, porque seu objetivo principal é a adaptação das condições de trabalho às características físicas e psicológicas do homem. Para tanto, estudando a interação homem-máquina, preocupa-se com todas as variáveis que compõem esse modelo e ainda com as interações deste com o ambiente (BOEIRA DE JESUS, 1994). Para o autor, a ergonomia tem o compromisso de elevar ao máximo possível o nível de competência do trabalho humano, visando à execução das mesmas tarefas com o mínimo de risco, erro e esforço. As condições de trabalho passaram a adquirir importância fundamental para o bom desempenho profissional, principalmente como forma de reduzir os acidentes e doenças do trabalho e de aumentar a produtividade.

O trabalho seguro e salubre é um dos direitos sociais fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988. Esta Carta estabelece o direito universal à saúde e define também que este direito de cidadania será garantido pelo Estado, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução dos riscos de doenças e ameaças à saúde dos trabalhadores do país. A própria Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8080/90), tanto em suas disposições gerais quanto em suas atribuições do Estado, através do Sistema Único de Saúde (SUS), destaca a importância de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde, bem como intervir em problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e da circulação de bens.

São de responsabilidade da empresa a adoção e o uso de medidas coletivas, de forma preferencial, e individual de proteção e segurança da saúde do trabalhador. Por sua vez, a legislação do trabalho brasileira estabelece normas regulamentadoras sobre segurança, higiene e medicina do trabalho, sobre a proteção do trabalhador exposto a agentes físicos, químicos e biológicos nocivos à saúde, dentre outros agentes presentes no processo de trabalho. Prevê também medidas para eliminar ou atenuar os efeitos respectivos, os próprios limites quanto ao tempo de exposição à intensidade de ação e seus efeitos sobre o organismo dos trabalhadores. Por essa razão, justifica-se a existência da Lei 6.514, de dezembro de 1977, que consolida as leis e normas relativas à segurança e medicina do trabalho, através da Consolidação da Legislação Trabalhista (CLT, 1977). Em sua parte inicial, a lei determina a observância das normas regulamentadoras relativas à Segurança e Medicina do Trabalho nas empresas, além daquelas emanadas de convenções coletivas, códigos de obras ou regulamentos dos estados e municípios. Também estabelece a competência do antigo Departamento Nacional de Segurança e Saúde do

Trabalhador, atual Coordenação Geral de Segurança e saúde do Trabalho do Ministério da Economia. Dispõe ainda sobre as atribuições dos setores de segurança e medicina do trabalho, no âmbito de sua jurisdição. Faculta a delegação de atribuições, mediante convênios e define as obrigações do empregador e empregado, diante das normas regulamentadoras. Cabe à empresa cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho, instruindo seus funcionários quanto à prevenção e precauções a fim de evitar acidentes ou doenças ocupacionais. Nenhum estabelecimento poderá iniciar suas atividades sem prévia inspeção e aprovação das respectivas instalações pela autoridade regional competente na matéria de segurança e medicina do trabalho.

É a antiga Secretaria de Segurança e Saúde no Trabalho (SSST), no âmbito nacional, atual Secretaria do Trabalho no Ministério da Economia o órgão competente para coordenar, orientar, controlar e supervisionar as atividades relacionadas com a segurança e medicina do trabalho, incluindo a Campanha Nacional de Prevenção de 1939, Acidentes do Trabalho, o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), e demais preceitos legais e regulamentadores existentes em todo território nacional. E as empresas privadas e públicas, órgãos públicos da administração direta e indireta, dos poderes Legislativo e Judiciário, que possuam empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), deverão manter, obrigatoriamente, Serviços Especializados de Segurança e Medicina do Trabalho (SESMT), com a finalidade de promover a saúde e proteger e assegurar a integridade do trabalhador no local de trabalho. O dimensionamento desse Serviço está vinculado ao grau de risco da atividade principal e ao número de empregados da empresa. Sua composição, dependendo desta relação, deverá constituir-se de engenheiro de segurança do trabalho, médico do trabalho, enfermeiro do trabalho, técnicos de segurança, auxiliar de enfermagem do trabalho e demais profissionais da saúde que a empresa puder dispor. Observa-se exclusão das micro, pequenas e médias empresas, que por não terem a obrigatoriedade do SESMT, ficam desassistidas na questão da segurança e saúde do trabalho, no aspecto técnico e legal.

Escrever sobre a segurança do trabalho nos remete a reflexão do conjunto de ações antrópicas feitas pelo homem que caracterizam as atividades laborais e seus eventuais impactos a saúde dos trabalhadores e ao meio ambiente. Neste sentido, no momento desta descrição, o Brasil foi assolado pelo desastre da Vale em Brumadinho que cuja barragem de rejeitos rompeu no dia 25 de janeiro e até o dia 19 de março [209 mortes estavam confirmadas e 97 pessoas estavam desaparecidas](#). As buscas continuam na área atingida pela lama. Embora a palavra desastre esteja sendo utilizada, ou desastre humano é sabido que tal ocorrência pode ser caracterizada como acidente do trabalho, uma vez que foram as atividades de produção da empresa junto às barragens de rejeito que ocasionou este evento, sabe-se que antecedendo ao acidente, são identificados situação de desvios que apresentam indícios

de problemas ou situações anormais, se nada for feito iniciam-se os incidentes que podem ser críticos ou não, porém, se nada for feito, resulta-se no acidente. Assim é fato que a empresa teria informações prévias dos desvios e incidentes junto ao local da barragem e nada foi feito. Considerado agora o maior acidente de trabalho em número de óbitos no País (Nota técnica da Fundacentro em 08/02/19). Além das mortes de trabalhadores e membros civis do município de Brumadinho, este evento também resultou na contaminação ambiental de grande proporção, desde a contaminação do Rio Paraopeba próximo da área da barragem que se rompeu até áreas de rios adjacentes atingindo fontes de coleta de água para consumo humano dos municípios de Brumadinho e outros inclusive. A dimensão deste acidente ao longo dos anos irá se manifestar na saúde das populações próximas, a fauna e aos socorristas e bombeiros que atuaram na busca de vítimas e dos corpos e ou parte de corpos humanos encontrados após a tragédia. Curiosamente o primeiro corpo encontrado foi de uma médica do trabalho, talvez estivesse naquele momento junto a outros trabalhadores na área administrativa e refeitório instalado na área passível de inundação. A projeção de lama equivalente a uma altura de um prédio de 14 andares foi avassaladora por onde passou, causando pânico e morte das pessoas que não tiveram condições de reagir diante desta tragédia. Percebeu-se que nem os alarmes ambientais funcionaram no momento, bem como os instrumentos de verificação de segurança da barragem acusaram quaisquer anomalias, segundo a empresa. Embora os registros; laudos de estabilidade e documentos apresentados pela empresa não sinalizava risco de rompimento da barragem de rejeitos da empresa de mineração o acidente ocorreu. Segundo especialistas ambientais e geólogos da UFMG provavelmente no local das barragens devia haver sinais de comprometimento desta, que de certa forma possam ter sido negligenciados nos estudos ou por profissionais responsáveis pela operação de contenção da barragem. Após o segundo evento que sucedeu ao rompimento da barragem da empresa Samarco/MG com o rompimento da barragem de Fundão, localizada no subdistrito de Bento Rodrigues, a 35 km do centro do município brasileiro de Mariana, Minas Gerais, ocorreu na tarde de cinco de novembro de 2015 ocorrido há três anos anteriores, resultando em 19 mortes. Sob o título: “Tragédia de Mariana: Vítimas da lama sofrem com doenças de pele e respiratórias por contaminação por metais pesados e temem nunca ser indenizadas pela Samarco” a BBC News em 10/02/19, informa o registro de *“11 moradores da cidade mineira de Barra Longa - que está a 60 km do "epicentro" do desastre - descobriram que estavam contaminados por metais pesados. Todos eles estavam intoxicados por níquel e metade tinha níveis de arsênico no sangue*

acima do normal. A maioria tinha problemas de pele e dificuldade para respirar. Esse foi o primeiro diagnóstico nesse sentido em uma população vítima da tragédia em Mariana.”

Após Brumadinho a sociedade se depara com o risco potencial no modelo de baixo custo utilizado para a deposição de rejeitos nas barragens que romperam no Brasil, citado por muitos profissionais com um método de alto risco de rompimento (método a montante). O processo de produção da empresa que tem como resultante a geração de rejeitos de natureza física (minérios) e química (substâncias utilizadas na produção) resultou pela falta de intervenção e ou medidas de proteção física das barragens numa triste tragédia para o Brasil. Algumas vidas poderiam ter sido poupadas se simplesmente as áreas administrativas e refeitório não estivessem na área sujeita a inundação. Assim escrever sobre segurança do trabalho ou segurança laboral nos remete a necessidade de ampliar as percepções de nossas ações quer seja nos órgãos normalizadores e de fiscalização, bem como dos atores sociais envolvidos incluindo grande parcela pelo empreendedor sobre as práticas, as inspeções e o modos operantes do processo produtivo e de trabalho, com vistas à proteção dos trabalhadores e da comunidade ao entorno. São muitos os exemplos de contaminação ambiental oriundos da ausência de prevenção e monitoramento dos riscos do trabalho e ambientais.

REFERÊNCIAS

BOEIRA-DE-JESUS, C. A. *Riscos ambientais: A atenção à saúde dos trabalhadores no setor de saúde no SUS no Brasil*. Campinas, 1994. Tese de Doutorado em Ciências Médicas, Campinas. UNICAMP.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Lei 6514 de 22 dez. 1977. Normas Regulamentadoras (NR5, 9 e 15 anexo 7 e 14). Altera o Capítulo V Título II da Consolidação das Leis do Trabalho relativo à Segurança e Medicina do Trabalho.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

Brasil – Presidência da República – Decreto - Lei 5452. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Brasil – Presidência da República – Decreto – Lei 7.036 - Dispõe sobre a reforma da Lei de Acidentes do Trabalho.

Brasil – Presidência da República autoriza a Lei 5.161 de 21/10/66 que cria a Fundação Nacional de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho – FUNDACENTRO.

Brasil – Presidência da República Lei 6.514 de 22/12/1977 altera o capítulo V da CLT, introduzindo a Portaria nº 3214 (CLT, 1977; MTE)

CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo. Consolidação das leis do Trabalho e Legislação Complementar. São Paulo, Atlas, 1998.

DIAS, G.F, Atividades interdisciplinares de educação ambiental. São Paulo: Global, 1994. 112p.

GOMEZ, C. M. COSTA, S.M. F.T. *A construção do campo da saúde do trabalhador: percurso e dilemas*. Rio de Janeiro: Cadernos de Saúde Pública/Fiocruz, v. 13, supl. 2, p. 21-32, 1997.

LACAZ, F. A. C. *Saúde dos trabalhadores: cenários e desafios*. Rio de Janeiro *Cadernos de Saúde Pública/Fiocruz*, v. 13, sup. 2, p. 7-19, 1997.

MENDES, R. Aspectos históricos de patologia do trabalho. In: MENDES, R. *Patologia do Trabalho*. Rio de Janeiro: Atheneu, 1995.

Morgan (1996) - *Imagens de Organização* G. Morgan, C W Bergamini, R Coda Atlas 1996

OLIVEIRA, A. Consolidação das Leis do Trabalho e Legislação Complementar Anotada. São Paulo: Atlas, 1999.

PARMEGGIANI, L. A nova legislação de segurança e saúde dos trabalhadores. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, v. 13, no. 50, 1985.

Ramazzini - *Bernardino Ramazzini (1700)*, considerado o “Pai da Medicina do Trabalho”, na Itália, efetuou a primeira sistematização de doenças do trabalho, em sua obra *De morbis Artificum Diatriba*, marco histórico no estudo destas enfermidades.

ROCHA, L.; NUNES, E. Os primórdios da industrialização e a relação dos trabalhadores. In: BUSCHINELLI, et al. *Isto é Trabalho de Gente? Vida, trabalho e doença no Brasil*. São Paulo: Vozes, 1994.

SOARES, P., JESUS, C.A.B. de; STEFFEN, P.C. *Segurança e Higiene do Trabalho*. Canoas: ULBRA, 1994.

VASCONCELLOS, L.C.F, RIBEIRO, F.S. Investigação epidemiológica e intervenção sanitária em saúde do trabalho: O planejamento segundo bases operacionais. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 269-275, 1997.

VIEIRA, S. I., PEREIRA Jr, C. et al. *Guia Prático do Perito Trabalhista: Aspectos legais, técnicos e questões polêmicas*. Belo Horizonte: Ergo, 1997.

SEGURANÇA HUMANA E A PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL NO BRASIL

Rodrigo Werner da Silva⁵⁹

Marcelo Hess de Azevedo⁶⁰

RESUMO

Tomando por base os conceitos de Segurança Humana, onde a preservação da vida e da dignidade humana aparecem em primeiro lugar frente as interações sociais e do Estado, e analisando sob a ótica da redução dos riscos de desastres pautada na diminuição das vulnerabilidades frente às ameaças socionaturais, pode-se traçar um paralelo entre os conceitos de Segurança Humana e Proteção e Defesa Civil por meio do aumento da resiliência das comunidades, onde o indivíduo tem suas características diárias e seus hábitos cotidianos influenciando diretamente sua condição de segurança num contexto local e regional. Embora as definições aparentem convergir diretamente, as ações conjuntas relativas aos temas em questão ainda encontram campo vasto e fértil para trabalhos interinstitucionais por meio de iniciativas públicas, privadas e da sociedade civil.

Palavras-chave: Segurança Humana. Proteção e Defesa Civil. Resiliência. Redução de Riscos de Desastres.

INTRODUÇÃO

Diversos autores apresentam o conceito de segurança humana surgindo no final da Guerra Fria, tanto no debate acadêmico como dentro das instituições internacionais e

de 2000 para um mundo “livre de carências” e “livre de medo”. A Comissão consistiu de doze importantes figuras internacionais, incluindo a Sra. Sadako Ogata (ex-Alta Comissária das Nações Unidas para Refugiados) e o professor Amartya Sen (Prêmio Nobel de Economia de 1998).

⁶⁰ **Dissertação de Mestrado (2018).**

⁶⁰ O manual do usuário pode ser acessado em: <https://www.freshwaterhealthindex.org/>

⁶⁰ Resolução CERHI-RJ nº 107 de 22 de maio de 2013

⁶⁰ Apoio: FAPESP proc. 17/17224-0 e CNPq proc. 310976/2017-0.

⁶⁰ CEMADEN-RJ, Tenente Coronel Bombeiro Militar – MSc.- Diretor do Centro Estadual de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais - e-mail: werner.rodrigo@gmail.com

⁶⁰ SUBSEDEC-RJ, Coronel Bombeiro Militar - Subsecretário de Estado de Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro - e-mail: marcelohess@gmail.com

nos Estados. Contudo, a sua formulação é fruto do desenvolvimento teórico das últimas décadas no campo da segurança e dos estudos sobre paz, conflitos políticos e econômicos.

Ao longo do século XX e especialmente, após a 2ª Guerra Mundial, houve um intenso debate acadêmico e político a respeito da redefinição do conceito de segurança. Passa-se a debater sobre quem deveria ser o referente principal da segurança (Estados, sociedades, indivíduos) e quais os meios seriam utilizados para a proteção (militar, economia, desenvolvimento social). Este debate até hoje é polêmico e controverso, porém com o fim da Guerra Fria, ganhou-se certo reconhecimento internacional, de que o referente principal da segurança deveria ser o indivíduo e um dos principais meios para protegê-los seria por meio do desenvolvimento humano (Oliveira, 2011).

As histórias da Segurança Humana e da Defesa Civil se aproximam em suas origens quando nesse segundo tema, verificam-se as ações iniciais, estruturas e estratégias de proteção e segurança dirigidas à população, tanto no Brasil como no resto do mundo, que foram realizadas nos países envolvidos na Segunda Guerra Mundial de modo semelhante ao primeiro.

O primeiro país a preocupar-se com a segurança de sua população foi a Inglaterra que instituiu a Civil Defense (Defesa Civil), após os ataques sofridos entre 1940 e 1941, quando foram lançadas toneladas de milhares de bombas sobre as principais cidades e centros industriais ingleses, causando milhares de perdas de vida na população civil. No Brasil o tema começou a ser tratado em 1942, após o afundamento dos navios militares Baependi, Araraquara e Aníbal Benévolo no litoral de Sergipe e do vapor Itagiba no litoral do estado da Bahia (MI, 2012).

A formulação da segurança humana se baseia em dois aspectos principais: proteger os indivíduos das ameaças crônicas como a fome, as doenças, a repressão (*freedom from want*) e protegê-las de mudanças súbitas e nocivas nos padrões da vida cotidiana, por exemplo, das guerras, dos genocídios e das limpezas étnicas (*freedom from fear*). Esses dois aspectos da segurança humana foram inspirados no famoso discurso proferido pelo Presidente Franklin Roosevelt ao Congresso Americano em 1941, intitulado “As Quatro Liberdades”. Neste discurso, Roosevelt afirmou que um mundo seria justo e seguro, se estivesse fundado nessas liberdades: Liberdade de expressão e opinião; Liberdade de culto; Liberdade das privações (*freedom from want*) e Liberdade dos temores (*freedom from fear*).

Dessa maneira, influenciados por Roosevelt, os formuladores da segurança humana atribuíram a ela, essas duas dimensões: *freedom from want* e *freedom from fear*. O que por um lado, significa proteger as pessoas das vulnerabilidades decorrentes do subdesenvolvimento e por outro, protegê-las das violências físicas que provêm das guerras e dos conflitos civis.

Observa-se que a segurança humana remete a um conceito amplo, cuja base está nos conflitos armados e seu histórico mostra uma linha de convergência às guerras e brigas pelo poder. Porém numa ótica contemporânea foca-se no indivíduo e o contexto em seu território, demonstrando acima de tudo a preocupação com as vulnerabilidades, sendo estas provocadas por fatores sócio-ambientais com consequências diversas, dentre

elas a ocorrência de desastres.

Quando o PNUD (Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento) lançou em seu relatório de 1994, o termo segurança humana, este acaba por representar uma nova maneira de pensar a segurança internacional, que desafia a tradicional concepção estadocêntrica de segurança e coloca o indivíduo no centro da proteção. A segurança humana é apresentada como uma abordagem de segurança em sintonia com as realidades do século XXI, pois abarcaria as novas ameaças e fontes de insegurança internacionais, que transcendem as fronteiras do Estado e exigem respostas internacionais.

Assim, quando se analisa o direito à vida e o papel do Estado na sociedade, percebe-se que esses conceitos estão ligados entre si de maneira intensa, visto as interações sociais e suas consequências relacionadas aos riscos de desastres, sejam eles de origem tecnológica ou natural, ligando a Proteção e Defesa Civil à Segurança Humana por meio de diversos atores, sejam eles públicos, privados, representantes da sociedade civil, tornando evidente a necessidade da existência de um sistema de autoproteção capaz de reduzir os efeitos das ameaças, diminuição das vulnerabilidades e consequente aumento da resiliência.

A Campanha "Construindo Cidades Resilientes" foi lançada internacionalmente em 2010, pelo Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres - UNISDR/ONU. A Campanha foi anunciada durante o período de adoção do Marco de Ação de Hyogo (2005-2015), embasando os 10 passos essenciais para fins de incremento da resiliência a desastres, em nível local.

Em 2015, finalizando-se o prazo inicial de implementação do Marco de Hyogo, foi realizada a III Conferência Mundial sobre a Redução do Risco de Desastres, na qual foi adotado, por países membros da ONU, o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres (2015-2030). A partir do novo acordo global, verificou-se a necessidade de se reformular a Campanha "Construindo Cidades Resilientes". Assim, serão incorporadas a ela as diretrizes estabelecidas no Marco de Sendai, para os próximos 15 anos.

O Marco de Ação de Sendai (2015-2030), adotado como novo paradigma por países para redução de riscos de desastres, estabeleceu como uma de suas prioridades ações voltadas para a compreensão do risco de desastres em todas as suas dimensões, ou seja, aquelas associadas à vulnerabilidade, capacidade de resposta, exposição de pessoas e bens, características dos perigos e do meio ambiente (SENDAI, 2015). Conhecer as características da população e das moradias inseridas em áreas de risco é imprescindível para a adequada gestão do risco e respostas aos desastres, com consequente redução de danos humanos e materiais em todo o globo.

Nesse contexto, estabeleceu-se ainda que mortes, destruição e prejuízos causados por desastres naturais devem ser reduzidos significativamente até 2030, bem como esforços devem ser envidados pelas nações para antecipar, planejar e reduzir riscos, a fim de proteger pessoas, comunidades e países de forma mais efetiva, bem como a necessidade urgente de construir maior resiliência (ALVALÁ e BARBIERI, 2017).

A Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 institui a Política Nacional de Proteção e

Defesa Civil e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, onde são definidos os deveres da União, Estados e Municípios brasileiros, bem como estimula a adoção de medidas integradas com a colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral, com vistas a redução dos riscos de desastres.

Logo, é possível se verificar que os temas Segurança Humana e Proteção e Defesa Civil se aproximam em suas definições e premissas. Porém não são tratados no cenário nacional e internacional como temas diretamente ligados e discutidos no mesmo ambiente, tornando-se um campo ainda vasto a ser explorado em benefício das populações menos assistidas, permitindo-se o aumento da resiliência e consequente segurança humana.

DESENVOLVIMENTO

A percepção de que as inseguranças humanas estão interligadas, e que os direitos humanos e desenvolvimento de indicadores sociais precisavam estar associados com as questões de segurança trouxe destaque à ideia de Segurança Humana ao ser popularizada pelas agências da ONU (PNUD, ACNUR) que estavam empenhados em aliviar o sofrimento humano nos casos em que o Estado não assume a responsabilidade de garantir a dignidade dos seus cidadãos (CHENOY;TADJBAKHS, 2009).

Um segundo indicador é o grupo de questões relativas à proteção de civis na guerra. Aqui o principal desenvolvimento inclui o Tribunal de Nuremberg, a Convenção de Genebra (1949) e o Protocolo Adicional da Convenção de Genebra (1977). Estes instrumentos fortaleceram os constrangimentos dos agentes estatais com respeito aos inimigos civis, aqueles em áreas ocupadas e os civis ameaçados por conflitos armados não internacionais. Eles também estendem os constrangimentos para os atores não-estatais, sugerindo que sociedades devem se preocupar com a proteção das necessidades dos indivíduos em oposição às necessidades dos Estados. O terceiro indicador apontado pelos autores diz respeito às perspectivas de mudança da sociedade internacional sobre o desenvolvimento. Pode-se identificar uma transição das perspectivas de desenvolvimento estatista para uma proposta de desenvolvimento que se concentra no indivíduo, na família e nas necessidades da comunidade, o desenvolvimento humano. Assim, pode-se argumentar que se trata de uma reorientação dos objetivos de bem-estar para além dos Estados e se concentra no bem-estar dos indivíduos, uma humanização do desenvolvimento.

Uma das facetas do trabalho da ONU também é garantir e promover o desenvolvimento dos países. E a principal organização dentro da ONU responsável pelo

desenvolvimento é o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). O PNUD foi criado por uma resolução da ONU, em 1965, que estabeleceu a fusão de duas entidades existentes: o Fundo Especial das Nações Unidas e o Programa Estendido de Cooperação Técnica. Segundo o próprio PNUD, ele é uma rede global de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, presente em 166 países. Seu mandato central é o combate à pobreza. O PNUD procura trabalhar junto dos governos, das iniciativas privadas e da sociedade civil, com o objetivo de conectar países a conhecimentos, experiências e recursos, ajudando as pessoas a construir uma vida digna e trabalhando conjuntamente nas soluções traçadas pelos países-membros para fortalecer capacidades locais e proporcionar acesso a seus recursos humanos, técnicos e financeiros, à cooperação externa e à sua ampla rede de parceiros.

O conceito de desenvolvimento humano ganhou destaque internacional com os relatórios publicados pelo PNUD, a partir da década de 90. Mahbub ul Haq afirma que o objetivo do desenvolvimento é ampliar as escolhas dos indivíduos. Essas escolhas podem ser infinitas e mudar no decorrer do tempo. Frequentemente, para o autor, as pessoas valorizam realizações que não resultam, pelo menos imediatamente, em renda ou dados de crescimento, como o maior acesso ao conhecimento, melhor nutrição, saúde, uma subsistência garantida, lazer, segurança em relação a crimes e violência física, liberdade política e cultural, sentimento de participação nas atividades de comunidade. Dessa forma, o objetivo do desenvolvimento é criar um ambiente que permita às pessoas usufruir de uma vida longa, saudável e criativa (HAQ, 2008).

Para o PNUD, o desenvolvimento humano é o desenvolvimento que não só promove um crescimento econômico, como também distribuiu equitativamente os seus benefícios; que regenera o meio-ambiente, no lugar de destruí-lo; que fomenta a autonomia das pessoas, ao invés de marginalizá-las; dá prioridade aos pobres, ampliando as suas opções, oportunidades e participação nas decisões que afetam as suas vidas (PNUD, 1994).

De acordo o PNUD, a segurança humana possui dois aspectos principais: manter as pessoas a salvo das ameaças crônicas como a fome, as doenças, a repressão (*freedom from want*) e protegê-las de mudanças súbitas e nocivas nos padrões da vida cotidiana, por exemplo, das guerras, dos genocídios e das limpezas étnicas (*freedom from fear*). Além desses dois grandes aspectos principais, o PNUD identifica sete dimensões da segurança, são as seguintes:

- 1) **Segurança Econômica:** garantir o ingresso básico em um trabalho produtivo e remunerado, ou como último recurso, de algum sistema de segurança financiado com recursos públicos. Segundo os dados do PNUD, apenas um quarto da população mundial possui segurança econômica, nesse sentido, garantir os recursos mínimos às pessoas e a necessidade de se resolver os problemas estruturais, entre eles, o desemprego, a desigualdade socioeconômica e o trabalho precário;
- 2) **Segurança Alimentar:** todas as pessoas devem ter acesso aos alimentos básicos. Isto significa não só que haja alimento suficiente para todos, mas também que as pessoas tenham acesso imediato aos alimentos, seja porque plantam, compram ou recebem de um sistema público de distribuição de alimentos. O documento enfatiza que a fome não é causada somente pela ausência, mas pela má distribuição dos alimentos;
- 3) **Segurança Sanitária:** as epidemias, a falta de água potável, os acidentes, o câncer, dentre outros problemas são analisados no relatório com a ênfase de que as causas e motivações das ações terroristas, havendo uma discussão sobre o impacto das desigualdades socioeconômicas. Destaca-se que as ameaças sanitárias são maiores em áreas de pobreza. O relatório cita que 17 milhões de pessoas morrem por ano, nos países em desenvolvimento em decorrência de doenças contagiosas e parasitárias, como diarreia, tuberculose e infecções respiratórias agudas;
- 4) **Segurança Ambiental:** o desmatamento, a poluição do ar e da água, enfim, os processos de degradação de ecossistemas. O relatório destaca que a escassez de água pode se tornar um fator causador de conflitos étnicos e políticos;
- 5) **Segurança Pessoal:** segurança frente à violência física, seja do Estado (tortura), de outros Estados (guerra), de outros indivíduos (violência urbana, crimes, tráfico de drogas). A violência contra a mulher, crianças e os suicídios, também são citados nesse item;
- 6) **Segurança Comunitária:** a maior parte das pessoas obtém a sua segurança na participação em um grupo, na família, comunidade, organização, grupo étnico. Assim, podem manifestar a sua identidade cultural e valores em conjunto. Lutas interétnicas, limpeza étnica e questões indígenas são tratadas nesse ponto;
- 7) **Segurança Política:** as pessoas necessitam viver numa sociedade que respeite os seus direitos humanos fundamentais. São apontados tanto os direitos humanos dos cidadãos num Estado, como os elementos que impedem a sua efetivação: a repressão política por parte do Estado, a tortura, os desaparecimentos, as detenções ilegais, etc.

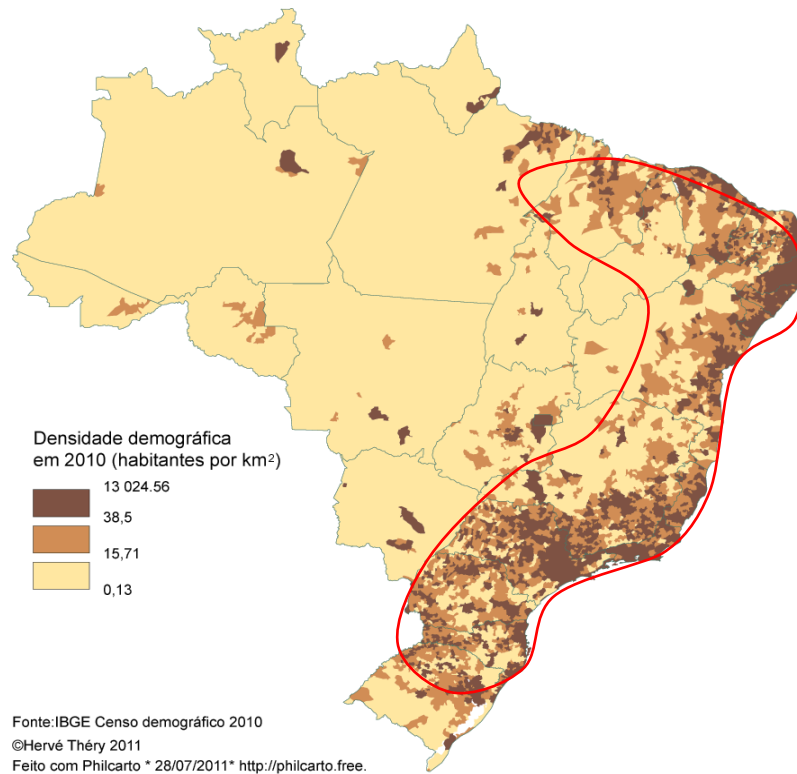
Dadas essas dimensões, o PNUD declara que existiriam formas que essas ameaças assumiriam materializações e que elas, seriam as maiores ameaças do próximo século à segurança humana: crescimento populacional descontrolado, desigualdades econômicas, migração internacional, degradação ambiental, produção e tráfico de drogas, e o terrorismo internacional.

Quando se analisa a expansão das economias mundiais no período pós-guerra e sua consequência para o ambiente, é possível dizer que se ampliou a degradação dos ambientes naturais, pois o processo acelerado de urbanização que ocorreu de forma desordenada, foi um dos principais responsáveis pelo aumento dos impactos ambientais e pela intensificação de problemas sócio-espaciais (Robaina, 2008).

Conforme SANTOS (1994) a cidade é uma realização humana que vai se constituindo em um longo processo histórico, sendo um produto social onde as aspirações individuais e/ou coletivas estão susceptíveis às decisões político-econômicas. Dessa forma, a ocupação dos espaços urbanos mais susceptíveis a processos naturais é reflexo de uma história marcada pelo interesse especulativo da classe dominante pela terra, pela política habitacional deficiente, técnicas construtivas inadequadas e um crescimento muito rápido das cidades, sem um planejamento adequado.

A ocupação de encostas no Brasil está presente desde o início da colonização com base na forma de ocupação da própria Europa. Conforme descreve FARAH (2003) na Europa, da Idade Média, a busca de sítios de implantação que propiciassem segurança do ponto de vista militar, valorizava entre outros, sítios estratégicos nos topos das encostas. Nos cumes implantavam-se castelos, mosteiros ou bispados, com guarnições militares. No interior das muralhas e, ao redor de muitos destes brotaram cidades.

Figura 01: Densidade demográfica em 2010.

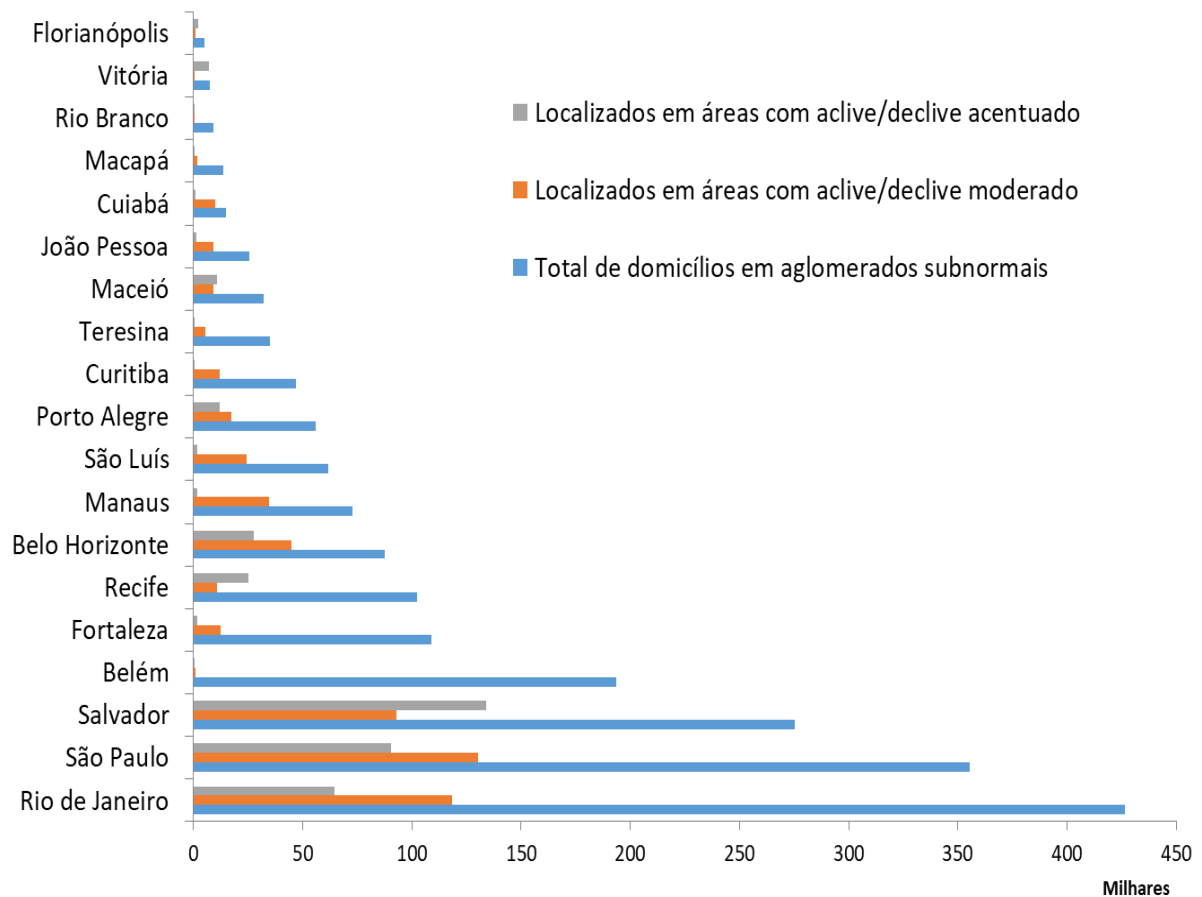


Fonte: IBGE- Censo Demográfico 2010.

A figura 01 mostra o maior adensamento populacional nas regiões litorâneas do Brasil, havendo a concentração da maior parte da população em pequenos espaços geográficos e locais de topografia acidentada.

Devido a estas ocupações das encostas, no Brasil, desde a colonização, ocorreram desastres, como pode-se observar nas descrições de GONÇALVES (1992), com relação a Salvador. Segundo o autor até 1800 já se registravam pelo menos seis acidentes de maior porte, com muitas mortes e destruição de casas e de obras públicas. Entretanto, é a partir da ampliação das cidades, e o avanço da ocupação de áreas geomorfologicamente vulneráveis por populações com baixo poder econômico que as situações de risco a desastres naturais no Brasil se intensificam e passam a caracterizar um fenômeno urbano.

Gráfico 01: Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais, por características topográficas predominantes, situados em capitais brasileiras, ano de 2010 (IBGE, 2013)



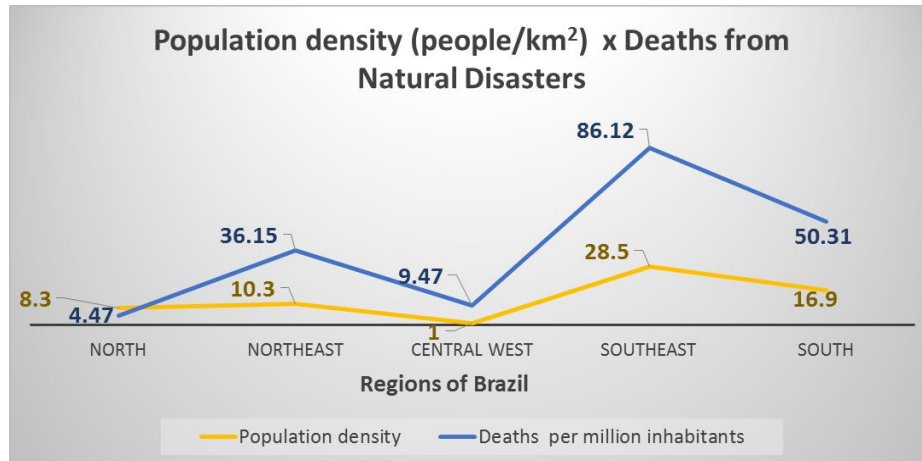
Fonte: IBGE 2013. (Adaptado por CEMADEN MCTI)

O gráfico 01 apresenta os domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais, sendo estes considerados um conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas), ocupando ou tendo ocupado até período recente terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada, densa, e carentes, em sua maioria de serviços públicos e essenciais. Geralmente, se apresentam de forma fragmentada no conjunto urbano.

Segundo Robaina, as ocupações de encosta pela população de baixa renda apresentam significativa associação com as concepções urbanísticas que fundamentaram o crescimento das cidades a partir de meados do século XIX.

A Revolução Industrial, na Europa, gerou um impressionante crescimento das cidades, onde proliferavam situações críticas de saneamento, além do que com o desenvolvimento tecnológico as encostas deixaram de ser áreas privilegiadas quanto à segurança militar. Têm lugar, então, as primeiras grandes reformulações urbanas, que estão na origem do urbanismo moderno, ocorridas principalmente em Londres e Paris, mas que refletem nas principais cidades do Velho e do Novo Mundo (FARAH, 2003).

Gráfico 02: Densidade populacional versus mortes por desastres naturais.



Fonte: Brazilian Atlas of Natural Disasters 1991-2012 (Adaptado por CEMADEN MCTI)

A nova concepção de saneamento faz com que se privilegiem, terrenos menos acidentados, que facilitem a implantação de sistemas de abastecimento de água e de destinação de esgotos. O desenvolvimento dos meios de transporte reforça também a tendência da busca de terrenos mais planos para o desenvolvimento das cidades. A cidade industrial requer, enfim, para a própria instalação de indústrias, que os terrenos sejam preferencialmente planos. Isso se reflete no interesse da indústria imobiliária diminuindo, consideravelmente, o valor de áreas de encosta. Além disso, os novos princípios urbanísticos passam a influenciar e a compor legislações urbanas por todo o mundo, inclusive no Brasil. A ocupação no Rio de Janeiro, conforme discutido por Farah (2003), mostra-se como um exemplo para refletir a influência dessas concepções urbanísticas.

No Século XIX, a capital da república, passou por um intenso processo de adensamento na sua parte central, onde viviam grandes contingentes populacionais, abrangendo todas as classes sociais, da elite aos recentes ex-escravos, habitantes de casarões a cortiços. As condições precárias de saneamento então vigentes, nessas áreas centrais, ofereciam os meios para originar surtos e epidemias.

Neste contexto, às aspirações das elites de reestruturar o espaço urbano do país seguindo os novos modelos urbanísticos, somaram-se a questões sanitárias. Dessa forma, a partir de 1903 é implantado o plano denominado “Embelezamento e saneamento da cidade” onde, também, estava colocadas intervenções no campo da saúde pública. Seguindo o exemplo da grande reforma de Paris, em meados do Século XIX, ocorre uma intensa remoção da população pobre do centro da cidade. Esse processo que teve lugar na capital da República, e se espalhou pelas cidades do Brasil, marca a concepção das classes

dominantes da periferização de expressivas parcelas da população de baixa renda. Porém, no Brasil, diferentemente do que ocorreu na Europa, a nova mentalidade urbanística não era devidamente acompanhada por uma política clara de produção de habitações de interesse social.

Ainda que o Estado esboçasse periodicamente ações no sentido de resolver o problema habitacional, suas iniciativas, nesse sentido, sempre estiveram num patamar bastante aquém das reais necessidades. Com isso as desapropriações e demolições para obras e por questões sanitárias ocorridas no Rio de Janeiro, produziu um êxodo da população pobre para a periferia distante. Mas uma boa parte dessa população excluída permaneceu nas proximidades do centro e instalaram-se em barracos improvisados nas encostas dos morros, locais que não eram de interesse da indústria imobiliária, segundo as novas concepções urbanísticas. Este tipo de reforma passou, aos poucos, a caracterizar não apenas o Rio de Janeiro daquela época à atual, como a maioria das grandes cidades brasileiras. O fenômeno de “duas cidades” recrudescia no Brasil com os prenúncios da modernidade. A partir da década de 1940, as cidades experimentaram um crescimento pronunciado especialmente nas áreas de encosta. Isso aconteceu de modo intenso, visto que, grandes cidades do Brasil, como o Rio de Janeiro, encontram-se junto ou próximas à costa colocadas entre áreas de mar e áreas de morros e com isso intensificam-se acidentes associados a movimentos de massa, especialmente nos grandes centros urbanos.

Gráfico 03: Taxa de ocupação brasileira.

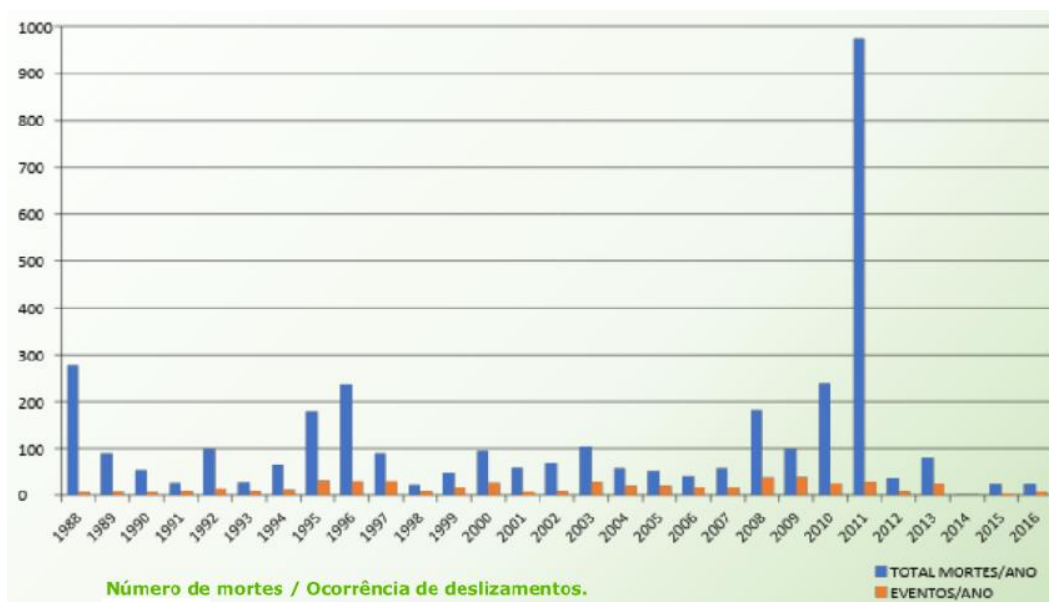


Fonte: IBGE 2010.

O gráfico 03 mostra a evolução da população urbana e queda da população, podendo-se concluir que houve a troca da ocupação da população das áreas rurais,

migrando para as áreas urbanas em poucas décadas, o que reafirma o descrito por Farah (2003), aplicado ao cenário brasileiro.

Gráfico 04: Mortes por deslizamento no Brasil



Fonte: IPT 2013 (Adaptado de Ministério das Cidades)

Com efeito, no ano de 2011 o país presenciou a ocorrência do maior desastre natural deste século, que culminou na morte de mais de 900 pessoas e afetou mais de 300 mil na região serrana do Rio de Janeiro, além de severas perdas econômicas, da ordem de 4,8 bilhões de reais, segundo o Banco Mundial (2012). A importância desse desastre no cenário nacional e internacional se projeta no gráfico 04, onde se verifica uma diferença expressiva, sem precedentes, tomando por base as mortes por ocorrências de deslizamentos. As consequências devastadoras desse evento corroboraram com o consenso entre os especialistas de que a magnitude de um desastre está intrinsecamente relacionada com a interseção de fenômenos sociais, econômicos e demográficos, entre outros, que contribuem para aumentar a vulnerabilidade e exposição da população aos desastres naturais.

A Conferência de Viena de 1993 reafirmou a universalidade, indivisibilidade, inter-relação e interdependência dos direitos humanos, assim como, a necessidade de se garantir o direito ao desenvolvimento, como a relação necessária entre os direitos humanos, democracia e desenvolvimento, sendo a pessoa humana, o sujeito central desse processo. Em Viena, também se reconhece a legitimidade da preocupação internacional com a proteção e promoção dos direitos humanos, e nesse ponto, limita-se o princípio da soberania estatal. É previsto a criação de programas de assistência técnica pela ONU, que ajudariam a incrementar a capacidade dos Estados de proteger e promover os direitos

humanos e a recomendação da criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, instituído pela ONU no mesmo ano (KOERNER, 2002).

A Declaração de Viena de 1993 conferiu maior poder à ordem internacional na tutela e implementação dos direitos humanos e reconheceu a universalidade legal (ou a possível universalização), a indivisibilidade, a inter-relação e a interdependência destes. Esta declaração procurou estabelecer um novo consenso internacional que permitisse a expansão dos direitos humanos, garantindo mais interpretações plurais para a legitimidade destes, bem como uma maior pluralidade de ações concretas e a percepção que o combate à pobreza deveria ocupar um espaço central na agenda de direitos humanos para os países em desenvolvimento. A efetividade dos direitos passou a ser compreendida como um processo, no qual o exercício de um direito não pode ser aceito em detrimento de outros, nem de que um direito seja condição para os demais. A universalidade não significa uniformidade, pois os indivíduos e grupos sociais agem segundo seus próprios valores culturais, buscando viver de acordo com suas próprias noções de bem e de justo. E esta concepção de direitos humanos reflete-se em muitas das agendas políticas criadas sob a insígnia da segurança humana.

Além da relação entre segurança e emancipação proposta por Ken Booth, Keith Krause e Michael Williams desenvolvem, de forma sistemática, os conceitos de *deeping* (aprofundar outras formas de política internacional, além da política de poder) e *broadening* (abranger outros campos de segurança, além do militar) (VILLA, 2008).

Villa explica que o conceito de *deeping* propõe uma revisão das concepções tradicionais de segurança em três questões principais:

- 1) a crítica da soberania estatal como referente exclusivo da segurança;
- 2) recusar a metodologia naturalista como critério de verdade, compromisso em acessar a verdade científica por meio de uma metodologia crítica; e
- 3) os problemas de segurança também poderiam ser tratados como preocupações que se originam, e têm por finalidade, a práxis emancipatória (VILLA, 2008).

E por *broadening*, Villa afirma que é a expansão da agenda da segurança para outros setores, além do militar. Ou seja, ampliar a compreensão da segurança, considerando uma escala de inseguranças enfrentadas pelos objetos de referência (BILGIN, 2008).

Dessa maneira, uma das características que definem a nova natureza dos temas relacionados com a segurança é a sua interdependência, de modo que os elementos de segurança humana são interligados e que a ameaça contra um elemento provavelmente se

propagará a todos os outros. Portanto, para os formuladores da segurança humana, as ameaças provem tanto de outros Estados, como de outros atores não-estatais ou das relações estruturais de poder, nos seus mais diferentes níveis de organização social. Para essa abordagem, as ameaças são transnacionais, não há fronteiras nacionais para problemas como desequilíbrios ecológicos, terrorismo, epidemias, etc... E para se prevenir dessas ameaças, que podem pôr em perigo os indivíduos, os grupos e as sociedades, os Estados deveriam estabelecer uma cooperação, de preferência uma cooperação em longo prazo, o que refletiria a existência de um mundo interdependente. E já que as ameaças não se circunscreveriam às fronteiras nacionais, a solução dos problemas também não poderia ficar restrita ao plano estatal. Assim, o conceito de segurança humana vincularia as várias dimensões da segurança, mostrando que não é possível traçar uma barreira rígida entre os assuntos internos e externos.

Desse modo, no contexto da década de 1990, a formulação da Segurança Humana surge como um conceito que possui um caráter articulador, integrador e multidimensional da nova agenda de segurança do pós-Guerra Fria (ARAVENA; FUENTES, 2005). A fim de estabelecer esse caráter, o PNUD afirma que uma consideração de um conceito básico de segurança humana deveria se centrar em quatro características essenciais (PNUD, 1994):

- 1) Universalidade: A segurança humana é uma preocupação universal, segundo o PNUD, pois existem ameaças que afetam tanto os países pobres, como os ricos, como por exemplo, o desemprego, as drogas, os problemas ecológicos, a violência urbana e as violações dos direitos humanos.
- 2) Interdependência: O PNUD afirma que os componentes da segurança humana são interdependentes, conseqüentemente, quando a segurança da população está ameaçada em qualquer parte do mundo é provável que vários países sejam afetados. A fome, as epidemias, os desastres ecológicos, o narcotráfico, o terrorismo, os conflitos étnicos já não são acontecimentos isolados, confinados dentro das fronteiras nacionais.
- 3) Prevenção: É mais fácil garantir a segurança humana mediante a prevenção do que com uma intervenção posterior. Ações preventivas são menos custosas que intervenções posteriores. O PNUD cita o exemplo dos custos diretos e indiretos causados pela epidemia da AIDS, na década de 80, que são superiores a 240 bilhões de dólares. Poucos bilhões de dólares investidos em saúde preventiva e no planejamento familiar poderiam diminuir a difusão e a mortalidade da AIDS.

4) O ser humano: A segurança humana está centrada no ser humano. Preocupa-se com as pessoas que vivem em sociedade, com a liberdade com que podem exercer diversas opções, com o grau de acesso ao mercado e com as oportunidades sociais, com a vida em conflito ou em paz.

O PNUD afirma ainda que há uma necessidade de um novo marco de governança mundial. Segundo o relatório, a maioria das instituições internacionais estariam debilitadas, justamente num momento em que se aumenta a interdependência mundial. Deste modo, as instituições existentes necessitariam se fortalecer e se reestruturar para poder alcançar as metas propostas pelos formuladores da segurança humana.

Embora os temas não sejam frequentemente associados, a Proteção e Defesa Civil se encontram nessas metas por meio de ações no cenário nacional e internacional, a exemplo do preconizado pelo Marcos de Ação de Hyogo (2005-2015) e posteriormente de Sendai (2015-2030).

Aliado ao Marco de Ação de Sendai, ressalta-se que os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 contemplam pilares fundamentais e norteadores das políticas nacionais para o desenvolvimento sustentável, incluindo metas e indicadores em pelo menos três ODS, os quais têm sinergias com a redução e o gerenciamento de riscos de desastres (ODS 1, 11 e 13)

Os Estados, para promoverem a segurança humana, também precisariam estabelecer redes de cooperação com outros Estados, instituições multilaterais e organizações sociedade civil, já que as ameaças à segurança são transnacionais. Dessa forma, para Kanti Bajpai, os Estados, as organizações internacionais e as ONGs poderiam promover normas de conduta, em várias áreas da Segurança Humana, e a propagação dessas normas deveria ser acompanhada do fortalecimento das instituições globais (BAJPAI, 2003). Lloyd Axworthy, ex-ministro das Relações Exteriores do Canadá, sugeriu que o conceito de Segurança Humana deveria se tornar um princípio organizador central das relações internacionais e um importante catalisador para encontrar uma nova abordagem para a condução da diplomacia. A noção de segurança humana é baseada na premissa de que o indivíduo é o foco irredutível para o discurso de segurança. As reivindicações de todos os outros referentes (o grupo, a comunidade, o Estado, a região e o globo) derivariam da autonomia do indivíduo e do direito à vida digna (MACFARLANE; KHONG, 2006).

De acordo com o Ministério da Integração Nacional, uma cidade resiliente é aquela que tem a capacidade de resistir, absorver e se recuperar de forma eficiente dos efeitos de um desastre e de maneira organizada prevenir que vidas e bens sejam

perdidos. Conscientes de que o município é quem realiza a primeira resposta em situações de crises e emergências, é fundamental que os governos locais e a sociedade civil organizada unam esforços, integrem todos os setores da sociedade e desenvolvam soluções inovadoras que engajem suas cidades na redução das vulnerabilidades. Para isso, é necessário que o município se reconheça como público alvo e agente promotor e realizador da Campanha.

O lançamento no Brasil da Campanha Construindo Cidades Resilientes: Minha Cidade está se Preparando, da Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (EIRD), da Organização das Nações Unidas (ONU), é uma iniciativa da Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), do Ministério da Integração Nacional, e pretende sensibilizar governos e cidadãos para os benefícios de se reduzir os riscos por meio da implementação de 10 passos para construir cidades resilientes.

O objetivo da ação é aumentar o grau de consciência e compromisso em torno das práticas de desenvolvimento sustentável, como forma de diminuir as vulnerabilidades e propiciar o bem-estar e segurança dos cidadãos. A redução de riscos de desastres ajuda na diminuição da pobreza, favorece a geração de empregos e oportunidades comerciais, a igualdade social, ecossistemas mais equilibrados e ainda atua nas melhorias das políticas de saúde e de educação.

Os conceitos relacionados à Campanha mostram a interseção das bases mais sólidas da segurança humana e da Proteção e Defesa Civil, o que é reafirmado pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, onde apresenta em seu Art. 3º que a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável; e no Art. 4º que é diretriz da PNPDEC a atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas.

A mesma Lei institui ainda o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) a ser constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de Proteção e Defesa Civil e a finalidade de contribuir para o processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de Proteção e Defesa Civil.

As medidas adotadas no Brasil, incentivadas por campanhas, projetos e iniciativas internacionais e pela motivação do penoso fardo das perdas por desastres na história recente, fizeram com que fossem criadas iniciativas e legislações como a Campanha Cidades Resilientes e a Lei 12.608, que mostram claramente o alinhamento dos conceitos de Segurança Humana e Proteção e Defesa Civil, podendo esses temas serem explorados de maneira mais próxima e com metas vinculadas ao desenvolvimento das comunidades e redução dos desastres sócionaturais.

Essa necessidade se mostra evidente no discurso do Conselheiro Especial sobre Segurança Humana do Secretário Geral da ONU, Yukio Takasu na aula magna da pós-graduação em Justiça Social, Criminalidade e Direitos Humanos da Escola de Governo do Instituto Legislativo Brasileiro, quando, segundo ele, precisa ser abrangente no combate aos conflitos entre países, aos homicídios e à criminalidade. Mas para isso, deve-se voltar para o indivíduo e sua dignidade como ser humano e, nos países, direcionar-se às comunidades locais. A segurança humana, pressupõe quatro princípios ordenadores: centralidade no indivíduo, abrangência; integrando aspectos civis, políticos, econômicos e culturais; especificidade no contexto e busca de soluções para as realidades locais; o direito humano em sua essência é obrigação do Estado para com seu povo. Mas ele não garante a segurança completa. A segurança humana promove a base para uma vida digna; afirmou, ao insistir que é preciso mais do que forças militares para garantir que o indivíduo sobreviva à fome, a doenças e aos desastres naturais e, independentemente de raça, etnia, religião, status social e gênero, tenha a liberdade de não ter medo.

Tomando-se por base (Nef, 1999), a segurança é a probabilidade de redução do risco e da vulnerabilidade, ou seja, a diminuição e o controle da insegurança. Esta definição enfatiza a prevenção das causas e dos tipos de inseguranças, que preocupa Nef, é aquele que afeta a grande maioria da população, especialmente os setores mais suscetíveis a uma maior vulnerabilidade e exposição de fatores de risco. Dentre alguns riscos para a vulnerabilidade, o autor cita: a epidemia de AIDS e outras ameaças para a saúde; a degradação ambiental; as crises econômicas globais; o narcotráfico; a expansão e propagação de conflitos locais; a fome; as catástrofes naturais que geram deslocamentos populacionais e o terrorismo.

Essa interligação entre a segurança e a exposição ao risco se justifica na dificuldade de acesso dos órgãos de resposta em locais em que se verifica a ausência do Estado. A hostilidade da população e a ação do crime organizado inviabilizam as ações de prevenção, preparação, mitigação, resposta e, até mesmo, recuperação, ações essas

previstas na PNPDEC. Não são raros os relatos de que o Corpo de Bombeiros, Agentes de Saúde, de Proteção e Defesa Civil ou outros órgãos de assistências às comunidades tem suas atividades impedidas por traficantes e crime organizado em regiões metropolitanas brasileiras.

A proposta da responsabilidade de proteger estabelece que a soberania implica tanto direitos como deveres do Estado de proteger a sua população. Quando as autoridades nacionais se veem incapazes ou se recusam a proteger os seus cidadãos, esta responsabilidade passa automaticamente e de modo intuitivo para a própria comunidade, que precisa se preparar para os desastres, porém, muitas vezes observa-se a dificuldade de acesso aos órgãos de Proteção e Defesa Civil para desenvolver atividades junto às comunidades e incentivas à ações coordenadas, visto o distanciamento criado entre os moradores e agentes públicos devido à ausência do Estado nessas localidades.

Cidades e áreas urbanas representam um sistema denso e complexo de serviços interconexos. Como tal, enfrentam um crescente número de aspectos que conduzem ao risco de desastre. Estratégias e políticas públicas podem ser desenvolvidas para atender cada aspecto, como parte de uma visão global para construir cidades de todos os tamanhos e perfis mais resilientes e habitáveis.

Entre os principais responsáveis pelo risco, estão:

- O crescimento das populações urbanas e o aumento de sua densidade, o que interfere diretamente nos solos e nos serviços, ampliando as ocupações de planícies costeiras, ao longo de encostas instáveis, e das áreas de risco;
- A concentração de recursos e capacidade em âmbito nacional, com ausência de fiscalização, recursos humanos e capacidades no governo local, incluindo ordens pouco claras para ações de resposta e de redução de riscos de desastres;
- A governança local fragilizada e a participação insuficiente dos públicos de interesse locais no planejamento e gestão urbana;
- A gestão dos recursos hídricos, dos sistemas de drenagem e de resíduos sólidos inadequada, a causar emergências sanitárias, inundações e deslizamentos;
- O declínio dos ecossistemas, devido às atividades humanas, tais como a construção de estradas, a poluição, a recuperação das zonas úmidas e a extração insustentável de recursos que comprometem a capacidade de oferecer serviços essenciais, como, por exemplo, a proteção e regulação contra inundações;
- A deterioração da infraestrutura e padrões de construção inseguros, que podem levar ao colapso das estruturas;

- Os serviços de emergência descoordenados ou limitados por questões políticas, que afetam a capacidade de rápida resposta e preparação;
- Os efeitos adversos das mudanças climáticas que irão, provavelmente, aumentar as temperaturas extremas e as precipitações, na dependência de condições localizadas, com um impacto sobre a frequência, a intensidade e a localização das inundações e outros desastres relacionados ao clima;

Esses extremos necessitam ser considerados nos futuros planos de uso e ocupação do solo, e outras medidas, permitindo alcançar conjuntamente a Segurança Humana e a Resiliência das comunidades.

CONCLUSÃO

Logo, as recomendações do PNUD procuram estabelecer os vínculos e as relações entre a segurança e o desenvolvimento, explicitando, principalmente, o papel do Estado para atingir os objetivos da Segurança Humana. Apesar da importância colocada nos organismos internacionais, o Estado teria um papel central nesse processo. Isto é um fato interessante e talvez polêmico, já que o conteúdo da Segurança Humana relativiza, por vezes, o discurso da centralidade do Estado versus do indivíduo.

E é interessante, de acordo com Keith Krause, porque a maioria das atividades de gestão do setor de segurança, como o comércio ilícito e a proliferação de armas, são direcionadas para os países e envolvem um trabalho das autoridades estatais. Assim, poder-se afirmar que o objetivo da Segurança Humana, segundo os seus proponentes, é reestruturar a relação entre os Estados e os seus cidadãos, ao converter a legitimidade e a soberania dos Estados no tratamento dispensado às pessoas.

Neste ponto, observa-se a inspiração dos formuladores do conceito de Segurança Humana nas teorias liberais e constitucionais, que já ressaltavam a importância dos indivíduos e da garantia do seu bem-estar, em sua relação com o Estado.

Os conceitos e ações relacionadas à Proteção e Defesa Civil caminham para a atuação sistêmica do poder público e das comunidades, tendo o território e as interações sociais como pontos focais na redução das vulnerabilidades, o que se verifica de modo fácil pela relação entre as questões econômicas, a ocupação desordenada do solo e as consequências dos desastres nas áreas densamente povoadas.

Portanto, pode-se verificar a convergência das teorias voltadas à Segurança Humana e Proteção e Defesa Civil, porém as ações diretas e efetivas ainda são um campo vasto a ser explorado, embora promissor e fértil na redução das vulnerabilidades no cenário nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKIYAMA, Nobumasa. **Human Security at the Crossroad: Human Security in the Japanese Foreign Policy Context. IN: Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-building.** IPSHU English Research Report Series No.19, 2004.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e Temas Sociais: A década das conferências.** Brasília: IBRI, 2001.

ARAGUSUKU, Juliano. **Segurança humana na Política externa japonesa.** Paper apresentado no II Seminário Nacional Sociologia e Política, Curitiba, 2010, Disponível em: <http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/anais/GT04/Juliano%20Akira%20de%20So%20uza%20Aragusuku.pdf>. Acessado em: 13/09/18.

ARAVENA, Francisco Rojas; FUENTES, Claudia. **Promover la Seguridad Humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe.** UNESCO, 2005.

ARMIÑO, Karlos Pérez. **El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos.** Revista CIBOD d'Afers Internacionals, nº 76, dez/06 – jan/07.

AXWORTHY, Lloyd. **Notes for an address by the honourable Lloyd Axworthy Minister of Foreign Affairs to the Woodrow Wilson International Center for Scholars.** 16/06/2000. Disponível em: www.peace.ca/axworthyaddresswoodrow.htm. Acessado em: 13/09/18.

AZEVEDO, Thalia Lacerda. **A Escola Galea de Estudos Críticos de Segurança: Segurança como Emancipação.** Dissertação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP/PUC-SP/UNICAMP, 2009.

BAJPAI, Kanti. **The Idea of Human Security.** *International Studies*, 40, 2003.

BALDWIN, David. **The concept of security.** *Review of International Studies* (1997).

BANCO MUNDIAL. **Avaliação de Perdas e Danos: Inundações e Deslizamentos na Região Serrana do Rio de Janeiro** - janeiro de 2011. Relatório elaborado pelo Banco Mundial com apoio do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Brasília: Banco Mundial, 2012. Disponível em:

< <http://documents.worldbank.org/curated/pt/260891468222895493/pdf/NonAsciiFileName0.pdf>>. Acessado em: 13/09/18.

BARANYI, S. **¿Estabilización o paz sostenible? ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?** Madrid: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), 2006.

BARRÍA, Juan Aníbal. **Chile y la Seguridad Humana**. IN: ARAVENA, Francisco Rojas; GOUCHA, Moufida (eds.). *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, FLACSO-Chile/UNESCO, 2002.

BASSEDAS, Pol Morillas. **Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana: un repaso histórico**. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n° 76, dez/06 – jan/07.

BOOTH, Ken. **Theory of world security**. New York: Cambridge University Press, 2007.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

CASTRO, Thales. **Conselho de Segurança da ONU – unipolaridade, consensos e tendências**. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

CASTRO, A. L. C. **Glossário de defesa civil: estudo de riscos e medicina de desastres**. Brasília: MPO/ Departamento de Defesa Civil. 1998.

CEPIK, Marco. **Segurança Nacional e Segurança humana: Problemas Conceituais e Conseqüências Políticas**. Security and Defense Studies Review, Vol. 1, Spring 2001.

DE OLIVEIRA, Adriana Bazzano. **Segurança Humana: Avanços E Desafios Na Política Internacional**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2011.

DUFFIELD, Mark. **Human Security: Linking Development and Security in an Age of Terror**. Paper prepared for the GDI panel 'New Interfaces between Security and Development' 11th General Conference of the EADI, Bonn, 2005. Disponível em: eadi.org/gc2005/confweb/papers/Mark_Duffield.pdf. Acessado em: 13/09/18.

Escritório das Nações Unidas Para Redução de Riscos de Desastres – ONU. **Como Construir Cidades Mais Resilientes Um Guia para Gestores Públicos Locais Uma contribuição à Campanha Global 2010-2015**. Construindo Cidades Resilientes – Minha Cidade está se preparando! Genebra, 2012.

FALK, Richard. **Human rights and global civil society: on the law of unintended effects**. In: GREADY, P. (ed.). *Fighting for human rights*. London: Routledge, 2004.

FARER, T.; Archibugi, D.; BROWN, C.; CRAWFORD, N. C.; WEISS, T. G.; WHEELER, N. J.. **Roundtable: Humanitarian Intervention After 9/11**. International Relations, 2005.

GIANNINI, Renata Avelar. **A Organização das Nações Unidas e o Desafio das intervenções humanitárias**. Dissertação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP/PUC-SP/UNICAMP, 2008.

GUIMARÃES, Marcelo Rezende. **A Educação para a Paz na Crise da Metafísica: Sentidos, Tensões e Dilemas**. 2002. Tese (doutorado) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS.

HAQ, Mahbub Ul. **O Paradigma do Desenvolvimento Humano**. IN: Curso: Introdução ao Desenvolvimento Humano: Conceitos básicos e mensuração. PUC Minas Virtual, 2008.

HELD, David; McGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2001.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro. **Organizações Internacionais – histórias e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

IZZO, Roberta Cristina. **A Cultura da paz no sistema das Nações Unidas: de 1989 a 2001**. Anais do I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), 2007.

JACOBY, Ruth. **Foreword – Policymaking for peace and prosperity**. IN: PICCIOTTO, Robert; WEAIVING, Rachel (ed.). Security and Development – Investing in Peace and Prosperity. London, New York: Routledge, 2006.

KRAUSE, Keith. **Seguridad humana: ¿Ha alcanzado su momento?** IN: Papeles de Cuestiones Internacionales, 2005.

MACHADO, João Guilherme Rocha. **O Desenvolvimento Econômico e as Nações Unidas: Uma análise da atuação do PNUD no Brasil**. Dissertação em Economia Política, PUC-SP, 2007.

Ministério da Integração Nacional – MI. **Histórico da Defesa Civil**. Brasília, 2012. Disponível em:

<http://www.integracao.gov.br/historico-sedec>. Acessado em: 13/09/18.

Ministério da Integração Nacional – MI. **Legislação, Lei nº 12.608**. Brasília, 2012. Disponível em:

<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1031606/lei-12608-12>. Acessado em: 13/09/18.

NEF, Jorge. **Seguridad Humana y Vulnerabilidade mutual**. IN: ARAVENA, Francisco Rojas; GOUCHA, Moufida (eds.). Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, FLACSO-Chile/UNESCO, 2002.

NEF, Jorge. **Human Mutual Security and Vulnerability an Exploration into the Global Political Economy of Development and Underdevelopment**. Ottawa: International Development Research Centre, 1999.

PNUD. **Informe sobre desarrollo humano** 1994. México: Fondo de cultura económica, 1994.

Robaina, Luiz Eduardo de Souza. **Espaços Urbanos: Relação com os acidentes e Desastres Naturais no Brasil**. Periódicos. UFSM, 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/cienciaenatura/article/viewFile/9841/5900>. Acessado em: 13/09/18.

SENDAI Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), 2015. Disponível em: < https://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

TANNO, Grace. **A Escola de Copenhague: uma contribuição aos estudos de segurança internacional**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, PUC-RIO, Rio de Janeiro, 2002.

VILLA, Rafael A. Duarte. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional**. São Paulo: Annablume, 1999.

VILLA, Rafael; SANTOS, Norma. **Buzan, Wæver e a escola de Copenhague: tensões entre o realismo e a abordagem sociológica nos estudos de segurança internacional**. IN: MEDEIROS, Marcelo; LIMA, Marcos; VILLA, Rafael; REIS, Rossana (org.). *Clássicos das Relações Internacionais*. São Paulo, Editora Hucitec, 2010.

WALTZ, Kenneth N. **Teoria das Relações Internacionais**. Ed. Gradiva, Lisboa, 2002.

WILSON, Rhéa Nadine. **Securing the Human: A Critique of Human Security and The Responsibility to Protect**. Thesis of Department of Political Science, University of Victoria, 2008.

EM DEFESA DE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA HUMANA SOB O PRISMA DO PÓS – COLONIALISMO - AFROCÊNTRICO.

Ruy dos Santos Siqueira

RESUMO:

A eliminação de povos nativos, o processo de escravidão do continente Africano; a internacionalização do encarceramento, do extermínio e do genocídio do povo negro, numa espécie de limpeza étnica inquestionavelmente, tem sido uma forte característica na tradição civilizatória Ocidental, colocando-se em cheque os ideais da Revolução Francesa: Liberdade, igualdade e fraternidade. Esse trabalho se propõe a analisar a pertinência e a evolução metodológica da nova proposta de Política de Segurança Humana, aferindo-a sob a perspectiva de um processo de descolonização e afrocentralização do agir político do Estado de Direito, da diplomacia internacional e da democracia liberal, pois é unânime e indispensável incorporar, nas novas políticas nacionais e internacionais, os ideais deste princípio que tem como condição *sine qua non*, seu foco em torno da vida e singularidades humanas. Questionar e demonstrar; eis que suscitarmos o debate sobre Segurança Humana, não mais sob a tutela do marco ontológico Eurocêntrico e sim, numa perspectiva pós-colonial e afrocêntrica, reconhecendo as fragilidades semiológicas desse *ethos* civilizatório constituído nestes 500 anos de expansão e domínio através do ego Ocidental “alterofóbico” e aporofóbico, do medo do Outro e do preconceito às multiculturalidades fora do seu eixo e de sua auto-imagem

ABSTRACT

The elimination of native peoples, the process of slavery of the African continent; the internationalization of the incarceration, extermination and genocide of the black people, in a kind of ethnic cleansing has unquestionably been a strong feature in the Western civilizational tradition, putting in check the ideals of the French Revolution of freedom, equality and fraternity. This paper aims to analyze the relevance and methodological evolution of the new Human Security Policy proposal, considering it from the perspective of a process of decolonization and Afrocentralization of the political action of the rule of law, international diplomacy and liberal democracy, since it is unanimous and indispensable to incorporate into the new national and international policies the ideals of

this principle, whose sine qua non condition is its focus on life and human singularities, To question and demonstrate, it is urgent to raise the debate on Human Security, no longer under the tutelage of the Eurocentric ontological framework, but in a postcolonial and afrocentric perspective, recognizing the semiological fragilities of this civilizing ethos constituted in these 500 years of ego expansion and mastery Western "alterophobic" and aporophobic, from fear of the Other and from prejudice to multiculturalities outside of its axis of self-image.

Palavras-chaves: Segurança Humana; ONU; Direitos Humanos; desenvolvimento humano; alterofobia; aporofobia.

Arte-educador, Advogado e especialista em direito legislativo. Assessor jurídico do EDUCAFRO, do Frente Favela da ADACI - African Diaspora Ancestral Commemoration Institute- Brasil/Washington DC

INTRODUÇÃO

“Eu libertei mais de mil escravos. Eu poderia ter libertado mais mil se eles soubessem que eram escravos” - Harriet Tubman (Educadora e ativista abolicionista norte americana)

Diante de um mundo intitulado pós-moderno e iconoclasta, no qual sobressai, cada vez mais patente, um caminhar ao desterro do humanismo e dos ideais do Iluminismo. O fracasso é retumbante diante das novas transformações biotecnológicas, da hegemonia do capitalismo e da falsa crença num ser humano monogênico e universalista.

A proposta de se promover uma política de Segurança Humana é inovadora e ousada que implica em repensar todo o nosso conceito de modernidade através de suas instituições públicas e privadas. Isto nos obriga a rever nossa realidade enquanto construção social, ideológica, política e racial. Não obstante, a concepção de Segurança Humana não se deve ficar restrita aos aspectos meramente belicista, mirando no Estado enquanto ator principal do terrorismo e da promoção da guerra, pois numa perspectiva decolonial entende-se que a modernidade não só produziu significativos avanços em termos de direitos individuais e humanos, mas, consigo, levou o espírito de colonialidade

de poder. Modernidade e colonialidade fazem parte de uma mesma matriz epistemológica chamada eurocentrismo. É nítida que as duas primeiras Guerras euro - mundiais deixaram poucas lições em termos de preservação da espécie humana, do sentimento comunitarista e do princípio axiológico da alteridade. Mesmo com a adesão dos países aos princípios da Carta Universal dos Direitos Humanos e da criação de organismos internacionais, tais eventos não tem tido a devida eficácia para deter novos tipos de ameaças à espécie humana.

O mito do eterno retorno do fascismo, do fundamentalismo religioso e do supremacismo racial tem sido a tônica deste momento histórico do esvanecer-se de tudo que era sólido, em termos de ciência empírica, humanista cristão e da razão cartesiana.

Diante disto, o escopo deste trabalho propõe refletir aspectos etnográficos e ideológicos do papel do Estado no plano simbólico da elaboração e no exercício da Segurança Pública; desnivelar o mito da construção do Estado enquanto lugar de neutralidade e da promoção do bem comum entre seus cidadãos. O ato de dissecar sobre a configuração do Estado moderno/colonial passa pelo questionamento do dogma Ocidental, da sua crença numa verdade universal. Discutir segurança pública sob o olhar do espectro ideológico e racial torna – se imprescindível para compreender as razões de que as políticas públicas, tanto do ponto de vista da ideologia de direita ou de esquerda que pouco se diferem em termos de vigilância e controle social em torno da população negra.

Em tempos de crise da razão humana e do dilema da alteridade depreende ser necessário analisar o significado de Segurança Humana sob a ótica do mito do Ocidente como civilização messiânica e paradigmática em termos de Direitos Humanos universal. A desconstrução do cânone Ocidental é condição *sine qua non* para a construção e consolidação de um mundo pluriversal, no qual exigir-se-á a ruptura das crenças do progresso humano, restrita ao estigma etnocêntrico relacionado a hierarquia civilizatória; uma ruptura com o supremacismo do conhecimento humano e científico até então brotado pelo paradigma Europeu.

No segundo capítulo discutiremos que a eficácia e a consolidação da Segurança Humana perpassam pela questão da autocrítica do pensamento Eurocêntrico. É consenso que o eurocentrismo é um conceito que expressa a racionalidade específica e hierárquica de um padrão de biopoder estabelecido na modernidade/colonial através das relações de subalternizações coloniais e civilizatórias.

A implementação da política de Segurança Humana como novo paradigma global vai exigir o fim da produção do conhecimento e pensamento humano pseudo-universalista. As diferenças entre a civilização Eurocêntrica com outras ontologias civilizatórias são díspares e, não resultantes da lógica de subalternização imposta pelo espírito colonial europeu estritamente afrofóbico e aporofóbico.

No terceiro tópico debateremos o dilema da internacionalização do processo de genocídio do povo negro pós - diaspórico e de políticas estatais simétricas implementadas na Europa, Estados Unidos e Brasil. A presença e a resistência do povo negro nestes espaços civilizatórios tornou-se uma neurose classista e racial por parte do espírito colonizador das nações que tomaram de assalto o meio ambiente, os recursos naturais e a vida das pessoas do continente Africano. A presença do negro criou-se uma neurose à negrofobia ou/e afrofobia, suscitando, ao mesmo tempo, algumas questões desviadas das literaturas e desfiguradas acadêmica e cientificamente com o único propósito de manter a hegemonia do saber euro-cristão, muitas contrastando com seus ideais liberais, como a tese da humanocrática de Gabriel Leite no seu texto “Democracia e Direitos Humanos: Um dilema? Para este autor o sistema político democrático que pressupõe a pré-existência de uma Constituição que respeita os direitos humanos e a impossibilidade de subversão do próprio processo democrático. Não obstante, ressalta-se que na teoria da "humanocracia" os direitos humanos das minorias estão consagrados, mesmo que fosse da preferência da maioria não os respeitar. Não se trata de impor a ditadura das minorias com alguns pensam, O respeito e reconhecimento pelas e das minorias tem que ser pré-estabelecido, de uma forma não-democrática.

Nesta compreensão holística indicamos, também, que o êxito da proposta de política de Segurança Humana estará condicionada a uma nova compreensão de um mundo que, outrora, foi universal e agora se abre ao mundo pluriversal. Estamos certos de que a manutenção da espécie humana só terá efeito se incorporarmos o espírito da pluriversalidade, do diálogo intercultural e interseccionalidade entre raça, gênero e classe. A proposta de Segurança Humana tornar-se-á viável e aclamada, se colocarmos suas premissas sob o vergar do espírito decolonial.

2. - Aspectos etnográficos e ideológicos do papel do Estado no plano simbólico na Elaboração e no Exercício da Segurança Pública:

‘O oposto de Casa Grande não é Senzala. É quilombola!’.

2.1 A construção social e político do Estado enquanto promotor da Segurança Nacional:

Quando se trata em definir o conceito de Segurança Nacional e pública é preciso compreender os aspectos filosóficos e político do ponto de vista do Estado enquanto configuração ideológica, gerenciador e mediador da cultura da violência e do comportamento reprovável de seus cidadãos e das agressões externas. O debate sobre o papel do Estado moderno na administração da Segurança Nacional, da violência e da segurança pública perpassa pelo o abordar sobre o espírito Eurocêntrico; precisamente a partir dos tempos da modernidade, que andava de braços com o espírito da colonialidade do poder. Afinal, os primeiros lampejos jurídicos e textuais sobre os direitos fundamentais e humanos nasceram em pleno vigor da práxis da escravatura.

Na tradição moderna, o Estado tem um papel de interlocutor quando seus súditos ou cidadãos se propõem renunciar de parte da sua liberdade em prol da paz, ordem e o progresso. O estudo sobre a origem do Estado dentro deste espectro nos obriga a atribuir, inicialmente, à cultura Grega como sua fonte dogmática e epistemológica Ocidental. Neste diapasão Grego, recorreremos à teoria geral do Estado nas figuras de Aristóteles e Platão. Em Aristóteles, sua obra denominada “Política”, concebe-se o Estado como um organismo moral, superior ao indivíduo, uma vez que o homem, sendo naturalmente um animal social e político, não pode realizar a sua perfeita função humana sem a sociedade do Estado. É de vital importância entender Aristoteles para entender as razões que justificaram o papel do Estado, inclusive inspirador da adoção de um Estado brasileiro escravocrático e “Casagrandocrático”. O Estado brasileiro é uma fiel reprodução deste pensamento Aristotélico, quando ele disse – “O homem que, por natureza, não pertence a si mesmo, mas a um outro, é escravo por natureza: é uma posse e um instrumento para agir separadamente e sob as ordens de seu senhor”,(Ética de Aristoteles, http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_aristoteles_a_politica.pdf)

Não obstante é importante destacar que “Casagrandeocracia” é uma forma de governo ao estilo do *jeitinho e da cordialidade brasileira*; da crença de que os pobres e a população negra nasceram, aprioristicamente, para cumprir o papel de subalternidade e ficar restrita aos territórios previamente determinados, evitando a Senzalização das áreas nobres, dos museus, dos aeroportos e do turismo internacional.

Noutra ponta Platônica, na sua obra “A República”, planeja um Estado ideal para fazer frente a decadência em que se chafurdava a contraditória e restritiva democracia ateniense. No seu costumeiro diálogo, no que tange a ideia de Estado, propôs atrelar a qualidade do Estado a dos seus cidadãos - esta sincronia era considerada como o Estado ideal. A ética platônica da *Polis* estava condicionada à ética de seus cidadãos. Tal Concepção de Estado destoa frontalmente do ideal de Estado moderno, da era da supremacia cultural e de um individualismo exacerbado, donde tais fenômenos encontram-se divorciados da conduta moral e ética pública versus ética privada

Nas clássicas obras “República” e “Leis”, Platão enfatiza que o Estado é e deve ser o reflexo de seus cidadãos. No olhar teológico de Tomás de Aquino o Estado deve-se guiar a lei moral e humana, tendo Deus como o princípio e o fim. apesar de Deus ser a causa motor como impulso, cabe ao ser humano consolidar o Estado buscando na razão, as leis morais e o Direito. O Brasil certamente é exemplo desta contradição anti-platônica e Tomista. Vale lembrar que essa tese foi o bordão usado durante a campanha presidencial de 2018, pelo candidato vencedor que diz: “*Brasil acima de tudo. Deus acima de todos*”. Doravante ser um projeto obstinado da bancada fundamentalista cristã do Parlamento brasileiro.

Dando um salto na linha do tempo gregoriano, é importante lembrar que o conceito moderno de Estado é resultado do contrato social de Rousseau e da teoria tripartite de Montesquieu. Na conjugação entre Rousseau e Montesquieu nasce uma configuração de natureza jurídica civil onde torna-se humano pressupõe abdicar parte da própria liberdade natural e a crença no direito ilimitado. A partir de então, sua liberdade é relativizada através de um pacto social de transferir ao Estado o papel coercitivo e social, conferindo-lhe o poder e o ato de administrar, punir e dar segurança ao seu povo. Thomas Hobbes afirma:

“Para alcançar a paz, e com isso a própria preservação, criaram um homem artificial que chamamos de Estado, também criaram correntes artificiais, chamadas leis civis, as quais eles mesmos,

mediante pacto mútuos, fixaram numa das pontas aos lábios daquele homem, ou assembléia, a quem deram o poder soberano, e na outra ponta a seus próprios ouvidos. Esses vínculos que são fracos por sua própria natureza, podem, ainda assim, manter unidos, por meio do medo, embora não pela dificuldade de serem rompidos. (APPUD. HOBBS, 2002, P. 118)

No preâmbulo deste subtítulo sustentamos a ideia de que a configuração do Estado na tradição Ocidental se abaliza no aspecto filosófico e teológico. A moldura do Estado, estabelecida na tradição moderna, não escapou da influência cristã. Na sua obra sobre a “Criação do ocidente: A religião e a Civilização Medieval”, Christopher Dawson afirma que:

“Os padres latinos, Ambrósio, Agostinho, Leão e Gregório - foram concretamente, os pais fundadores da cultura do Ocidente, na medida em que, por meio do árduo trabalho desses homens, os distintos povos do Ocidente puderam ser incorporados á uma cultura espiritual da cristandade, adquirindo, dessa forma uma cultura comum.” não são as suas condições reais de existência, seu mundo real que os homens “se representam” na ideologia, o que é nelas representado é, antes de mais nada, a sua relação com as suas condições reais de existência. É esta relação que está no centro de toda representação ideológica, e, portanto imaginária do mundo real. É nesta relação que está a “causa” que deve dar conta da deformação imaginária da representação ideológica do mundo real.” Para alcançar a paz, e com isso a própria preservação, criaram um homem artificial que chamamos de Estado, também criaram correntes artificiais, chamadas leis civis, as quais eles mesmos, mediante pacto mútuos, fixaram numa das pontas aos lábios daquele homem, ou assembléia, a quem deram o poder soberano, e na outra ponta a seus próprios ouvidos. Esses vínculos que são fracos por sua própria natureza, podem, ainda assim, manter unidos, por meio do medo, embora não pela

dificuldade de serem rompidos. (DAWSON, Christopher, p. 50/51)

Nessa perspectiva teológica depreende-se à ideia e de um consenso em torno da invenção de um Estado longe de ser neutro, tal como apregoado pela racionalidade moderna; ao reverso, ele se reveste de uma visão mítica. Ernest Cassirer ao escrever “O mito do Estado”, esmerou-se no esforço de revelar que, embora do ponto de vista crítico seja possível detectar uma tentativa contumaz de se rebaixar o mito, a filosofia jamais conseguiu escapar completamente de todos os dilemas impostos pelas suas inúmeras formas de manifestação. O Estado moderno, no fundo, é uma extensão arquetípica do escombros e do legado institucional Medievalista. Nesta formatação epistêmica, segundo a afro-antropóloga, Marimba Ani, a visão de mundo Europeia assume força ideológica não só dentro, mas fora da cultura, uma vez que pode ser imposta como universal, especulativa e autoconsciente. A pesquisadora ressalta ainda que:

Tal como a entendemos a “razão” em Platão é a negação do espírito. A razão funciona para controlar os apetites mais “básicos” e “instintos”. A visão Europeia de ser humano começa a tomar forma aqui. É uma visão que viria a crescer mais dominante através de séculos de desenvolvimento Europeu e que viria a se tornar cada vez mais opressiva na sociedade Europeia Ocidental contemporânea, onde não há nenhuma visão alternativa oferecida. Para Platão, o autodomínio, como justiça no Estado, é alcançada quando a razão a controla.”(ANI, Marimba, p.32).

Por derradeiro, Domênico Losurdo diz que:

De Paris, Mirabeau proclamara que, depois da conquista da liberdade geral, desapareceriam também os ciúmes insensatos que atormentam as nações e brotaria a fraternidade universal. Após denunciar o despotismo, a ambição e a sede de domínio das cortes feudais como a causa das guerras incessantes, muitos outros protagonistas da revolução viram perfilar-se a

iminente realização do sonho filantrópico do abade de Saint-Pierre, ou seja, a paz perpétua publicado por Kant em 1795.” (LOSURDO, Domênico, 2016, p. 18)

Nesta busca da precisão conceitual existe um consenso, ainda que seja precário, de que a existência do Estado deve ser levada em conta como pessoa jurídica do direito internacional. Sendo assim, o indivíduo como sujeito de direito parcial do direito internacional, atendo-se a condição de titular dos direitos humanos, não podendo convalidar direitos que segundo a sua conotação é atribuída aos Estados. Por exemplo, em conflito de ordem social interna ou belicismo provocado externamente é de competência exclusiva uma ação de defesa. A punição e a vingança são delegadas pela democracia pós-revolução francesa ao “todo-poderoso” Estado constitucional.

2.2 - A segurança pública como instrumento do espectro ideológico

“Toda história é remorso” (Carlos Drummond de Andrade)

Por muito tempo acreditou-se que as instituições governamentais e públicas agem sob o manto da neutralidade estatal. A ideia de que a lei é para todos não passa de mera retórica esvaziada de consistência histórica e biopolítica. Importante reportar-se ao Michel Foucault para compreender melhor que o Estado não passa de mero “mito da neutralidade política e geopolítica”. Foucault, em sua obra, “Microfísica do poder”, a biopolítica e o biopoder são designados a partir do século XVIII, onde a vida biológica, e mesmo fenotípica, começam a se converter em objeto da política, isto é, passam a ser produzida, administrada e controlada. Neste compasso Foucaultiano podemos inferir que a biopolítica não tem a menor pretensão de apropriar-se da vida para suprimi-la, mas para administra-la em termos reguladores, valorativos e utilitaristas. A política de descivilização e de demonização são pilares da sobrevivência da indústria da segurança e de suas políticas públicas. A vida humana, principalmente nos guetos, favelas, periferias e bidonville são de constante vigilância. É nesta lógica de sociedade excludente, norteadas pelo corte racial, de gênero e sexo que se funda o conceito de segurança pública.

A mão visível do Estado, através da política de segurança pública, consegue se fazer presente de forma excludente e seletiva. Deste modo, é imperativo indagar: como dar crédito na lógica da segurança pública nos diversos Estados Democráticos de Direito, ciente que esta configuração estatal ser filha da modernidade acentuadamente colonialista, aporofóbica e afrofóbica ou no Brasil, negrofóbia? A práxis da ideologia da Segurança Pública voltada para a malfadada tautologia, ser um instrumento coercitivo imprescindível para a paz e a ordem social, tem demonstrado total ineficiência, sabendo que as suas premissas foram fundadas na lógica do desajuste sócio-econômico. O uso da força de segurança pública se restringe apenas em administrar a indústria da violência e da eliminação do inimigo eleito pelos aparelhos de reprodução e repressão ideológica do Estado. Para o Althusser, em seu livro “Aparelhos Ideológicos do Estado”, a ideologia é uma representação da relação imaginária dos indivíduos com suas condições reais de existência. Ele afirma que:

“ não são as suas condições reais de existência, seu mundo real que os homens” “se representam” na ideologia, o que é nelas representado é, antes de mais nada, a sua relação com as suas condições reais de existência. É esta relação que está no centro de toda representação ideológica, e, portanto imaginária do mundo real. É nesta relação que está a “causa” que deve dar conta da deformação imaginária da representação ideológica do mundo real.”(ALTHUSSER, Louis, 1985, p. 87)

Althusser afirma que a ideologia tem uma existência material e, por fim, interpela os indivíduos enquanto sujeitos. Estas premissas, irremediavelmente, estão presentes no imaginário governamental e no seu sistema preventivo e punitivo de segurança pública. Longe de ser uma política revestida de altruísmo civilizatório e de isenção belicista, a política de segurança pública, no caso do Brasil, é uma política permeada de eugenia social. É nítido que a política de Segurança Pública, em tempos sociedade das diferenças,

é um instrumento de manipulação, controle social e pena fundada na ideologia da defesa social. A descrição dada pelo criminalista Alessandro Baratta, mediante os seguintes princípios:

- 1) "Princípio do bem e do mal. Há um controle da criminalidade (mal) em defesa da sociedade (bem). O delito é um dano para a sociedade e o delinqüente é um elemento negativo e disfuncional do sistema social.
- 2) Princípio de culpabilidade. O fato punível é expressão de uma atitude interior reprovável, porque seu autor atua conscientemente contra valores e normas que existem na sociedade previamente à sua sanção pelo legislador.
- 3) Princípio de legitimidade. O Estado, como expressão da sociedade, está legitimado para reprimir a criminalidade, da qual são responsáveis determinados indivíduos. Isto se leva a cabo através das instâncias oficiais de controle do delito (legislação, policia, magistratura, instituições penitenciaria). Todas elas representam a legitima reação da sociedade, dirigida tanto ao rechaço e condenação do comportamento individual desviante como à reafirmação dos valores e normas sociais.
- 4) Princípio de igualdade. O Direito Penal é igual para todos. A reação penal se aplica de igual maneira a todos os autores de delitos. A criminalidade significa a violação do Direito Penal e, como tal, é o comportamento de uma minoria desviada.
- 5) Princípio do interesse social e do delito natural. No centro mesmo das leis penais dos Estados civilizados se encontra a ofensa a interesses fundamentais para existência de toda a sociedade (delitos naturais). Os interesses que o Direito Penal protege são interesses comuns a todos os cidadãos. Somente uma pequena parte dos fatos puníveis representa violações de determinados ordenamentos políticos e econômicos, e é punida em função da consolidação destes (delitos artificiais).
- (6) Princípio do fim ou da prevenção. A pena não tem (ou não tem unicamente) a função de retribuir o delito, mas de preveni-lo. Como sanção abstratamente prevista pela lei, tem a função de criar uma justa e adequada contra

motivação ao comportamento criminal, isto é, intimidá-lo (prevenção geral negativa). Como sanção concreta, tem como função a ressocialização do delinqüente (prevenção especial positiva)”. (BARATTA, Alessandro, 1999, p. 42)

Feita a ilusória descrição do ideal de “ordem social” diz o autor que, o somatório destes enunciados produz uma ilusão mecanicista onde as pessoas do bem têm medo das penas, numa falsa equação matemática de que tais medidas seriam eficazes para eliminação da violência. O processo de produção e distribuição da segurança pública consiste em atividades de controle da criminalidade e da violência pelo sistema de justiça criminal. Esse sistema é composto de instituições ligadas aos Poderes Executivos e Judiciário que atuam em etapas concatenadas e sucessivas de controle social e de acordo com estratificação social. A atividade da segurança pública é de competência exclusiva do Estado democrático que, na sua falsa premissa de ser uma entidade neutra, insiste em dizer que a vigilância da ordem e do combate à violência é exercida de forma igualitária, imparcial, sem distinção de classe, cor de pele, gênero etc.

Seguramente estamos tratando de um argumento que se restringe ao campo do ideal platônico e positivista, do delírio institucional, policial e jurisdicional. O *modus operandi* de controle social, em tempos de anomia social, é sempre o mesmo, ou seja, contra determinadas etnias ou grupos sociais em qualquer país de tradição Eurocêntrica. Guetos, favelas e periféricos, além do controle do aparelho socioespacial segmentado, o controle etnorracial é o fator determinante na administração da pobreza e da consolidada injustiça social, fenômeno típico da própria tradição capitalista- euro- cristã.

O processo de encarceramento, de descivilização do gueto e favela, também o de extermínio do povo negro reside em qualquer um destes países, na mesma feitura estatal, numa clara demonstração de que a política de segurança pública é revestida de prática aporofóbica (horror a pobre) e negrofobia. A política de segurança pública, voltada para o encarceramento em massa, tem o propósito de manter um sistema de controle social racializado, abrangente onde a dominação entre as classes e raça funciona em termos de invalidação. Desta forma, desvalorizando e criminalizando os comportamentos e valores das classes inferiores. O processo de hierarquização social e cultural, inexoravelmente, reflete na ideologia da segurança pública. A práxis da punição estatal muitas vezes é estabelecida dentro da cultura Eurocêntrica pelo critério de cor, nacionalidade, religião e gênero.

O comportamento desviante é criminalizado de forma seletiva, segregacional e eugênica. É visível que, dentro da ideologia de segurança pública, o aumento da população carcerária nos principais centros dos países de matriz Eurocêntrica não se deve, primordialmente, ao aumento da criminalidade violenta. Ao revés, a mudança de paradigma dos poderes públicos estatais em relação aos setores pobres e racialmente negros passa a ser considerada núcleo propulsor da criminalidade, onde cor e condição social passam a ser requisitos preponderantes na elaboração de políticas de segurança pública.

Alguns teóricos de estudos da criminologia crítica, como Loïc wacquant, ampliam esta percepção levando em conta a questão da desregulamentação da economia e a destituição do Estado social, como fontes do aumento das desigualdades sociais e raciais, exigindo o fortalecimento do Estado penal como meio de controle e normatização do ambiente biossocial. Conforme ensina Cirino dos Santos “O Direito Penal é um sistema dinâmico desigual em todos os níveis de suas funções:

- a) ao nível da definição de crimes constitui proteção seletiva de bens jurídicos representativos das necessidades e interesses das classes hegemônicas nas relações de produção/circulação econômica e de poder político das sociedades capitalistas; b) ao nível da aplicação de penas constitui estigmatização seletiva de indivíduos excluídos das relações de produção e de poder político da formação social; c) ao nível da execução penal, constitui repressão seletiva de marginalizados sociais do mercado de trabalho e, portanto, de sujeitos sem utilidade real nas relações de produção/distribuição material, mas com utilidade simbólica no processo de reprodução das condições sociais desiguais e opressivas do sistema capitalista.” (SANTOS, Cirino, 2005, p. 35);

Na Microfísica do Poder de Michel Foucault, fica evidente que a disciplina é uma técnica ideológica específica de um poder que funciona de forma calculada, contínua, e seletiva, fabricando indivíduos como objetos e instrumento do exercício e da legitimidade da política de segurança pública. O agravante desta percepção ideológica etnogenia em tempos atuais da malfadada revolução neoliberal, é escancarado que a adesão do Estado

a esta messiânica equação cartesiana e ideológica implica no abandono da política do bem-estar social, dando lugar à administração penal dos rejeitados humanos da sociedade do mercado. Tal processo de expurgo dos deserdados desta sociedade, no plano simbólico e institucional, implica na criminalização e demonização dos negros e pobres em qualquer territorialidade da tradição civilizatória Eurocentrada.

A política de segurança pública, longe de ser uma política de direito à segurança para garantia do exercício da cidadania e da liberdade de “ir e vir”, ultrapassa o limite do bem-estar do indivíduo e se envereda em exercer a vigilância sobre determinados grupos sociais e ativistas, sob o pretexto de manter a ordem e a paz. Em tempos de neoliberalismo e fundamentalismo cristão, a criminalização hoje se estende a militantes dos movimentos sociais de desempregados, de sem-teto, indígenas e imigrantes, assim, rompendo os princípios basilares do próprio Estado democrático de Direito. Não resta dúvida de que o endurecimento da política de segurança pública através de agressivas práticas policiais e de medidas de encarceramento adotadas hoje no continente europeu e americano é parte integrante de um processo de reconfiguração de um Estado repressivo e eugenista que não só tem levado em conta a questão de classe; a penalização da miséria; mas além - trata-se uma reconfiguração direcionada contra os afro - diaspóricos residentes em territórios colonialistas.

O encarceramento e o extermínio desta população não é obra do acaso ou do “ato falho”. Isto é premeditado, calculado e selecionado. Um bom exemplo desta política de segurança pública seletiva é o critério repressivo adotado pelo Estado no que tange o uso e o tráfico de drogas ilícitas. Uma mesma quantidade de entorpecentes pega em flagrante entre um cidadão branco e outro, preto, seguramente o primeiro será enquadrado como usuário e outro, será autuado como traficante. Esta lógica negrofóbica não é um fenômeno puramente brasileiro; ao contrário faz parte da própria essência cultural e punitiva da civilização Ocidental que não alcançando o êxito da política de embranquecimento recorre a receitas de políticas de segurança pública, permeada de finalidade higienista e eugenista.

É importante destacar que, em tempo de anomia social, o ciclo de violência, medo e repressão se retroalimenta. Tomando como referência áreas localizadas nas periferias da cidade e os crimes, que eram objeto da política de segurança pública, observou-se um aumento nos índices de criminalidade e a insistência de uma ação ineficaz, a exemplo da ocupação militar nas favelas do Rio de Janeiro, num verdadeiro e eleitoreiro fracasso do espetáculo de força bélica e mortes indiscriminadas. Por fim, no desempenho da

ideologia da segurança pública, reside sua práxis sempre na perspectiva da territorialidade periférica, do fluxo migratório e da Guetização racial. Além disto, obedece a lógica da classe social.

O crime e a delinquência são instituídos de acordo com a hierarquia social, racial e religiosa. No Brasil da Nova República, criminalizavam-se as religiões de matrizes africanas. O aparato do sistema de segurança pública de imediato promovia a repressão e criminalização dos seus adeptos que a “*Casagrandeocracia*”, não satisfeita, ainda punia a capoeira e outras culturalidades dos negros escravizados, em nome da ordem e do progresso escravocráticos.

3. A Segurança Pública materializada pela doutrina de Segurança Nacional e Internacional

Antes de adentrarmos ao questionamento da Segurança Pública, do ponto de vista ideológico, importa recorrermos ao Peter Berger e Thomas Luckmann na obra “A Construção Social da Realidade”, onde são categóricos ao dizer que a ordem social não é dada biologicamente nem derivada de quaisquer elementos biológicos em suas manifestações empíricas. A ordem social não faz parte da natureza das coisas e não pode ser derivadas das leis da natureza. A ordem social existe, unicamente, como produto da atividade humana. Dito isto, pressupõe-se que o conceito de Segurança Pública é constituído por quem detém o poder político.

Nas sociedades modernas, configuradas no princípio do Estado Democrático Constitucional, a Segurança Pública passou a ser um atributo do próprio Estado que tem a tarefa de proteger a nação ou seus cidadãos dos classificados ideologicamente como inimigos do poder e da ordem social do ponto de vista externo e interno. Uma boa ilustração é o caso da intervenção das forças militares nas favelas do Rio de Janeiro, considerado pelo Estado brasileiro, de forma indiscriminada, como territórios de traficantes.

No plano da geopolítica internacional a conceito de Segurança Pública ganha a dimensão de Segurança Nacional, associada à ideia de soberania e autodeterminação da nação. Durante o nosso período da ditadura militar, a ideia de Segurança Nacional se instalou na América Latina, entre as décadas de 1960 e 1980, movida pela eterna neurose americana do anticomunismo. O espírito da doutrina em questão, adotado pelas forças armadas do nosso continente, era a necessidade de privilegiar o combate e o

aniquilamento do chamado “inimigo interno territorial” sob o pretexto da presença e “invasão” de pretensos agentes infiltrados do comunismo internacional.

Tal como nos dias atuais, de eleições acirradas de 2018, mais uma vez, o conservadorismo brasileiro retorna ao poder usando o inconsistente discurso de que o comunismo invadiu o Brasil nestes últimos 15 anos. Em nome da doutrina da segurança nacional, o discurso que tomou conta das ruas nos leva a retroceder aos anos do autoritarismo institucional de 64. A cartilha se vale da mesma retórica: elege o inimigo da nação para legitimar ataques belicistas desproporcionais nos territórios da favela e periféricos. Para justificar o mantra anticomunista não encontrando, o Estado escolhe “o bode expiatório” para abatê-lo em nome da soberania, da ordem e do progresso Ocidental.

No plano internacional, a ideologia da segurança nacional, formatada pelos países do bloco da OTAN, escolhe os inimigos contrários aos interesses e princípios dogmáticos da cultura Ocidental. Sob o pretexto de combater o terrorismo internacional, os Estados-membros lançam seus aparatos bélicos, indiscriminadamente, colocando todos os povos das ditas nações inimigos sob o fogo cruzado dos drones e dos poderosos aviões de guerras, matando cidadãos sem qualquer direito de proteção por parte da própria Carta Universal dos Direitos Humanos.

O sentido da Segurança Nacional é de imprimir ao inimigo, a força, o medo e a coercitividade. Esta capacidade é dada à nação através do Estado impondo os objetivos pouco transparentes e consistentes. Porém, a elaboração sobre a Segurança Nacional parte da perspectiva de eliminação da barreira legal entre violência e não-violência. Não importa quais são os meios e as medidas que serão tomadas, desde que a segurança seja garantida.

No âmbito da política externa é visível que o marco legal e político entre a guerra e a diplomacia se perdem quando há uma correlação entre violência e pressões econômicas entre os Estados. Já no plano interno da nação e bastante familiar no Brasil, a segurança nacional abole os preceitos das garantias constitucionais, destituindo-se qualquer ideia do princípio do Estado de Direito Democrático. Pouco importa se a medida é ou será constitucional ou anticonstitucional, se houver obstáculo por parte da Carta Magna, muda-se sem qualquer constrangimento ou espírito de legalidade.

Importante destacar que a doutrina da Segurança Nacional foi constituída em contexto de absoluta guerra, onde a legalidade e os direitos constitucionais podem ser subjugados de acordo com os interesses dominantes e ocultados. Especificamente no

âmbito do território nacional, a práxis da ideologia da segurança nacional não leva em conta as origens dos antagonismos e pressões externas ou internas. Também pouco importa a sua natureza, tais como política, econômica, psicossocial ou militar. Tampouco seus mentores consideram as diversas formas, como se revelam e manifestam a exemplo da violência, da subversão, corrupção, tráfico, infiltração ideológica, desagregação social.

Na lógica belicista da Segurança Nacional a territorialidade e seus moradores, sobretudo de favelas ou periferias, não são poupados de quaisquer intervenção militarista.

A doutrina da Segurança Nacional se entrelaça com a doutrina da Segurança Pública e do Direito Penal vigente nas democracias de baixa intensidade. Tanto a Segurança Nacional quanto Segurança Pública, caminha muito na lógica do Direito Penal do inimigo idealizado por Gunther Jakobs, onde defende – se a ideia e necessidade compulsória de existir um Direito Penal para aos cidadãos e, portanto, outro Direito Penal voltado para o abate e a eliminação do inimigo. Neste sentido o papel do Estado no planejamento da segurança pública é fundamental ao se definir-se numa relação de dominação de homens sobre homens. Max Weber preconizou a ideia de que o Estado é uma associação que pretende ter o monopólio do uso legítimo da violência, e não pode ser definido de outra forma.

3.1 Segurança Humana: idealismo de um novo *Ethos* civilizatório: Segurança Humana - Conceito e breve histórico:

Imprescindível buscar entender a trajetória conceitual e histórica do processo de construção teórica e os obstáculos ante à práxis política do conceito de Segurança Humana, proposto como novo marco protetivo do ser humano enquanto sujeito de direito e da condição e existência humana a partir do relatório de Desenvolvimento humano (RDH), através do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) DE 1994 e no Relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (CHSE) de 2001. Vale lembrar que, outrora, argumentava-se em favor do conceito de segurança nacional e/ou internacional à ideia de se proteger primordialmente os territórios e a soberanias nacionais, muito mais eurocêntricos, às agressões externas. Além disto, como meio protetivo dos interesses dos Estado-nacionais e de seus governantes, concomitantemente florescia a proposta Ocidental de implementação de uma segurança planetária face a uma hecatombe nuclear, ao terrorismo ou até mesmo advento da mitologia apocalíptica. Nesta tradicional proposta, a vida humana não era o epicentro nas

narrativas das autoridades governamentais. A eficácia desta premissa se sustentava e, ainda até hoje, no discurso do medo, da neurose de classe, territorial e étnica e por vezes do desejo de uma “invasão” externa ao estilo de **Ares**, o deus grego das guerras, da guerra irracional, sedenta de sangue tal como praticado pelas grandes potenciais Ocidentais, onde seus enfrentamentos são anunciadas com uma mistura de espetáculo e pânico.

Sob a lógica desta tradicional a geopolítica e diplomacia, cada vez revelando-se defensora e porta-voz dos interesses econômicos, territoriais e hegemônicos - claramente evitada de obtusidade mental e do sofisticado método panóptico Foucaultiano – no qual a manutenção do poder se mantém através da vigilância, controle e correção do comportamento da cidadania e de uma determinada civilização, sobretudo fora do eixo Ocidental. Tal tática simbólica nos faz lembrar a incomparáveis e atemporais obras “A história do Medo no Ocidente” e “O Pecado e o Medo” de Jean Delumeau. Para Delumeau a imprescindibilidade da segurança é de vital importância; consiste seu manifesto na base da afetividade e da moral humanas. A insegurança representa a morte e o medo. Se a nobreza usara o medo para seus interesses de classe, hoje o medo da violência representa ganho político, eleitoral e diplomático. A ascensão da extrema-direita é decorrente do fomento da cultura do medo e da violência no imaginário social.

Entrementes, com o fim da guerra fim no final da década de 90, renasce a cooperação multilateral no que tange a segurança internacional. Neste ambiente emergem novas preocupações diante de novos perigos e ameaças, exigindo-se uma resposta internacional marcada por intervencionismo contingencial. No entanto, se por um lado nesse período houve um declínio das guerras entre Estados e dos conflitos intraestatais, infelizmente, persistiam-se as guerras intraestatais, ou seja, guerras civis, neste particular, ganharam uma notoriedade internacional no quesito de alto índice de mortalidade e atrocidades bárbaras e irracionais, como por exemplo, o genocídio transcrito em Ruanda, em 1994, levando a óbito quase um milhão de vidas humanas.

Neste contexto de euforia pelo fim da guerra-fria e de perplexidade diante das guerras intraestatais, segundo os ativistas e intelectuais se fez necessário que essa política tradicional absentéista fosse revisada no âmbito nacional e internacional impondo sobre si, nova concepção e medida que coloquem como critério de proteção o ser humano enquanto protagonista e sujeito da centralidade de um novo caminhar geopolítico multiverso, capaz de resguardar os direitos e garantias físicas e psíquicas dos indivíduos culturalmente multifacetários, por meio de políticas de desenvolvimento humano, respeito aos direitos humanos e principalmente de proteção de possíveis atos legais e

simbólicos de violências físicas e psicológicas majoritariamente patrocinados pelos Estados independente do seu espectro ideológico.

Enfaticamente, deve-se reafirmar que a vida enquanto expressada no ser existencial e na dignidade humana, ainda que tenha proteção da Carta dos Direitos Humanos e das constituições vigentes nas democracias contemporâneas, tem sido alvo direto de ameaça por parte um modelo de Estado cada vez mais absolutista e policial com fito de autopreservação institucional e burocrático quase nos moldes do que fora propagado por Jean Bodin quando afirmava que "a soberania é o poder absoluto e perpétuo de um Estado-Nação".

É desalentador saber que o Iluminismo, fonte inspiradora dos ideais da Revolução Francesa, esvaziou-se diante de sua contradição, pois a ideia de autonomia do ser humano e de igualdade formal e material ficou restrita ao campo da inércia jurídica, da falta de efetividade nos tratados internacionais e da abstração filosófica. Além disto, o fenômeno pós-moderno, especialmente, o desencanto pela política pós-guerra fria vem provocando uma fragmentação das estruturas tradicionais e das crenças, pretensamente, universalistas; diante disto, há certa letargia atrelada à servidão voluntária.

A população, diante de uma exaustão Gramsciana, da existência e da liberdade institucionalizadas, rende-se e fica a mercê do sabor discricionário do soberano Estado-nação que, inexoravelmente, em tempos atuais e sombrios de um cenário nacional e internacional caminham abraçados com autoritarismo liberal, xenófobo nacional, racial e pelo espírito belicista que, sob o pretexto de que a soberania e a identidade nacional devem estar em risco diante dos perigos forjados pelo medo e pela espetacularização do mal e do inimigo.

No entanto, a crença no mantra do universalismo histórico e humano Eurocêntrico e do seu progresso se desfez quando estoura as duas primeiras guerras mundiais da Era moderna ou do Iluminismo utópico causando milhares de mortes de pessoas civis inocentes e de militares nas guerras insanas sob lógica do supremacismo do Estado enquanto ente soberano, cada dia mais revestido de primazia econômica, jurídica e geográfica. Segundo Francisco Iglésias:

“A história universal, de fato, à maneira antiga, não passa de abstração. É o estudo do mundo dominante Europeu, com vagas referências ao norte da África e ao Oriente Próximo, ou simples citações de outras áreas”. (IGLÉSIAS, 19)

Não se deve olvidar que Estado-nação nos faz lembrar a máxima de Hobbes que, para justificar a falaciosa ideia de que natureza humana é destrutiva e devoradora de si e do Outro, invoca-se o Estado Leviatã, figura esta da mitologia fenícia onde um gigantesco monstro emerge do lago com a missão de proteger os peixes mais fracos dos peixes mais fortes. Movida por essa metáfora mitológica, Hobbes diz que, neste mesmo molde, o Estado-nação, sob o pretexto de defender os mais fracos e frágeis e na manutenção da lei e da ordem deve impor, pelo medo a devida obediência coletiva, o que requer um Estado forte, cruel e violento, a exemplo do Brasil no uso da intervenção militar nas favelas do Rio de Janeiro em janeiro do ano corrente.

A proposta de uma política de Segurança Humana surge como uma alternativa ao tradicional conceito de segurança centrado na figura Estado-nação ou atualmente nos interesses econômicos e hegemônicos transnacionais. O princípio da Segurança Humana(SH) encontra-se na centralidade das ações públicas e políticas em torna da vida humana enquanto *habitat* natural da existência do ser, advém da ideia de que os princípios dos direitos humanos e do desenvolvimento humano, per si, não serão plenamente eficazes se não houver a interface com o pressuposto temático em questão. Urge repensar o conceito de Segurança numa centralidade epistemológica, mais holística, onde se possa resgatar o ser humano na sua totalidade e singularidade civilizatória e não apenas na razão última, como voz imperativa da nossa condição humana.

A Segurança Humana está geneticamente vinculada ao enfoque do desenvolvimento humano, surgido em 1990 como fruto de um largo processo de reformulação do desenvolvimento no qual foi determinante, por exemplo [...] a aparição do conceito de necessidades humanas básicas e mais tarde do de capacidades humanas (PÉREZ DE ARMIÑO, 2013. p.23)

Temos que ir além do tradicional conceito de Segurança, normalmente vinculado à conjuntura da geopolítica internacional que se ocupa apenas com a ameaça à sobrevivência dos Estados enquanto instituições nacionais. Ao Contrário desta irracionalidade política e ética, o princípio da Segurança Humana tem como foco a contraposição das ameaças aos indivíduos e às comunidades, criando-se regras jurídicas nacionais e internacionais aos Estados e aos governos através dos organismos internacionais, como a ONU, para que possa coibir o abuso desmedido das governanças nacional e mundial. Impende destacar que, apesar dos eventuais pontos de

divergências, o elemento chave de confluência no conceito de Segurança Humana, segundo a iraniano-americana, Shahrbanou Tadjbaksh, pesquisadora, professora universitária e consultora das Nações Unidas consiste em três aspectos pertinentes a ameaças: a) a sobrevivência (abuso físico, violência, perseguição, morte) b) a sua subsistência (desemprego, alimentação, insegurança, e descaso à saúde; c) por fim o ataque a dignidade da pessoa humana. De forma mais esmiuçada Mary Kaldor e Shannon Beebe nos apresentam detalhadamente três postulados, seguramente não se antagonizam ao proposto por Shahrbanou. Ao contrário disso, numa simetria narrativa o conceito de Segurança Humana eles apresentam os seguintes enunciados:

“1) referente ao respeito à segurança cotidiana das pessoas e das comunidades onde vivem, sem levar em conta a segurança estatal e das fronteiras; 2) inferem-se várias modalidades de segurança, e não restringe-se apenas aquela relacionada à proteção estatal contra eventuais inimigos externos. Muito, além disto, inclui-se às ameaças à integração física das pessoas humanas e àquelas ligadas às suas capacidades de suprir necessidades básicas no que tange a questões socioeconômicas. Esses dois aspectos representam as duas vertentes dos conceitos de **freedom from fear** e **freedom from want** e 3) por fim, os autores reconhecem que a segurança não se delimita a um território ou Estadação, mas requer esporadicamente atravessar as fronteiras, em razão dos conflitos, grupos terroristas e crimes se tornaram transnacionais.” (APUD. BEZERRA, Catarina Rose, KUHLMANN, Paulo Roberto, NOBRE, Fábio Rodrigues Ferreira)

Por questão de justiça é fundamental lembrar da Shahrbanou Tadjbaksh quando ela alerta que a Segurança Humana, no seu referente termo é mais amplo e polissêmico. Neste entremeio, diz ela que falar e compreender “*Freedom from Want*” importa na ideia de que nem na vida das pessoas humana e nem na existência do Estado, as necessidades vitais e primárias deve ser atendidas e jamais supridas principalmente quando se trata de fome, sede, moradia, repressão e segurança básica.

Neste sentido, pode deduzir que tal requisito está associado, sobretudo, à falta de desenvolvimento pessoal quando impedida ou obstaculizada por quaisquer motivos ou

situações, uma vez que podem comprometer os princípios da igualdade de oportunidade e do acesso aos direitos fundamentais. Seguramente esta linha de raciocínio compactua com pensamento do economista e filósofo Indiano Amarthia Sen que, sistematicamente, adverte o desenvolvimento de uma sociedade possível, somente, através do bem-estar social e não apenas pelo crescimento econômico e que neste sentido, o papel do Estado será de conter as desigualdades sociais, garantido a formação e o fortalecimento de uma boa sociedade por meio da educação, saúde e principalmente da proteção das minorias.

No que tange o enunciado “*freedom from fear*”, há certa sintonia entre os referidos autores quando diz que tal axioma se refere a um estado de relações entre pessoas e Estados que prevê, com uma alta probabilidade, um grande evento negativo que possa ao máximo impedir vivam em pan-psicose ou medo sob o espectro de enchentes, terremotos, fome, guerra ou outras calamidades que venham comprometer a próxima existência da espécie humana. Segunda Shahrbanou, a origem da proposta de Segurança Humana foi impelida pelas novas possibilidades e novas ameaças emergentes advindas do fim do confronto bipolar, mudando-se este estágio litigante para um globalizado decorrente de conflitos étnicos, terrorismo, migrações e deslocamentos forçados de refugiados, pobre extrema, marginalização e exclusão de grupos minoritários e comunidades, etc. Não obstante, a globalização permitiu uma movimentação irrestrita do capital e da tecnologia, impondo-se o fim das barreiras nacionais aos bens, capital e pessoas.

Se, por um lado a globalização propiciou uma mobilidade financeira e humana rápida e desburocrática, por outro, esse capital incontrolável corroborou para sérias crises econômicas, como Asiática, Russa e do EUA em 2008; não bastasse isso, houve o aumento de tráfico de drogas, de pessoas e armas com irremediável e devastador impacto humano, ambiente e econômico. Cumpre destacar que, diante deste novo cenário pós-bipolar, a adoção da política da Segurança Humana não significa e prescinde do uso da força estatal que deve ser inutilizado em determinados situações e contextos. Na linha de Kaldor e Beebe diz que “a força tem um papel essencial nas operações de Segurança Humana que às vezes é necessário ter a capacidade de proteger a vida humana utilizando o que é conhecido “hard power”. Esse termo foi cunhado por Joseph Nye em sua obra, “O Paradoxo do Poder Americano”, tem duas vertentes conceituais que se diferenciam e se complementam. Segundo Nye:

A primeira é toda a esfera que o campo militar abrange dentro da articulação bélica de um ator. O Hard Power em sua vertente militar vai além do

simples fato do conflito armado em si. As guerras e intervenções se enquadram nesta parte do conceito, mas não atuam de forma exclusiva. A coerção, indução e dissuasão podem ser vistas como Hard Power militar. Durante uma guerra, um Estado que se encontra em posição de subjugar um outro tem a capacidade, ligada a ameaça, medo ou punição, de persuadir, dissuadir ou induzir, para que o Estado subjogado faça o que o subjugador deseja (NYE, 2002).

No entanto, a eficácia e a sofisticação dessa teoria implicam na ideia de que a ação dos militares deve estar entrecruzada às forças de segurança locais, profissionais de saúde e no pico da representatividade. Os próprios civis diferem do que foi implementado à intervenção militar nas favelas, onde os seus moradores vivem num conflito balístico sem qualquer direito de protagonistas ou sujeitos ativos. Em razão da prudência que se exige diante do método “hard power”, o tenente-coronel do Exército dos EUA, Shannon Beebe e Mary Kaldor, professora da Escola de Economia e Ciência Política de Londres, discutiram o novo livro “A Última Arma Sem Arma: Segurança Humana e as Novas Regras de Guerra e Paz onde defendem uma concepção mais ampla em torno da proposto em reflexão.

Entretanto, a partir desta compreensão holística e próxima a visão humanista, Kaldor e Beebe propõem seis princípios de Segurança Humana que norteadores das atividades de zona de conflito e guerra: a) primazia dos Direitos humanos - deve ser incondicional a proteção dos civis; b) instituição de uma autoridade política legítima que estimular um ambiente seguro para o envolvimento e o engajamento político das pessoas ao seu direito de manifestação em tempos de crise e ameaças a vida humana; c) abordagem de base - de baixa para cima (**bottom-up approach**), o princípio de que as que vivem em área de conflito as pessoas devem ser também protagonistas nas elaborações das estratégias para a Segurança Humana em torno da autoproteção destas pessoas, principais vítimas da litigância bélica d) introdução de um multilateralismo efetivo donde as iniciativas internacionais devam está restrita a uma só organização, como forma de garantir a confiabilidade por parte da população em locais de guerra; e) foco regionalizado nas ações, segundo os autores uma vez que a insegurança humana vai além fronteiras podendo atingir países vizinhos ou com advir deles; f) implantação de um comando civil - dentro do nexos e da proposta de Segurança Humana, o comando deve

partir dos civis e os militares apenas atuam como elementos de apoio principalmente na comunicação entre o ambiente político e as populações locais, eliminando qualquer entrave ou ruídos.

3.2 A descolonização do espírito Eurocêntrico como imperativo categórico na implementação da proposta da Segurança Humana

O que põe o mundo em movimento é a interação das diferenças, suas atrações e repulsões; a vida é pluralidade, morte é uniformidade. (Octávio Paz)

Em tempos de crise de paradigmas e das tradicionais instituições ideológicas do Estado, assiste-se o fim da crença num mundo universalista e monopólitico à imagem e semelhança da tradição Europeia, surgem novas indagações acerca do dogmatismo Ocidental. Neste ambiente de efervescência iconoclasta surge a corrente epistemológica afrodiaspórica, como contraponto a este dogma greco-judaico cristão milenar.

A internacionalização da intelectualidade negra emergida concomitantemente em diversos países africanos, europeu-americanos e latinos, de forma ousada, tem colocado em cheque as verdades científicas e teológicas da tradição Ocidental. A crença de que somos uma humanidade nascida unicamente do útero mitológico da criação Edênica sucumbe diante do ressurgimento de pensamento civilizatório anteriores à cultura Grega.

A ideia de que o princípio da vida, do conhecimento, da ciência, da cosmovisão e cosmogonia nasceram na civilização grega já não merece total crédito e confiabilidade diante de novas descobertas arqueológicas e etnológicas, de povos intencionalmente soterrados pelo determinismo social, colonial e racional europeu.

Sem mencionar diretamente o termo "colonialidade", já se percebeu tal ideia em torno da tradição libertária do pensamento negro. Du Bois, Oliver Cox, Fantz Fanon, Cedric Robinson, Aimé Césaire, Eric Williams, Stive Biko, Abdias do Nascimento, Angela Davids, Zora Neale Huston, Bell Hook e tantos outros afrodiaspóricos intelectuais desenvolviam suas críticas ao pensamento hegemônico e colonialista da tradição eurocêntrica.

Os intelectuais decolonialistas conquistam cada vez mais espaços nos principais centros acadêmicos europeus e norte americanos, na medida em que vão desnudando a supremacia do dogma Ocidental, imposto no imaginário e inconsciente social do colonizado. As Epistemologias do Sul, Asiática e Africanas vão destituindo o saber colonial, sem tentativa de réplica. Neste processo de descolonização epistêmica não podemos esquecer dos grandes intelectuais e ativistas negros que desde o processo da

escravidão e da modernidade/colonialidade tem travado forte debate sobre a legitimidade do poder Ocidental que se revela impostora e plagiadora da culturas colonizadas.

Em sua magistral obra “Pele Negra, Máscaras Brancas”, Frantz Fanon, psiquiatra, filósofo e um dos maiores pensadores do início do século XXI já fazia fortes críticas à violência colonial, revelando a colonização não apenas como um processo econômico, mas social, simbólico e psíquico. Para Fanon, a colonização produziu a destruição da identidade e o espírito do povo oprimido e povo negro, limitando-os a condição do “não-ser” sujeito do direito e da dignidade humana. Tal insanidade civilizatória, sem uma identidade, o negro tenta se fazer branco, negando a si mesmo em busca do privilégio da existência social, da individualização e do direito de ser sujeito dos direitos humanos e do Estado Democrático de Direito.

Pensar numa proposta de implementação de Política de Segurança Humana vai exigir um reelaborar dos nossos preceitos dogmáticos, do nosso olhar acerca do outro não mais como extensão da imagem do colonizador branco, patriarcal e cristão. No debate do antropólogo Haitiano Anténor Firmim, através da sua Obra de *The Equality of the Human Races*, ele refuta o livro sobre “A desigualdade das razões humanas”, do filósofo Gobineau, obra esta considerada o marco do pensamento racista Ocidental. Em sua obra, foi categórico em afirmar que, todos os homens têm as mesmas qualidades e defeitos, sem distinção de cor ou formas de raças.

Destituir a humanidade da cultura Ocidental requer a destituição dos seus clássicos pensamentos que são fundamentados na excludente e dogmática epistemologia grega, da falsa crença do o princípio da vida e das coisas que se iniciou no povoado ateniense ou no jardim do Éden.

Este processo de descolonização da modernidade e colonialidade implicam no fim da ideia de um ser humano universalista advindo do mesmo princípio e nos obriga a pensar que o mundo é o lugar da pluriversalidade civilizatória e ontológica. Na linha de decolonialidade, o nosso afro-intelectual, professor Renato Noguera, ao desnudar o pensamento hegemônico Ocidental, nos chama a atenção sobre o raciocínio do filósofo sul-africano Mogobe Ramose quando “ressalta que o conceito de universo foi uma criação da ciência moderna, tendo como paradigma binário a crença num cosmos dotado de um centro e periferia.”(APUD. NOGUERA, Renato). Por estas razões, cada vez mais opta-se por adotar um novo paradigma chamado pluriverso, ao invés de um universo. Na interface conceitual, Renato Noguera e Ramose afirmam:

A pluriversalidade é o reconhecimento de que todas as perspectivas devem ser válidas; apontando como equívoco o privilégio de um ponto de vista. Com efeito, cabe-nos sustentar que a filosofia é um exercício pluriversal de pensamento; objetivando sua universalidade; Reivindicar que só há uma filosofia universal sem cultura, sexo, religião, história ou cor é afirmar que a particularidade é um ponto de partida válido para a filosofia. (NOGUEIRA, RENATO, 2016)

Em síntese, Ramose e Renato Nogueira deduzem que a filosofia é o conjunto da multiplicidade de filosofias particulares. O sociólogo e pensador humanista peruano, Aníbal Quijano, um dos protagonistas do conceito “colonialidade do Poder”, ao escrever sobre o fenômeno do poder, sempre enfático, afirmava que a Colonialidade do poder é um conceito que dá conta de um dos elementos fundantes do atual padrão de poder: a classificação social básica e universal da população do planeta em torno da idéia de raça. Essa ideia é a classificação social, mas baseada nela foram originadas há 500 anos junto com a América, Europa e o Capitalismo. Para o sociólogo peruano “o atual padrão de poder mundial consiste na articulação entre:

1) a colonialidade do poder, isto é, a ideia de “raça” como fundamento do padrão universal de classificação social básica e de dominação social; 2) o capitalismo, como padrão universal de exploração social; 3) O Estado como forma central universal de controle da autoridade coletiva e o moderno Estado-nação como sua variante hegemônica; 4) O eurocentrismo como forma hegemônica de controle da subjetividade/intersubjetividade, em particular no modo de produzir conhecimento. O grande desafio está posto para que se possa lograr êxito na implementação da cultura da segurança humana. Não há que pensá-la na perspectiva tradicional do conhecimento humano.”(QUIJANO, ANIBAL, 2002)

Não se pode pensar no sujeito de direito a ser incorporado pela política de Segurança Humana sem levar em conta tais argumentos em prol da ruptura e o fim do monopólio do pensamento europeu até então considerado paradigma universal. A persistência do olhar do mundo sob a lupa europeia estará fadada ao fracasso ou ao questionamento acerca de sua legitimidade dentre os povos civilizatórios. Urge alargarmos a política de Segurança Humana, caso contrário os povos não-europeus continuarão a olhar o Ocidente com eterna desconfiança, tal como Frantz Fanon, na sua obra nos adverte:

Os Condenados da Terra” dizia “o colono faz história e sabe o que a faz. E, porque se refere constantemente à história da sua metrópole, indica claramente que ele é, aqui, o prolongamento dessa metrópole. A história que ele escreve não é a história do país que ele despoja, mas a história de sua nação, quando rouba, viola e esfomeia. A imobilidade à qual é condenado o colonizado só pode ser questionada se o colonizado decidir por termo à história da colonização, a história da pilhagem, para fazer existir a história da nação, a história da descolonização. (FANON, Frantz, 2002, p. 68)

Não discutir este olhar do colonizador, do “ser europeu” à proposta altamente inovadora e vanguardista da política de Segurança Humana, está fadado ao fracasso ou ser imposta tal como foi a instituição da Carta Universal dos Direitos Humanos que, por não acertar a proposta das autoridades africanas de exigir a reparação por conta da escravização de povos africanos, foi oficializada sem a sanção das autoridades diplomáticas africanas. Uma proposta de adoção de política de Segurança Humana deve ser aquela que caminha na perspectiva do mundo pluriversal, do mundo das múltiplas culturalidades e ontologias.

Na busca por um mundo melhor não cabe mais o determinismo biossocial da falsa crença maniqueísta; da existência de raça superior e inferior; civilizatória avançada e primitiva; principalmente da divisão dos países desenvolvidos e os em desenvolvimento. São conceitos arbitrários e imposto a partir do retrato do colonizador. Torna-se cada vez mais presente no circuito acadêmico pós-colonial travar a discussão acerca da importância da raça como dimensão estruturante do sistema-mundo moderno/colonial.

No texto do sociólogo Porto-riquenho Ramóm Grosfoguel, intitulado “Para uma visão decolonial da crise civilizatória e dos paradigmas da esquerda Ocidentalizada”, o autor inova de forma epistemológica e semiológica propondo:

“o conceito de sistema-mundo é uma alternativa ao conceito de sociedade. Ele é utilizado para romper a ideia moderna que reduz sociedade às fronteiras geográficas e jurídico-política, o conceito de sociedade é utilizado como equivalente a Estado-nação e, por conseguinte, existem tantas sociedades quanto Estado-nação no mundo. Este olhar Eurocêntrico moderno não somente reduz a noção de Estado a Estado-nação, como também reduz sociedade a essa forma de autoridade política muito particular do mundo moderno/colonial.” (GROSFOGUEL, Ramón, 2018,p. 55)

Ao romper com o mito da correspondência sociedade/Estado-nação, Grosfoguel afirma que tal postura é mero arranjo teatral de uma ficção Eurocêntrica. Ressalta que não existe em nenhuma parte do mundo tal coisa como um Estado cuja identidade nacional corresponde as singularidades da população dentro de suas fronteiras. Para que a proposta de uma política de Segurança Humana tenha o seu devido efeito positivo é imprescindível discutir os aspectos políticos, ideológicos e semiológicos determinantes na cultura Ocidental sobre o significado de sujeito, sociedade, Estado e direito para além do seu próprio cordão umbilical etnocêntrico. Uma adesão ao projeto de política de Segurança Pública obriga a pensar num novo arranjo semântico e linguístico sobre a ser-humanidade, quiçá incorporar a perspectiva do conceito de transmoderno Dusseliana. Para Enrique Dussel o conceito estrito de transmoderno em profundo diálogo com a teologia da libertação, significa o florescimento da exterioridade, da alteridade de culturas universais em desenvolvimento o outrora banidas pela dogmática Ocidental, tal como a civilização Egípcia.

Movida pelo princípio da pluriversalidade, a cultura transmoderna se revela num autêntico diálogo intercultural, levando em conta as particularidades existentes. Trata-se um mundo pós-colonial fora da fronteira Ocidental em completa simetria civilizatória, rompendo a velha dicotomia hierárquica entre países periféricos/metrópoles. Uma transmodernidade civilizatória pós-colonial revela todos os aspectos que se situam além

das estruturas valorizadas e canonizadas pela cultura euro-americana moderna e que atualmente estão em pleno vigor nas grandes culturalidades universais não europeias que claramente se movem em direção a uma utopia pluriversal. Neste diapasão hermenêutico de interação de novos saberes, academias Eurocêntricas começam a aceitar o debate sobre o conceito “sistema-mundo”, raça e sexo, em contraposição ao conceito “sociedade/Estado”.

O tempo requer uma autocrítica para reconhecer a insuficiência à crença de que a categoria sociedade é compreendida e defendida como equivalente ao Estado-nação. Outra forma de arguir seria a noção de sociedade-mundo, ou seja, de vivências em temporalidades e espacialidades de sociedades-globais e não de sociedade nacionais. A base desta proposta reside na concepção de que a teoria sistema-mundo é que existem processos e estruturas sociais muito mais heterogênicos dentro do espaço Estado-nação. Contudo mesmo sendo inovadora a proposta do circuito intelectual eurocêntrico, Grosfoguel e os teóricos da escola afro-diaspórica tem feito crítica por ter relegado a questão do racismo e sexismo. Grosfoguel afirma, no seu artigo que Immanuel Wallerstein, um dos teóricos da teoria sistema-mundo, tratou de fazer a devida reparação ao citar a origem da teoria do sistema-mundo, atribuindo a

“Oliver C. Cox onde expôs, nas décadas de 1950 e 1960 ,virtualmente, todas as ideias básicas da análise do sistema-mundo. Ele é o pai fundador da teoria do sistema-mundo, que dificilmente é reconhecido como tal e é amplamente negligenciado ainda hoje. Temos a esperança de que esta coletânea fará algo para reparar esse grave descuido [...] Se Oliver C. Cox tem uma reputação, esta se deve fundamentalmente ao seu primeiro grande trabalho, *Caste, Class and Race*. Poucos pesquisadores tem ciência de que subsequentemente ele escreveu uma trilogia sobre o capitalismo. Eu penso, entretanto, que esta publicação será um importante auxílio para o entendimento da contribuição de Cox. Nascido em Trinidad, Cox migrou para o s Estados Unidos buscando entender a natureza do racismo, particularmente a forma virulenta de racismo que ele descobriu no país. Em busca de uma explicação, ele constatou que a principal análise daqueles tempos

era pernicioso. Ele estava particularmente descontente por diferentes motivos com o uso da “casta” como uma variável explicativa, primeiramente porque essa explicação era falha para distinguir o modo de estratificação do racismo que ele confrontava no sistema-mundo moderno. Então, ele decidiu que a diferença crucial entre casta e raça, como mecanismo de estratificação, derivava do fato que o fato o racismo era uma invenção do mundo moderno capitalista. (WALLERSTEIN, 2000, 57-58)

O filósofo Camaronense Achille Mbembe, considerado um dos grandes pensadores do pós-colonialismo e decolonialismo, numa entrevista na Unisinos, disse que a Era do Humanismo está terminando. Ao analisar a ocupação o genocida Israelense no território Palestino, transformando seu território na maior prisão a céu aberto do mundo; o assassinato de negros pela polícia norte americana sob os moldes da lei Jim Crow, a indiferença da Europa e seu autoritarismo liberal e etnocida contra imigrantes europeus e porque não o genocídio do povo negro nas favelas e periferias do Brasil ele afirma que as desigualdades continuarão em escala crescente.

No entanto, Mbembe é enfático em afirmar que longe de ser um ciclo renovado pela lutas de classe, os conflitos tomarão cada vez mais a forma de racismo, ultranacionalismo, rivalidades étnicas e religiosas, xenofobia, homofobia, feminicídio e outras paixões e convicções mortais, moralistas e eugênicas. Na sua magistral obra “Crítica da Razão Negra”, Mbembe ao falar do espectro da cor negra que ronda o imaginário e o inconsciente colonizador afirma que

“em qualquer lado onde apareça, o Negro liberta dinâmicas passionais e provoca uma exuberância irracional que tem abalado o próprio sistema racional [...] Ao reduzir o corpo e o ser vivo a uma questão de aparência, de pele ou de cor, outorgando à pele e à cor o estatuto de uma ficção de caráter biológico, os mundos euros-americanos em particular fizeram do Negro e da raça duas versões de uma única figura, a da loucura codificada. Funcionando simultaneamente como categoria originária, material e fantasmagórica, a raça tem estado, no decorrer dos séculos precedentes, na origem de inúmeras catástrofes, e terá sido a causa de devastações físicas

inauditas e de incalculáveis crimes e carnificinas.
(MBEMBE,2017, 2a. Ed. p. 11)

Por outro lado, discutir uma política de Segurança Humana faz necessário para além do diálogo do ponto de vista racial, sexista, orientação sexual ou religioso cada vez os afro-diaspóricos tem suscitado o debate da necessidade de ser discutir políticas públicas ou mesmo de Segurança Humana, levando em conta a questão da ideologia do privilégio da branquitude. Tal ideologia não se reduz apenas numa relação direta entre negro e branco, ela se revela na própria estrutura ontológica e civilizatória da cultura Eurocêntrica tanto nos países do Norte quanto do sul colonizado. Impede destacar que no saber colonialista dificilmente se fala do “ser branco europeu”.

Se perguntarmos a uma pessoa branca no Brasil o que é ser branco no Brasil, provavelmente, a pessoa ficará congelada e sem dizer algo palpável. Ao contrário, se uma pessoa branca perguntar o que é ser negro no Brasil, provavelmente ele formulará uma enciclopédia acerca de diversos fenômenos que ocorrem no país em torno deste ser negro numa sociedade brasileira estrutural, cultural e territorialmente demarcado pela cor da pele. No sugestivo documentário “Olhos Azuis” a antropóloga norte americana Jane Elliot por duas horas de gravação 30 pessoas entre professores, policiais e assistentes sociais, são submetidos a um estranho experimento: os que tem olhos azuis são separados dos restantes e bombardeados por um tratamento discriminatório e ofensivo semelhante ao que os negros e outras etnias oprimidas sofrem cotidianamente na sociedade e pelo Estado americano. O documentário é impactante, pois colocando as pessoas de olhos azuis numa espécie de racismo reverso, tais personagens sentem na pele, mestra teatralizada, a dor do preconceito e, socialmente, as marcas psicossomáticas. A vivencialidade desta experiência fez com que seus personagens tivessem consciência de que a cor é um dos fatores determinantes do pensamento eurocêntrico e do supremacismo branco.

Segundo Ruth Frankenberg a branquitude deve ser entendida como um processo histórico e cultura e não como um fator em si. Ao referir-se ao descortinar do “ser branco” pretende indicar uma posição em uma estrutura social e institucional racializada, uma estrutura demarcada pelo racismo. Nas civilizações marcadas pela colonização europeia e pelo racismo, o ser branco implica o acesso a uma série de vantagens sociais, econômicas e de status. A branquitude da tradição eurocêntrica se caracteriza por exalar

uma posição de privilégio estrutural. Dificilmente a bala de fuzil será perdida numa área nobre composta majoritariamente de pessoas brancas. Quando se questiona a ideologia do privilégio da branquitude não se trata de ataque direto entre pessoas negras e brancas. O que se quer revelar que este privilégio é o fator que permeia todas as instâncias dos poderes constituídos e principalmente do saber colonial impregnado nas academias. Pela pedagogia da branquitude predomina-se a narrativa colonialista, na narrativa Hegeliana de que a África não teve história.

No prefácio do livro “Branquitude”, o Prof. Dr. Kabengele Munanga enfatiza que enquanto se ascende o debate sobre negritude nas academias e nos ativismos negros, paralelamente pouca coisa foi escrita e debatida sobre a branquitude. Como bem ele ressaltou:

“É como se a consciência de ser branco não existisse no Brasil por causa da mestiçagem. Um silêncio sobre a branquitude e as suas vantagens foi mantido por muito tempo diante do discurso sobre a negritude e a identidade negra.”(KABENGELE, 2017, p. 10)

O ativista e pensador pós-colonialista Sandew Hira define o racismo como um sistema de instituições econômicas, socioculturais, políticas e ideológicas que apoia e sustenta a prática e a teoria de organizar os seres humanos em indivíduos superiores e inferiores e comunidades, através da opressão e exploração baseadas em características físicas ou culturais que estão enraizadas no sistema do colonialismo. (HIRA, Sandrew. Uma crítica decolonial do conceito de privilégio branco: porque a injustiça não é privilégio. Também é importante destacar que no campo ideológico marxista. Os marxistas brancos, Noel Ignatin e Ted Allen, introduziram o termo “privilégio branco” no contexto das análises marxistas da luta de classes. Ignatin foi incisivo ao dizer que

"a maior barreira ideológica para a realização da consciência de classe proletária, solidariedade e ação política é agora, e tem sido historicamente, chauvinismo branco. O chauvinismo branco é o baluarte ideológico da prática da supremacia branca, a opressão geral dos negros pelos brancos. A classe dominante dos EUA fez acordo com os mis-leaders do trabalho americano, e através deles com as massas de trabalhadores brancos. Os termos do acordo

elaborado ao longo dos trezentos anos de história de desenvolvimento do capitalismo em nosso país são estes: vocês trabalhadores nos ajudam a conquistar o mundo e escravizar a maioria não branca da força de trabalho da terra, e nós recompensá-lo com o monopólio dos empregos qualificados, amorteceremos os choques mais severos do ciclo econômico, forneceremos instalações de saúde e educação superiores às da população não branca, concederemos a você a liberdade de gastar seu dinheiro e o tempo de lazer que você deseja sem restrições sociais, permite que você, ocasionalmente, promova um de seus membros fora das fileiras da classe trabalhadora e, em geral, conceda a vocês os privilégios materiais e espirituais condizentes com sua pele branca".(Apud.Sandew Hira, 2017. Texto: Uma Crítica Decolonial do Conceito de Privilégio Branco: Por que a Injustiça não é um privilégio)

Na tradição liberal, a feminista e anti-racista americana Peggy McIntosh reintroduziu o conceito de privilégio branco disse:

“Eu vim ver o privilégio branco como um pacote invisível de bens não adquiridos, com os quais posso contar em cada dia, mas sobre o qual eu pretendia permanecer indiferente. O privilégio branco é como uma mochila sem peso invisível de provisões especiais, mapas, passaportes, livros de códigos, vistos, roupas, ferramentas e cheque em branco”.(APUD. SANDEW, Hira, 2007)

Nesta lógica, tem razão Sandew Hiro quando deduz que o racismo se articula não só como opressão de pessoas de cor, mas como vantagens não merecidas de pessoas brancas. É importante compreender que a adoção de uma política de Segurança Humana exigirá repensar sobre quem é e quem são os sujeitos deste direito à segurança além da fronteira Ocidental. Exigirá também um novo formato de Estado-nação com viés multicultural e pluriversal. O trilhar por uma política de segurança humana se revela iconoclasta e demolidor no que tange a maneira de olhar o outro para além do nosso olhar etnocêntrico. Uma prática da cultura de Segurança Humana força mudanças de paradigmas e de paradoxos. Na sua obra “A Políticas das Inimizades”, Mbembe atinge

em cheio o coração do sistema do Iluminismo e ideais liberais ao dizer sobre a brutalidade nas democracias e a conivência da sociedade com tais práticas. O autor ressalta:

“Durante muito tempo, os Estados Unidos foram um estado e uma democracia de escravos. W.E.B Du Bois lembra, em **Black Reconstruction**, o paradoxo no seio desta nação que, desde que nasceu, proclama a igualdade dos homens; cujo governo supostamente obtém o seu poder de consentimento dos governados; mas, que pela prática da escravatura, se sujeita a uma disjunção moral” (MBEMBE, AChille, 2018, p. 33).

Para aguçar mais a sua crítica sobre as contradições da tradição democrática Ocidental, Mbembe vai mais além ao dizer: que a paz no Ocidente depende, assim, em grande medida, das violências à distância, de fogos de atrocidades que se acendem, de guerras, de feudos e de outros massacres que acompanham o estabelecimento de praças-fortes e de feitores nos quatro cantos do planeta. (p. 37).

Shahrbanou Tadjbarkhsh, tendo sido uma pesquisadora iraniana-americana, uma das grandes inspiradora e promotora da ideia de uma Política de Segurança Pública tem contribuindo muito para este debate, ainda para maioria uma utopia, mesmo Canadá e Japão sendo pequenas experiências embrionárias deste princípio que recoloca o ser humano na centralidade da vida e da existência enquanto cidadão e sujeito de direito.

Visto com grande desafio de implementação e por ser uma proposta que propõe ruptura de conceitos tradicionais com Estado-Sociedade, a Rede de Segurança Humana (RSH) formada por uma coalizão de 13 países, liderados pelo Canadá, uniu esforços para campanhas de advocacy que levaram à assinatura da Convenção de Ottawa em 1997 e do Estatuto de Roma em 1998.

Nas ditas sociedades pós ou hipermodernas temos o desafio de entender os novos autores sociais que emergem dos escombros do silêncio imposto pelo mito da universalidade humana única, nos moldes do “ser Europeu”. No mundo da redescoberta dos seus pressupostos do conhecimento científico não sabe mais a visão monolítica e uniforme, de entender a humanidade na tradicional perspectiva Eurocêntrica. O sujeito da política de Segurança Humana deve ser tratado na perspectiva da pluralidade ontológica, cultural, religiosa e epidérmica e não mais no reducionismo da cor da pele. No tópico “introdução” do Livro Yurugu. An African-Centered Critique of European

Cultural Thought and Behavior da afro-antropóloga americana Marimba Ani, John Henrik Clarke enfatiza:

Eles criaram um conceito chamado “outro cultural”, que tem influenciado a sua visão de si mesmos e de outras pessoas em seu contato com os Africanos, Asiáticos e pessoas das Ilhas do Pacífico. Eles declararam como primitivas a maioria das coisas que eles não podiam entender. Eles riram dos deuses de outras pessoas. Esta crueldade foi agravada quando, através da propaganda e do mau uso da bíblia, eles ensinaram outras pessoas a irem dos seus deuses escolhidos e adotar o deus do seu conquistador.(APUD. Ani, Marimba,1994)

No embate entre sobre a relevância da proposta de Segurança Humana será inevitável passar pelo crivo do pensamento pós-colonial ou afro-diaspórico para entender, segundo as palavras do afro-sociológico brasileiro Clóvis Moura:

As culturas africanas, durante a escravidão, e dos afro-brasileiros, depois, diante dessa manobra asfixiadora da classe senhorial e do seu aparelho ideológico, passaram à função de instrumento de autodefesa dos oprimidos social étnica e economicamente. Durante a quilombagem os negros rebeldes encontravam em alguns dos seus padrões culturais elementos de proteção social. (MOURA, Clóvis 1994, p. 182)

Neste debate sobre política de Segurança Humana e seus desafios com os movimentos de classes e identitários é imprescindível entender que tal reflexão temática é também “coisa de preto”; “È coisa de índio”: “é coisa de LGBTI”; “é coisa de mulher” e assim por diante. Com o advento da modernidade/colonialidade Stuart Hall ao questionar o forma de silenciamento do negro da diáspora que vive dentro do mundo euro-transnacional ele cita o jovem artista de Trinidad, Steve Hooft que viveu e trabalhou nos Estados Unidos, na Inglaterra e descreve algo que ele chama de “Sucrotopia” de Trinidad. Ele se descreve como “um artista do sexo masculino creole caribenho trinidadiano

indiano cristão de educação anglo-americana pós-independência - Ele aborda de frente esse assunto em uma recente peça que compõe seu diário online, “o enigma da sobrevivência”. (Hall, 2016, p. 28)

Na obra de Mbembe “Necropolítica” fica claro que a máquina de guerra do Estado capitalista e liberal somente se realiza com a criação do “negro” e da escravidão em massa. No artigo de Edson Teles, ao encerrá-lo ele é categórico ao dizer que devemos “Revisitar o racismo estrutural e lutar pela produção de uma outra ética e de uma justiça não racializada”.(APUD.MBEMBE, 2017, P. 28)

Conclusão

“Todos nós somos educados de uma maneira muito torta acerca do outro. O que a gente pode fazer é admitir que estamos em obras e ir corrigindo isso”

(Emicida em entrevista para Lázaro Ramos no programa Espelho em 2016)

Não nos resta dúvida que é preciso reconhecer que a saída para a preservação da espécie humana perpassa pelo idealismo da Tadjbakhsh ao propor a política de Segurança Humana como caminho inevitável para a resolução de conflitos internacionais, quiça internos de cada país em tempos de um mundo cada vez mais destronado diante das verdades até então inquestionáveis e imposta pela civilização Europeia.

A crença numa história linear, monolítica, mono-epidérmica não encontra mais eco no mundo atual onde as lutas identitárias, alinhavadas a luta de classes, emergem reivindicando o direito de serem sujeitos da própria fala. Na proposta de uma política de Segurança Humana, pressupõe - se que não há lugar para a fala monolítica Eurocentrada. Ao propor esta política é necessário desnivelar sobre o lugar ou lugares da ser-humanidade. O lugar da fala torna-se um desafio para o próprio espírito messiânico da tradição Europeia.

Ao propor uma política de Segurança Humana, estariam os organismos internacionais tal como a ONU, perfilada pela matriz civilizatória euro-cristã, dispostas a abrir mão do seu monopólio da fala e do agir? Na esteira do pensamento internacional

decolonialista o sucesso desta política requer um novo marco epistemológico e civilizatório onde haja lugar para o diálogo entre a proposta da transmodernidade, da pluriversalidade, o universalismo concreto e o quilombismo, pois tais caminhos reconhecem a existência e o conhecimento das tradições culturais e filosóficas que foram desqualificadas e destituídas pela modernidade colonial.

É neste contexto de reflexão, ser imprescindível compreender o livro da escritora indiana Gayatri Chakravorty Spivak o seu título em forma de indagação: “Pode o Subalterno Falar? ou melhor; poderá a proposta de política de Segurança Humana ter abertura para o diálogo com outras falas para além da dogmática Ocidental? Hoje os subalternizados aboliram a terceirização das suas vozes até então entoadas pelas vozes das Metrôpoles colonialistas, vozes estas que foram as mesmas que elaboraram os direitos civis, fundamentais e humanos em pleno contexto da escravidão. O grande desafio para elaboração de políticas de proteção e Segurança Humana, no plano da geopolítica, é ter a capacidade de incorporar e dividir as falas de forma simétricas sem a tutela de quem se apresenta portadora de um messianismo civilizatório. Os organismos internacionais e os Estados-Nações, principalmente membros da ONU, tem a difícil tarefa de defender o meio ambiente e a espécie humana numa nova perspectiva que possa considerar as vozes afrocêntricas e nativocêntricas.

Numa indagação tão eloquente e incisiva, Spivak contra ataca ao espírito da violência epistêmica praticada pela civilização Ocidental. Disse-nos que é preciso revogar a tirania da epistemologia e historicidade Eurocêntrica e reconhecer que o caminho da manutenção da vida humana é, irremediavelmente, o caminho da pluriversalidade. A ideia da universalidade imposta pela culturalidade dominante das grandes metrôpoles sequer deu conta das suas próprias contradições étnicas existentes dentro da maioria dos seus Estados-Nações.

Descolonizar a mente e o dogma Ocidental é um imperativo para a acolhida a proposta da política de Segurança Humana. Spivak tem razão ao alertar que é impossível para os intelectuais Europeus e americanos contemporâneos imaginar o tipo de Poder e Desejo que habitaria o sujeito inominado do Outro da Europa. “Não é apenas o fato de que tudo o que leem — crítico ou não — esteja aprisionado no debate sobre a produção desse Outro, apoiando ou criticando a constituição do Sujeito como sendo a Europa” (SPIVAK, 2010, p.45-46).

Depois da Guerra Fria, foi notório perceber que ao longo da segunda metade dos anos 90, eclodiram diversos segmentos e movimentos sociais contra o autoritarismo neoliberal que ao romper com os ideais da matriz pseudo-humanista da

modernidade/colonialista, desloca o próprio ser humano europeu da centralidade e da condição de sujeito e, no seu lugar, colocava-se a mercadoria e ao mesmo tempo transforma o cidadão em “ser consumidor”. Em razão desta predatória inversão de valores ontológicos e civilizatórios, nasceu o movimento autodenominado Altermundialista no Fórum Social Mundial de 2001 em Porto Alegre.

Uma nova política de segurança centrada na pessoa humana exige, também outro postular civilizatório, preferencialmente na perspectiva chamada Altermundialismo ou transmodern; epistemologicamente sob a ótica da descolonização. Obviamente é necessário pensar numa globalização alternativa ou alter-globalização cujos seus proponentes possam defender a interação e cooperação globais como contraponto aos incontestáveis efeitos negativos da atual globalização hegemonicamente econômica e desprovida de valores humanos, como a proteção ambiente e climática, justiça econômica, proteção do trabalho, de culturalidades indígenas.

Contudo, apesar da relevância desta proposta de Altermundialismo e da política de Segurança Humana, os pensadores afro-diaspóricos e pós-coloniais advertem que se não for considerado outras epistemologias seja do sul, asiáticas ou africanas, tais idealismo gestados no velho útero Ocidental poderá ter os limitados efeitos tal como a própria Carta dos Direitos Humanos Universais ou tratados internacionais. É neste contexto que uma das idealizadoras da proposta de política de Segurança Humana nos desafia a pensar a liberdade e os Direitos Humanos além da figura do “Ser Europeu”, pois o destino da humanidade do Planeta deve ser interagido a partir das múltiplas falas, sem a pretensão do monopólio de uma única fala como portadora de uma nova utopia.

Na construção de uma proposta de Política de Segurança Humana num mesmo caminhar em prol do altermunismo é importante romper com a dicotomia semântica onde não haja diferença entre as Escriturações e Oralitura, rompendo-se com o saber hierarquizado, pois a oralidade é uma atitude diante da realidade e não a ausência de uma habilidade, história e saber.

O escritor e ativista queniano Ngugi Wa Thiong’o ao dar destaque sobre as referências políticas e aspectos da cultural local é irremediável entrelaçar-se com a busca de identidade de um país, de um povo ou etnia. Por estas razões, deve-se concentrar ao campo da reflexão sobre a importância de se acreditar e lutar por uma Política de Segurança Humana ou altermundo, quando deixarmos de usar a gramática da grande mãe metrópole colonialista e a sua práxis da modernidade/colonialidade do poder e do saber Eurocêntrico.

Contrapor esta realidade movida por forças poderosas responsáveis pela subalternização das maiores das vozes silenciadas econômica, política, epistemológica e culturalmente impõe-nos a desposar esta “força do lugar”, capaz de antepor pela crescente força humana contestadora do status quo e, principalmente, ao processo de desumanização, de epistemícidio e do negrocídio imposto outrora pela modernidade/colonialidade e atualmente pelo globalitarismo Milton-Santoniano, ao prenciar que este fenômeno anti-humanista de imposições de relações econômicas tirânicas de não aceitar questionamento; além disso, usa o aparato estatal para impor a obediência compulsória e transformar o ser humano, grosso modo, em ator coadjuvante e indispensável para o funcionamento do sistema, num ataque direto e de contraponto à utopia da Política de Segurança Humana, da transmodernidade, afrocentricidade e do Altermundo.

Finalmente, não poderia de deixar de citar o pensamento do extraordinário nativo-intelectual brasileiro, Ailton Krenak, encerrando este artigo no seu dizer em sua última entrevista durante a Constituinte de 1988:

“Eu acho que teve uma descoberta do Brasil pelos brancos em 1500, e depois uma descoberta do Brasil pelos índios na década de 1970 e 1980. A que está valendo é a última. Os índios descobriram que a apesar de deles serem simbolicamente os donos do Brasil eles não têm lugar nenhum para viver nesse país. Terão que fazer esse lugar existir dia a dia.”

Seja autores como Coates Ta-Nehisi, no seu livro “Entre o Mundo e o Eu”; Escritora como Octavia E. Butler, “Kindred, Laços de Sangue;” Abasse Indione, no seu Romance “A vida em Espiral” ou nosso ator e escritor Lázaro Ramos, no seu livro “Na Minha Pele” todos tem algo em comum nas suas crônicas, romance ou novelas; histórias e narrativas a questão da racialidade na vida cotidiana dos seus personagens, obrigando-nos que o pensar numa política de Segurança Humana requer refletir “outro” num olhar da ser-humanidade em sua plena singularidades humanas e existenciais. Não há que se falar na adoção desta política persistindo-se no olhar Eurocêntrico revestido pela moldura patriarcal, branca, capitalista e pelo trinômio ontológico Greco-judaico-cristão.

Uma nova política de segurança na perspectiva do ser humano obriga a sermos inquietantes enquanto ativismo e utopia, pois o mundo da paz propagado pela ideologia do determinismo social visa tão somente silenciar as vozes destoantes do mito do progresso Eurocentrista e universalista.

Vislumbrar a proposta da política de Segurança Humana como realidade possível diante da supremacia dos ideais pretensamente universais e transcendentais Ocidental é reivindicar a centralização do indivíduo numa perspectiva da multiculturalidade humana, nas mais variadas expressões e ontologias civilizatórias. Caso contrário, estaremos repetindo da modernidade/colonialidade sangrenta e bélica; de extermínio, expropriação, dominação, exploração.

6. Notas:

- **Casagrandeocracia** - Forma de poder, governo e Estado configurado pela ideologia da Casa Grande e Senzala, donde prevalece o pensamento da eugênia social e racial como quesitos na elaboração de políticas públicas, reconhecendo apenas como sujeito do direito positivo e direito natural apenas aos cidadãos do território da Casa Grande. É a crença no determinismo social e racial e portanto da imposição de territórios previamente plenajado pela gestão pública. É a crença de que a população negra ou pobre nasce naturalmente para exercerem papéis de subalternidade e servilidade, não reconhecendo o direito a ascensão social.
- **Cânone Ocidental** - Da obra o Cânone Ocidental de Harold Bloom, termo utilizado para definir o cânone da literatura e, num sentido mais lato, também da música e arte clássicas europeias mais influentes para moldar a arte da cultura ocidental. Consiste num compêndio das que são consideradas as maiores obras de mérito artístico. Este cânone é fundamental para a construção do conceito de “alta cultura.(extraído do Wikipedia)
- **Aporofobia** - termo para designar "aversão aos pobres". Cunhado pela filósofa Espanhola Adela Cortina.

4. **Afrofobia** - Medo e preconceito aos imigrantes africanos residentes em países que foram colonialistas e escravagistas;

4. **Negrofobia** - No livro ~Crítica a Razão Negra, Achille Mbembe trabalha um pouco sobre o espectro do negro dentro da tradição colonialista Ocidental. Seria o medo e o preconceito a população negra;

5. **Monogenia** - Ramo da Biologia que diz sobre o modo de geração que consiste em separar de um corpo organizado uma parte, que se transforma em um novo indivíduo, mais tarde semelhante ao que lhe deu origem.(Dicionário Online de Português - <https://www.dicio.com.br/monogenia/>)

6. **Pluriversalidade** - Segundo o filósofo afro-brasileiro Renato Nogueira entende-se a pluriversalidade como a assunção da primazia das particularidades específicas na configuração dos saberes. A pluriversalidade é o reconhecimento de que todas as perspectivas devem ser válidas; apontando como equívoco o privilégio de um ponto de vista.

7. **Transmodernidade** - Termo usado por Enrique Dussel que conceito indica uma novidade radical que significa o surgimento da exterioridade, da alteridade, do sempre distinto, de culturalidades universais em desenvolvimento, ou esquecidas que assumem os desafios da Modernidade e, até mesmo, da pós-modernidade euro-americana, mas que respondem a partir de outro lugar do ponto de sua própria fala e experiência cultural, diferente da euro-americana, portanto capaz de responder com soluções completamente impossíveis para a cultura moderna monolítica e etnocêntrica.

8. **Ruth Frankenberg**, é uma socióloga britânica e professora. Ela faleceu com 49 anos de câncer de pulmão. Suas pesquisas versaram sobre as questões relacionadas a branquitude/branquidade nos EUA. Autora dos livros Living Spirit, Living Practice: Poetics, Politics, Epistemology e de White Women, Race Matters: The Social Construction of Whiteness. Há apenas uma publicação em português: “A miragem de uma branquidade não-marcada: In: Branquidade, identidade branca e multiculturalismo. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, pp. 283-306

BIBLIOGRAFIA

ANI, Marimba. Yurugu. An African-Centered Critique of European Cultural Thought and Behavior, Africa World Press, Inc. , Trenton, New Jersey, 1994;

ALEXANDER, Michelle. A Nova Segregação. Racismo e Encarceramento em massa. Boitempo, SP, 2017

AHTUSSER, Louis. Aparelhos Ideológicos e Estados, RJ, Edições Graal, 1985, 2a. edição

BODIN, Jean. Da República, editora Icone, SP, 2012

BEZERRA, Catarina Rose, KUBLAMNN, Paulo Roberto Loyolla, e NOBRE Fábio Rodrigues Ferreira. Índices de Geração de Segurança Humana: Uma Aplicação ao Caso Peruano. Revista de Estudos Internacionais (REI), ISSN 2236-4811, Vol. 7 (2), 2016

CARDOSO, Lourenço e Muller, Tânia M. P. Branquitude. Estudos sobre a Identidade Branca no Brasil, Appris editora, Curitiba, 2017

CASSIRER, Ernst. O Mito do Estado, editora Conex, SP, 2003

CHAKRABATARTY, Dipesh. Provincializing Europe. Postcolonial Thought and Historical Difference. Princeton University Press, New Jersey, 2000

CIRINO DOS SANTOS, Juarez. *Teoria da Pena*. Curitiba: ICPC/Lumen Juris, 2005, p. 35;

COSTA, Joaze Bernardino & Grosfoguel. Decolonialidade e Perspectiva Negra, Revista Sociedade e Estado. Volume 32, Número 1, Janeiro/abril, 2016

DAWSON, Christopher. Criação do Ocidente. A Religião e a Civilização Medieval. É Realizações Editora, SP, 2016;

FANON, Frantz. Os Condenados da Terra. Editora UFJF, MG, 2006

_____. Pele Negra. Máscaras Brancas, Edufba, , Salvador, 2008

FOUCAULT, Michel. A Microfísica do Poder, editora Graal, SP, 2008

GAULEJAC, Vincent. A Neurose de Classe. Trajetória Social e Conflitos de Identidade. Vialeteera.com.br,Rj,2014

HALL, Stuart. Da Diáspora. Identidades e Mediações Culturais. Editora UFMG, BH, 2018;

Hira, Sandew. Palestra Descolonizing the Mind - imaginando uma Civilização do Novo Mundo: uma crítica fundamental do colonialismo científico e outro discurso de libertação, 29 de setembro de 2015,

IGLESIAS, Francisco. História e Ideologia, Editora Perspectiva, SP, 1971

KRENAK, Ailton. Encontros/Ailton Krenak e Organização/Sérgio Cohn.

MBEMBE, Achille. Crítica da Razão Negra, editora Antígona, 2ª edição, Portugal, 2014_____. Políticas das Inimizades, editora Antígona, Portugal, julho/2017

MORRIS, Clarence(Org.) Os Grandes Filósofos do Direito, Martins Fontes, , SP, 2002

MOURA, Clóvis. Dialética Radical do Brasil Negro, editora Anita Ltda, SP, 1994

NOGUEIRA, Renato. O ensino de filosofia e a lei 10.639/03. Rio de Janeiro: CEAP, 2011

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2013). Seguridad humana y estudios críticos de seguridad: de la cooptación a la emancipación. In PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos & AZKUE, Irantzu Mendia (ed.). Madrid: Ed. Tecnos, 23-57.

RAMOS, Lazaro. Na Minha Pele, editora Objetiva, RJ, 2017

RAMOSE, Mogobe. African philosophy through ubuntu. Harare: Mond Books Publishers, 1999

ROCHA, Raquel Maria de Almeida. O Histórico da Segurança Humana e o (des)encontro das agendas de desenvolvimento e Segurança, Rev. Carta Inter. Belo Horizonte, v. 12. nº 3, 2017, p. 104-129SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço, Edusp, SP2002

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. Pode o Subalterno Falar?, Editora UFMG, MG, 2010

TADJBAKHS, Shahrbanou. Human Security: Looking back before looking forward. apostila, Teles, Pedro. Sujeito Racial, governo dos Corpos e Branquitude. artigo Revista Cult 240, ano 21, novembro 2018, p. 26/28TORRES, Nelson Maldonado; COSTA, Joaze Bernardino. Decolonialidade e pensamento Afrodiaspórico, Editora autêntica, RJ, 2018

THIONG'O, Ngugi Wa. Um Grão de Trigo, editora Alfabuara, RJ, 2008

WARREN, John T. Whiteness and Cultural Theory: Perspective ond Reserarch and Education. The Urban Review, Vol. 32, r. 2, 1999, site sjsu.edu

REDUÇÃO DE RISCOS DE EMERGÊNCIAS EM SAÚDE PÚBLICA E DESASTRES NO CONTEXTO DA SEGURANÇA HUMANA

Rocha, Vânia ¹

Freitas, Carlos Machado de ²

^{1,2} - Centro de Estudos e Pesquisas em Emergências e Desastres em Saúde Fundação
Oswaldo Cruz - CEPEDS/FIOCRUZ

RESUMO

O mundo atual que se tornou mais próspero em alguns aspectos, mas ao mesmo tempo mais populoso e concentrado em grandes centros urbanos. Parte significativa desta população vive em condições de vulnerabilidade social, onde predominam cenários de risco como violência, epidemias e desastres. Situações como esta rompem de maneira abrupta o padrão de vida das pessoas e causam mortes, portanto devem ser discutidas no contexto da Segurança Humana. Abordamos neste capítulo como os conceitos de emergência em saúde pública e de desastres se desenvolveram ao longo do tempo, na medida em que os problemas de saúde decorrentes dos mesmos foram tornando-se mais complexos, exigindo ações intersetoriais alinhadas em uma agenda em comum. Ao final apresentamos alguns desafios presentes e futuros no contexto da saúde para enfrentamento destes cenários.

Palavras-chave: emergências em saúde pública, desastres, segurança humana, vulnerabilidades

INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX ocorreram importantes mudanças que resultaram na melhoria das condições de vida e saúde das populações, gerando aumento da expectativa de vida e redução da mortalidade, só para exemplificar dois indicadores tradicionais. Se em 1900 a população mundial era de aproximadamente 1,7 bilhões, temos na atualidade um crescimento de quase 6 bilhões (7,6 bilhões). Se em 1900 pouco mais de 10% da população mundial era urbana, na atualidade é mais de 50%. No Brasil não foi diferente, pois passamos de pouco mais de 17 milhões em 1900 para mais de 208 milhões, com mais de 76% vivendo em áreas urbanas e mais da metade da população vivendo em apenas 5,7% dos 5.570 municípios brasileiros.

De acordo com Freitas e Ximenes (2012), temos nesse início de século XXI cerca de um bilhão de pessoas vivendo nas cidades em condições similares às das favelas, em áreas densamente povoadas com ausência de serviços básicos, como acesso a água potável e saneamento. As estimativas são de que até a primeira metade do século XXI um em cada três habitantes das cidades viverá nessas condições, esta população se tornará um grande contingente vulnerável do ponto de vista social e ambiental (Freitas & Ximenes, 2015).

Esse mundo que se tornou mais próspero e ao mesmo tempo mais seguro em muitos aspectos com aumento da expectativa de vida e redução da mortalidade infantil, é também mais populoso e concentrado nas cidades, com parte significativa da população vivendo em condições vulneráveis às emergências e aos desastres.

É nesse contexto que ao final do século XX se iniciaram uma série de esforços para reduzir os riscos de emergências em saúde pública e desastres, tanto no contexto internacional como nacional, de modo a oferecer maior proteção e segurança às populações humanas.

Dentre estes esforços, encontra-se a discussão sobre Segurança Humana, conceito apresentado no relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento de 1994, a partir de uma concepção de segurança centrada no desenvolvimento dos povos, na erradicação da pobreza, na educação, na inclusão, na justiça social e na garantia de direitos (UNDP, 1994).

No Brasil a implementação da Segurança Humana é algo mais recente e visa assegurar a sobrevivência da população para que possa criar sistemas políticos, sociais, ambientais, econômicos e culturais que garantam a todos viver com dignidade e tendo seus direitos respeitados, sendo a Segurança da Saúde um de seus sete componentes. (Fórum Internacional de Segurança Humana na América Latina, 2018).

Se por um lado situações crônicas relacionadas ao desenvolvimento como fome, injustiça, repressão política geram conflitos e ameaçam a sobrevivência e a saúde das populações, situações que rompem de maneira abrupta o padrão de vida das pessoas, como as emergências em saúde pública e os desastres, devem também ser discutidas no contexto da Segurança Humana.

O que são emergências em saúde e desastres

No âmbito da Saúde Pública, as emergências em saúde encontram-se tradicionalmente associadas ao ressurgimento de doenças bem conhecidas, como cólera, sarampo, febre amarela e dengue, bem como ao surgimento de novas doenças como a febre hemorrágica pelo vírus ebola, síndrome respiratória aguda grave e influenza aviária e zika/microcefalia, que passaram a afetar grandes contingentes populacionais, com grande risco de disseminação ou mesmo letalidade.

Os desastres estão associados aos eventos ou processos que envolvem determinados tipos de ameaças ambientais (inundações, deslizamentos de terra, secas, rompimentos de barragens ou vazamentos em indústrias químicas, para citar alguns) que, em determinadas condições de vulnerabilidade e exposição afetar grandes áreas à mudanças ecológicas bruscas e degradações, bem como populações aos riscos de doenças no curto, médio e longo prazos.

O surgimento de novos agentes infecciosos ou mesmo modificações nos agentes existentes tornando-os mais virulentos e capazes de gerar epidemias (Carmo e col., 2008), bem como as tendências no aumento da frequência e intensidade de ameaças relacionados às mudanças climáticas, como chuvas fortes e deslizamentos, inundações e secas, tempestades e furacões, além das ameaças envolvendo materiais radioativos ou químicos, já constituem sinais de alerta. Esses sinais de alerta já poderiam soar o alarme quando

consideramos que essas tendências ocorrem em situações de ampliação das condições de vulnerabilidade social e ambiental.

Por um lado temos um conjunto de processos sociais que resultam na precariedade das condições de vida e proteção social (trabalho, renda, saúde e educação, assim como aspectos ligados à infraestrutura, como habitações saudáveis e seguras, estradas, saneamento, entre outros) que tornam determinados grupos populacionais (por exemplo, idosos, mulheres e crianças), principalmente entre os mais pobres, vulneráveis. Por outro, um conjunto de mudanças ambientais resultantes da degradação ambiental no nível local (áreas de proteção ambiental ocupadas, desmatamento de encostas e leitos de rios, poluição de águas, solos e atmosfera, entre outros), regional e global (mudanças climáticas) que tornam determinadas áreas/regiões/países mais vulneráveis frente a ocorrência de epidemias ou ameaças ambientais e seus eventos subsequentes. Essas condições de vulnerabilidade social e ambiental potencializam não só os riscos de aumento, frequência e gravidade das emergências em saúde e dos desastres, mas também da sobreposição dos mesmos.

Por exemplo, nos desastres de 2011, que atingiram a Região Serrana do estado do Rio de Janeiro, essa vulnerabilidade fica bem evidente. Em Nova Friburgo, de acordo com o Censo de 2010, 72% da população era considerada branca, 18.9% pardos e 8.5% negros. Esses números ficam um pouco próximos dos percentuais de óbitos resultantes do desastre considerando o critério cor/raça, com 62.7% atingindo brancos, 20.7% pardos e 9.4% negros. Porém, quando se considera os óbitos por taxas, o que permite identificar a magnitude do problema para esses diferentes grupos populacionais, verificamos que para negros e pardos foram maiores que 2,5, enquanto para brancos foi pouco maior do que 2,0. Mesmo em um município com quase três quartos da população considerada branca, os óbitos entre negros e pardos apresentou taxas maiores e não menores, revelando as desigualdades sociais históricas a que estão submetidas determinadas populações (Cardoso, 2018).

Rufino e col. (2018) demonstraram que em 2013, quando o Nordeste vivia uma das mais longas secas das últimas décadas, ocorreu um grande surto de diarreia, resultando em milhares de internações e centenas de óbitos nos estados de Pernambuco e Alagoas. Dois anos depois, em 2015, com a introdução do vírus zika, o mesmo Nordeste vivenciou grande elevação dos casos de microcefalia, principalmente em Pernambuco.

Após as evidências encontradas no Brasil sobre a relação entre a exposição de gestantes ao zika vírus e os casos de microcefalia em seus recém nascidos, o Comitê de Emergências da Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a situação como uma emergência de saúde pública de importância internacional. O zika vírus, transmitido pelo mosquito *Aedes aegypti* (o mesmo que transmite dengue e chikungunya), provoca uma infecção leve. No entanto, quando associado a casos de microcefalia em bebês de mães infectadas pode até mesmo se tornar uma ameaça a sobrevivência da espécie humana, pois a microcefalia é uma grave malformação que limita as condições e o tempo de vida de uma criança. Foram detectados também alguns casos associados à síndrome de Guillain-Barré, grave distúrbio neurológico no qual o sistema imunológico passa a atacar o sistema nervoso, podendo causar alterações motoras, atrofias, fraqueza gradual nas pernas, braços e troncos e, em alguns casos, podendo levar à total paralisia. Foi essa relação que levou a OMS a considerar o zika vírus uma ameaça “de proporções alarmantes” (WHO, 2015).

Nessa emergência, quando olhamos para o perfil das mães que adquiriram zika e tiveram filhos com microcefalia verificamos que as mães de pele preta ou parda comparadas com branca, com até 3 anos de estudos e que não realizaram o pré-natal em relação àquelas com seis ou mais consultas, tiveram uma prevalência cerca de duas vezes e meia maior.

Nesses dois casos bem distintos, um envolvendo um desastre e o outro uma emergência em saúde pública, fica demonstrando o quanto a condição social (educação, renda, habitação, entre outros) e de acesso aos serviços (acompanhamento pré-natal) produz efeitos distintos para uma população mesmo quando exposta aos mesmos eventos.

Este caso demonstra também a importância do preparo para uma rápida e segura detecção e de ações de resposta bem planejadas para evitar danos que comprometam não somente uma população, mas uma tragédia em massa ou ainda toda uma geração. Agir de forma prospectiva também foi fundamental para evitar uma pandemia de H1N1, conhecida como influenza A, em 2009.

O Brasil vinha se preparando para evitar casos da doença desde 2003, pois já havia um alerta internacional. Em 2009, uma força tarefa foi acionada integrando vários setores da área da saúde e de outras áreas, que se envolveram na prevenção adotando medidas em consonância com estados e municípios, para propiciar uma efetiva atuação do Sistema

Único de Saúde (SUS) no enfrentamento desta emergência em saúde pública de importância internacional. Dentre as medidas realizadas estavam: o monitoramento e ações de vigilância; notificações de casos; monitoramento de portos, aeroportos e fronteiras; recomendações aos viajantes; assistência aos casos e contatos; divulgação nos meios de comunicação; estruturação das redes de saúde; aquisição de insumos e tratamentos, além do desenvolvimento de capacidade nacional para produção da vacina contra o vírus influenza A (Temporão, 2009).

Em relação aos desastres, o setor saúde também tem grande responsabilidade na preparação e resposta, considerando que os impactos dos desastres resultam em efeitos diretos (curto, médio e longo prazos) e indiretos sobre a saúde e o bem-estar das populações. Desse modo, os desafios são muitos e exigem planejamento de estratégias novas, intensificação das já existentes do setor saúde e associação destas com as lições aprendidas com eventos similares.

O processo de preparação é um trabalho contínuo de pesquisa e construção de informações para identificação das áreas vulneráveis e das populações expostas aos riscos de desastres – o que exige combinar dados socioambientais, características da população e de sua situação de saúde, assim como os recursos e as capacidades de respostas envolvendo a prevenção de doenças, a atenção e o cuidado à saúde e a promoção da saúde nessas áreas, definindo os territórios vulneráveis e prioritários para ações em mapas. Considerando que a realidade é dinâmica, tão importante quanto elaborar um plano é atualizá-lo periodicamente com dados e informações recentes.

Cabe ressaltar que cada plano de preparação e resposta a desastres é único e distinto para cada município, local ou região, pois os tipos de eventos ou situações detonadores de desastres, os processos e fatores de risco, as condições de vulnerabilidades, assim como as capacidades de respostas, são diferentes não somente entre estados e municípios, mas também entre as diferentes áreas e territórios dentro dos municípios. Além disso, as diferenças são espaciais (estados, municípios, distritos, bairros, áreas etc.) e temporais, já que alguns efeitos sobre a saúde exigem respostas e ações imediatas, enquanto outros irão durar ou ocorrer a médio e longo prazos. Neste tema, como em tantos outros da Saúde Pública, tempo, lugar e pessoas são os pilares para compreensão e gestão de risco de desastres (Freitas e col., 2018).

Nos itens a seguir abordaremos como os conceitos de emergência em saúde pública e de desastres se desenvolveram ao longo do tempo, no âmbito nacional e internacional, na medida em que os problemas relacionados foram tornando-se mais complexos, exigindo uma abordagem integrada e ações intersetoriais para lidar com os mesmos.

O contexto internacional

Como mencionado no início deste capítulo, mudanças nos padrões das doenças infecciosas têm sido evidenciadas nas últimas duas décadas por meio de diferentes situações como, modificações biológicas em agentes causadores e transmissores, o surgimento de novas epidemias ou mesmo a ressurgência de outras combatidas no passado. Na tentativa de buscar explicação a estes fenômenos, o Instituto de Medicina dos Estados Unidos em 1992 utilizou pela primeira vez o termo “Doença Infecciosa Emergente”. Em 1994, o *Center for Disease and Control* americano conceituou o termo como “doença de origem infecciosa cuja incidência em humanos tem aumentado nas últimas duas décadas ou ameaça aumentar no futuro próximo”. No entanto, este conceito ainda era impreciso, pois estabelecia um período de tempo artificial, sem levar em conta a dinâmica natural de cada doença, bem como outro fator importante - o território de ocorrência. Deste modo, o conceito foi substituído pelo *Institute of Medicine* em 2003 por “uma doença infecciosa clinicamente distinta, que tenha sido recentemente reconhecida, ou uma doença infecciosa conhecida cuja incidência esteja aumentando em um dado lugar ou entre uma população específica” (Carmo e col., 2008). Embora mais completo, o conceito ainda apresentava limites como a imprecisão no parâmetro de magnitude de incidência, ou seja, o que significa “aumentando” para determinadas doenças, se não levarmos em conta a tendência histórica anterior?

Neste contexto, foi estabelecido um grupo de trabalho na área da saúde, em âmbito internacional, que teve como produto o Regulamento Sanitário Internacional (RSI), aprovado pela Assembleia Mundial de Saúde em 2005. Por consequência, um novo conceito para definir fenômenos na área da saúde foi estabelecido pelo RSI – o de **Emergência de Saúde Pública** internacional (ESP). Uma ESP internacional se caracteriza pela ocorrência de um “evento extraordinário, o qual é determinado por constituir um risco de saúde pública para outro Estado por meio da propagação

internacional de doenças e por potencialmente requerer uma resposta internacional coordenada". Entende-se por evento "a manifestação de uma doença ou uma ocorrência que cria um potencial para doença" (Carmo e col., 2008).

Os eventos não se limitam à ocorrência de dano (caso ou óbito por determinada doença), mas incluem fatores de risco para sua ocorrência. Não são restritos à ocorrência de doenças transmissíveis, mas contemplam ainda problemas de saúde de natureza química, radionuclear ou decorrentes de desastres ambientais, como terremotos, inundações ou secas.

Por meio deste breve histórico, podemos observar que o conceito de doença infecciosa tornou-se mais amplo e abrangente na medida em que fenômenos ligados a saúde tornaram-se mais complexos, bem como formas de lidar com estas situações vão sendo atualizadas. O conceito de ESP aborda, inclusive, os agravos a saúde relacionados a desastres, sejam de origem natural ou tecnológica.

Ainda no contexto internacional, dentre as orientações voltadas à gestão de risco de desastres e do envolvimento do setor saúde nesse processo, podemos citar o "Marco de Hyogo" (UNISDR, 2005), que indicava a redução de risco de desastre com ações prioritárias em todos os níveis de atuação. A primeira das prioridades do Marco de Ação de Hyogo era garantir que a redução de riscos de desastres fosse uma prioridade nacional e local com uma base sólida de para implementação, criando-se, por exemplo, legislações específicas. A segunda prioridade se relacionava à melhoria das capacidades das instituições para identificar, monitorar e avaliar os riscos de desastres e melhorar os sistemas de alerta antecipado. A terceira prioridade no Marco de Ação de Hyogo era centrada na utilização do conhecimento, da inovação e da educação para construir uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis. A quarta prioridade é voltada à redução dos fatores ambientais, sociais e econômicos que se relacionam aos desastres, tema que avançamos pouco no Brasil e no mundo.

Assim, não foi por acaso que o Marco de Ação de Hyogo, com foco na gestão dos desastres, foi atualizado pelo Marco de Sendai, aprovado por todos países da ONU em março de 2015, que inova ao enfatizar a gestão de risco de desastres. O Marco de Sendai estabelece que, para a redução de riscos de desastres, deve-se aumentar a resiliência dos sistemas nacionais de saúde por meio da integração da gestão do risco de desastres no atendimento de saúde, especialmente em nível local (UNISDR, 2015).

“Os Princípios de Bangkok”, outro documento lançado em 2015, e conectado ao Marco de Sendai, reforçam a implantação de aspectos relacionados à saúde na redução de riscos de desastre – RRD como: promover a integração sistemática de saúde nas políticas e planos de redução de risco; reforçar a cooperação entre as autoridades de saúde e demais parceiros relevantes; estimular investimentos públicos e privados; integrar RRD à educação, formação e capacitação de profissionais de saúde; incorporar dados de mortalidade, morbidade e incapacidade relacionados a desastres; promover e apoiar ações intersetoriais e fronteiriças para todos os perigos; e promover o desenvolvimento de políticas locais e nacionais coerentes entre si e com os aspectos legais e institucionais existentes (CCSPD, 2016).

No entanto, para atender às recomendações e demandas destes documentos, deve-se adotar um conceito ampliado de desastre, para que possa contribuir com o alcance de níveis de intervenção mais satisfatórios. Nesta perspectiva, o conceito de desastre natural merece debate, pois a produção de conhecimento sobre desastres é multidisciplinar, podendo abordar diferentes vertentes sobre o mesmo assunto. Em geral, as produções científicas tendem a enfatizar o fenômeno físico (chuva, terremoto, furacão) e a maior parte das pesquisas desenvolvidas com base nas Ciências Naturais segue essa tendência, tratando o desastre como algo inevitável por forças da natureza.

Quando tratado desta forma, a ênfase das ações está no monitoramento da chegada da ameaça e no preparo da população para a resposta (Wisner e col., 2004; Narváez e col., 2009). Esta abordagem, portanto, não contempla fatores de risco associados como as vulnerabilidades sociais envolvidas no processo de produção do desastre, tampouco o nível de exposição dos afetados limitando as ações de preparação.

No âmbito da Saúde Pública este conceito deve ser ampliado, para um evento se constituir em um desastre é necessário a combinação de alguns fatores. Primeiro, é preciso um evento detonador, conceituado como ameaça ou perigo, que pode ser gerado pela dinâmica da natureza (geológicas, hidrológicas, meteorológicas, biológicas) ou da sociedade (degradação ambiental ou ameaças tecnológicas como rompimentos de barragens, acidentes químicos e nucleares). Este evento deve resultar na exposição de populações humanas, gerando o potencial de danos e agravos à saúde. E estes serão mais ou menos graves a depender das condições de vulnerabilidade, que resultam tanto na propensão de uma comunidade ou sociedade de sofrer de modo mais intenso e grave os

efeitos dos desastres, como também nas limitações das capacidades de redução de riscos e de resiliência frente a estes eventos (Freitas e col., 2016).

Em síntese, o que levará à ocorrência de um desastre não é somente o evento físico em si (ameaça), mas as condições de vulnerabilidade das comunidades onde estes eventos acontecem, o nível de exposição, bem como a capacidade de resposta local. Para a Saúde Pública é importante ressaltar que embora o conceito de desastre envolva todos estes aspectos, nem sempre é possível estabelecer uma relação direta entre a exposição da população aos eventos e seus efeitos sobre a saúde.

O atual cenário sobre desastres tem movimentado organismos internacionais, nacionais e regionais no sentido de elaborar planos de Gestão de risco de desastres que envolvam a redução do risco (Narváez e col., 2009). A gestão de risco de desastres é um processo que visa a antecipação, planejamento e preparação para responder a um evento, que exige o envolvimento de diferentes setores e níveis de governo (municipal, estadual e federal), assim como a participação da sociedade organizada. Nesse processo, o envolvimento da administração pública em nível municipal é de fundamental, já que em situações de desastres é o primeiro nível a ser afetado e/ou demandado.

É importante destacar que gestão de risco de desastre não é sinônimo de gestão de desastre. Quando trabalhamos na perspectiva da gestão do risco, estamos pensando num ciclo que envolve ações antes, durante e o depois do desastre, pois envolve um processo contínuo de pensar e agir em busca da resiliência. Ao contrário, a gestão do desastre contempla somente ações logo após um evento como uma inundação, um deslizamento ou rompimento de uma barragem, por exemplo. São ações pontuais para responder os impactos iniciais ou restabelecer as condições locais em um nível aceitável de funcionamento, sem uma visão prospectiva.

A gestão de risco abrange um conjunto de ações mais amplas que têm como finalidade prevenir, reduzir e controlar ao máximo os fatores de risco presentes na sociedade para diminuir o impacto dos desastres. Envolve decisões administrativas, de organização e de conhecimento para implementar políticas, estratégias e fortalecer capacidades locais a fim de reduzir os impactos de ameaças naturais e tecnológicas.

Uma gestão de risco bem realizada prevê medidas estruturais, como por exemplo construções mais seguras e implantação sistemas de alerta e alarme, sem ignorar a importância de ações não estruturais, como formação e capacitação de recursos humanos,

envolvimento das comunidades afetadas nos planos de preparação, ou ainda medidas para o desenvolvimento local e redução das desigualdades. Em muitos casos a gestão de risco tenta colaborar com o desenvolvimento local e uso sustentável dos recursos, reduzindo os fatores de riscos, em consonância com o desenvolvimento humano, econômico, ambiental e territorial, com vistas a reduzir as vulnerabilidades sociais, aumentar a capacidade de resiliência local e fortalecer a segurança humana.

A atuação em desastre envolve um trabalho permanente e contínuo, com planejamento definido, para que os diferentes setores estejam preparados para manejar uma ocorrência de forma adequada, recuperar e antecipar a ocorrência de eventos futuros, o que possibilita minimizar os danos por meio do desenvolvimento de ações no momento oportuno e com a capacidade necessária.

Sendo assim, cada setor tem seu papel definido e integrado a outros setores em um processo permanente de ação. No quando 1 apresentamos uma síntese dos cinco processos fundamentais para gestão de riscos de desastres e como o setor saúde se enquadra por meio de políticas e ações específicas.

Quadro 1 – Processos fundamentais para Gestão de risco de desastres e ações do setor saúde

| 1994 | 2003 | 2005 | 2006 - Brasil | 2011 – Brasil |
|--|--|---|---|--|
| <p>“Doença de origem infecciosa cuja incidência em humanos tem aumentado nas últimas duas décadas ou ameça aumentar no futuro próximo” (CDC-USA, 1994)</p> | <p>“Uma doença infecciosa clinicamente distinta, que tenha sido recentemente reconhecida, ou uma doença infecciosa conhecida cuja incidência esteja aumentando em um dado lugar ou entre uma população específica” (Institute of Medicine, 2003)</p> | <p>“Evento extraordinário, o qual é determinado por: constituir um risco de saúde pública para outro Estado por meio da propagação internacional de doenças e por potencialmente requerer uma resposta internacional coordenada” (RSI, 2005).</p> | <p>“Evento que apresente risco de propagação ou disseminação de doenças para mais de uma Unidade Federada (Estado ou Distrito Federal), com priorização das doenças de notificação imediata e outros eventos de saúde pública (independentemente da natureza ou origem), depois de avaliação de risco, e que possa necessitar de resposta nacional imediata” (MS, 2006)</p> | <p>“Aqueles situações em que o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública é demandado em virtude da ocorrência de determinadas situações epidemiológicas, desastres e/ou desassistência à população” (Brasil, 2011).</p> |

Fonte: Adaptado de Carmo e col., 2008

A partir do que foi exposto, podemos considerar que existe uma relação intrínseca entre ESP e desastres que deve ser considerada pelos gestores das áreas envolvidas de cada município, região ou país. Deste modo, apresentamos a seguir como políticas, programas e ações relacionadas a estes temas foram desenvolvidos no contexto brasileiro nas últimas duas décadas.

O contexto nacional

Com a aprovação do Regulamento Sanitário Internacional pela Organização Mundial da Saúde em 2005, a redução do impacto das emergências e desastres em saúde tornou-se uma das funções essenciais da Saúde Pública. Desta forma, políticas, planejamento, ações de prevenção e preparação para resposta e reabilitação a desastres passam a ser consideradas prioridade também na área da saúde. O documento salienta a necessidade de enfoque integral em relação a emergências e a participação de todo o sistema de saúde com ampla colaboração intersetorial e interinstitucional na redução do impacto e nas respostas aos desastres.

A partir do conceito de ESP no Regulamento Sanitário Internacional (2005), a Secretaria Nacional de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde - SVS/MS definiu Emergência de Saúde Pública de importância nacional como: *“evento que apresente risco de propagação ou disseminação de doenças para mais de uma Unidade Federada (Estado ou Distrito Federal), com priorização das doenças de notificação imediata e outros eventos de saúde pública (independentemente da natureza ou origem), depois de avaliação de risco, e que possa necessitar de resposta nacional imediata”* (Carmo e col., 2008)

De acordo com a Portaria de doenças e agravos de notificação imediata lançada em 2006 pelo Ministério da Saúde, um evento é: *“cada caso suspeito ou confirmado de doença de notificação imediata; agregado de casos de doenças que apresentem padrão epidemiológico diferente do habitual (para doenças conhecidas); agregado de casos de doenças novas; epizootias e/ou mortes de animais que podem estar associadas à ocorrência de doenças em humanos (por exemplo, epizootia por febre amarela); outros eventos inusitados ou imprevistos, incluindo fatores de risco com potencial de*

propagação de doenças, como desastres ambientais, acidentes químicos ou radionucleares”

Em 2011 o Decreto 7.616 de 2011 estabelece no Brasil Emergências em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) como: *“aquelas situações em que o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública é demandado em virtude da ocorrência de determinadas situações epidemiológicas, desastres e/ou desassistência à população”*

No quadro 2 apresentamos como, do conceito de doença infecciosa emergente, torna-se necessário um conceito amplo – o de ESP no contexto internacional e nacional para compreender, analisar e tomar decisão no âmbito da saúde.

Quadro 2 – De doença Infeciosa Emergente à Emergência em Saúde Pública

| Processos | Síntese | Setor saúde |
|---|--|---|
| Prevenir riscos futuros | A prevenção de riscos futuros é o principal processo específico da redução de riscos de desastres. Requer um enfoque integral com relação aos potenciais danos e a origem de todas ou cada uma das emergências ou desastres possíveis na realidade do país. | Encontra-se em consonância com a promoção da saúde, a sustentabilidade ambiental e a equidade social. Apona para a formulação de políticas e ações de saúde sobre os processos de determinação social dos riscos de desastres e de seus impactos sobre a saúde. Demanda articulação intersetorial, particularmente com a gestão ambiental e territorial para limitar não só a ocupação de áreas de riscos por habitações e estabelecimentos industriais, agrícolas e comerciais, mas também pelas unidades de saúde. Envolve a articulação das políticas de saúde com um conjunto de políticas públicas relacionadas aos determinantes e condicionantes da saúde, como as de geração de emprego e renda, educação, habitação, meio ambiente, entre outras, que possibilitem que as pessoas vivam em lugares e habitações saudáveis e seguras. |
| Reduzir riscos existentes | A prevenção de riscos futuros deve ser realizada simultaneamente com políticas e ações de saúde para minimizar os fatores de riscos já existentes em áreas e populações que se encontram em condições de vulnerabilidade na atualidade, de modo a limitar o impacto adverso das ameaças expressas em situações ou eventos. | De um modo geral os desastres potencializam a ampliação e/ou agravamento dos riscos de doenças e agravos já existentes nas populações e áreas afetadas. Isto significa que as ações de prevenção em saúde que já são realizadas devem estar integradas com as de prevenção de riscos de desastres e de surgimento de novas doenças e agravos, evitando ou reduzindo a sobreposição de riscos à saúde. |
| Preparar respostas | A preparação envolve o desenvolvimento de capacidades, instrumentos e mecanismos que permitam antecipadamente assegurar uma resposta adequada e efetiva aos desastres. São elementos importantes a estruturação de sistemas de detecção e identificação de ameaças/perigos; alertas precoces; monitoramento e avaliação dos riscos de desastres; repasse imediato de informações essenciais disponíveis para a proteção das populações em áreas em que ameaças podem se tomar desastres ou que desastres já tenham ocorrido. | A preparação do setor saúde tem como objetivo melhorar a capacidade de resposta na atenção e na vigilância em saúde e evitar que ações inadequadas produzam um segundo desastre (potencializando doenças e agravos já existentes, bem como gerando outros problemas que poderiam ser evitados com medidas preventivas), intensificando os impactos do desastre e comprometendo as ações de recuperação e reconstrução. |
| Responder aos desastres e reabilitar as condições de vida | Compreende as ações que serão executadas após a ocorrência de um desastre, mas que foram preparadas antes do mesmo e que têm por objetivo salvar vidas, reduzir o sofrimento humano e diminuir as perdas materiais. Alguns exemplos de atividades típicas dessa etapa são a busca e resgate das pessoas afetadas, assistência médica de emergência, organização de abrigos temporários, a distribuição de água, alimentos e roupas e a avaliação dos danos. | Envolve desde ações de curto e médio prazo, como o cuidado e atenção para os que sofrem agravos e doenças imediatas, bem como ações de vigilância e monitoramento para implementação imediata de medidas de controle e prevenção de novos fatores de riscos que são gerados por um desastre, como por exemplo, doenças geradas pelo acesso à água e alimentos contaminados, bem como por vetores e hospedeiros de doenças no pós-desastre. Não só a resposta e a reabilitação são mais efetivas no curto e médio prazo, se baseadas na preparação para respostas, como também evitarão que se prolonguem no tempo se estiverem articuladas com projetos e processos de recuperação e reconstrução das comunidades e sociedades afetadas. |
| Recuperar e reconstruir comunidades | É o processo de reparação da infraestrutura física e do funcionamento definitivo dos serviços da comunidade, ao mesmo tempo envolve promover as mudanças necessárias para a redução de riscos de desastres futuros. Exemplos: reestabelecimento de serviços de abastecimento de água, coleta de lixo, reparos e reconstrução dos hospitais, postos de saúde, estradas, pontes de acesso e demais edificações. | Para isto, o setor saúde não só deve proporcionar a continuidade de ações de atenção para recuperação e reabilitação da saúde no pós-desastres em consonância com ações de vigilância em saúde, como deve articular as mesmas com as medidas de reconstrução da comunidade. Recuperar, reabilitar e reconstruir são ações que devem ser realizadas com o objetivo de transformar o desastre em lição e oportunidade para desenvolver e aplicar medidas para reduzir o risco de desastres futuros e tornar as comunidades mais resilientes, promovendo a saúde através da sustentabilidade ambiental e equidade social. |

Fonte: Guia de Preparação e Resposta do Setor Saúde aos Desastres (2018)

Dentre as iniciativas nacionais, o Ministério da Saúde, por meio da Secretaria Nacional de Vigilância em Saúde e mais especificamente por meio do Vigidesastre, realizou uma série de ações no sentido de melhor preparar estados e municípios brasileiros para o enfrentamento dos desastres naturais como elaboração e implementação de planos de contingência, capacitações de equipes de saúde, fomento a cursos de formação em diferentes níveis e produção de materiais de apoio, além de participar de ações interministeriais para a redução do risco de desastres.

Ainda como avanços no contexto nacional podemos citar a implantação do Centro de Informações Estratégicas e Respostas em Vigilância em Saúde (Cievs) e da Rede Cievs, que incluiu Centros em todas as SES e SMS das capitais e em mais quatro municípios estratégicos do país. A formação de técnicos para investigação e resposta às emergências de saúde pública, a implantação de rede de vigilância epidemiológica hospitalar e a ampliação da capacidade laboratorial para exames diagnósticos mais rápidos e precisos são outros exemplos de ações neste contexto (Carmo e col., 2008; Teixeira e col., 2018).

Em 2011 foi criada a Força Nacional do Sistema Único de Saúde – FN-SUS por meio do Decreto presidencial 7.616. A sua atuação perpassa diversas áreas do MS, sobretudo a Vigilância e a Atenção à Saúde, sua principal função é contribuir com o manejo e resposta a desastres que geram situações extremas nas quais municípios e estados não conseguem oferecer sozinhos o suporte necessário para reestabelecer as condições de saúde local. A FN-SUS é composta por profissionais entre gestores e técnico cadastrados e treinados pelo MS em todas as regiões do país, bem como instituições de apoio com experiência no tipo de desastre ocorrido e nas necessidades identificadas. Quando a FN-SUS é acionada, esses profissionais são convocados para agir em sua região ou podem ser deslocados temporariamente para contribuir em outras mais distantes (Rocha, 2015).

No âmbito da Defesa Civil, a divulgação dos problemas relacionados às mudanças climáticas globais e os recentes desastres como deslizamentos, inundações e enxurradas levaram o Ministério da Integração Nacional a tomar iniciativas, por meio da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - SNDC.

Em 1995 foi instituída a Política Nacional de Defesa Civil – PNDC, atualizada pelo decreto 5.376 de 2005 que constitui um marco legal do setor no país. Um documento

de mesmo nome elaborado pelo Ministério da Integração Nacional em 2007 apresenta os condicionantes, objetivos, instrumentos, conceituações, classificação geral dos desastres, codificação de desastres, ameaças e riscos, diretrizes, metas, planos, projeto e programas da PNDC. Neste documento o conceito de defesa civil é: *“Um conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas, destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social”* (Brasil-MIN, 2014). Este aparato jurídico foi criado para dar condições de funcionamento ao Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC e ao Conselho Nacional de Defesa Civil – CONDEC, consolidando um processo iniciado nos anos 60.

A realidade atual tem exigido da Defesa Civil constante revisão de seu arcabouço jurídico, do seu sistema de ação e, sobretudo, consciência das suas fragilidades em lidar com todos estes problemas. Entre os anos de 2003 e 2014 foram criados 20 Portarias, 10 decretos e oito Leis no âmbito federal na tentativa de amparar judicialmente as ações do setor (Brasil-MIN, 2014).

Em 2012, em virtude das grandes catástrofes de Santa Catarina em 2008 e da Região Serrana do Rio de Janeiro em 2011, foi aprovada a lei 12.608 de 2012, que institui uma Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, dispondo sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC, autorizando a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres.

Dentre os avanços desta nova lei, está a definição de papéis da Defesa Civil nos seus três níveis de organização, ou seja, governo federal, estados e municípios têm agora funções definidas e integradas dentro do sistema de ações para a redução de risco de desastres. Outro ponto a ser destacado é a incorporação do termo “proteção” à política de defesa civil, alterando a ênfase anterior centrada na emergência e na resposta aos desastres, em ações de prevenção e preparação realizadas para evitar o desastre ou minimizar seus impactos.

Esses esforços somam-se a outros que a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - SEDEC realizou nos últimos anos, como investimento em capacitações de profissionais em parceria para estruturar as instâncias municipais de defesa civil, entretanto, a falta de recursos humanos e financeiros persiste. A SEDEC, ciente de que as defesas civis municipais em geral não dispõem de estrutura mínima de pessoal e

equipamentos capazes de atender às atribuições conferidas pela lei, realizou em 2012 uma chamada pública, tendo como objetivo suprir os municípios com equipamentos e materiais necessários para assegurar uma estrutura mínima de funcionamento (veículos de tração 4x4, aparelhos de GPS e máquinas fotográficas digitais, etc).

Entretanto, o empenho tanto do setor saúde como da defesa civil nem sempre se expressa de forma efetiva e imediata nas instâncias locais. No cenário atual municípios e regiões com alto índices de desigualdades, frágeis técnica e estruturalmente falando e, em muitos casos com administrações envolvidas em mecanismos sistêmicos de corrupção, comprometem a implementação de políticas e ações de redução de risco. Os resultados são desastres e emergências em saúde pública que se repetem, causando danos, vítimas fatais, prejuízos à saúde e a segurança humana. É neste contexto que apresentamos como conclusão alguns desafios presentes e futuros para o país.

Desafios presentes e futuros

Os desafios que ainda enfrentamos tanto no contexto internacional, mas sobretudo no nacional, estão fortemente relacionados às condições de vulnerabilidade social e ambiental que potencializam os riscos e ao mesmo tempo geram sobreposição dos mesmos. A primeira mudança necessária seria partir de ações integradas e planejamentos que rompam com a lógica setorializada, na qual a redução das vulnerabilidades socioambientais fica esquecida e ações básicas são executadas por alguns setores, com pouco diálogo e interação.

Ao mesmo tempo em que o Brasil ganhou expertise e tem aprimorado sua capacidade de resposta a desastres e emergências em saúde pública como os últimos acontecimentos, as ações preventivas e planos de preparação para evitar ou minimizar seus impactos ainda são um grande desafio para nosso país. Em torno de 90% dos investimentos públicos federais são aplicados na resposta aos desastres e menos de 10% em prevenção. Esta lógica se reflete diretamente na capacidade de resposta dos municípios. Deste modo, a maior parte das ações e dos recursos investidos na gestão de risco de desastre acaba por centrar esforços na etapa de resposta imediata, ou seja, logo após o desastre, ficando a Redução do risco em segundo plano.

A resposta a um desastre ou mesmo diante de uma emergência em saúde pública oferece oportunidade para tomar de medidas de adaptação e resiliência, executadas durante toda a fase de recuperação (em longo prazo). Infelizmente esta oportunidade é perdida, e quase sempre se reconstrói a infraestrutura semelhante a que existia antes do desastre. E isso quando ocorre a reconstrução. As vulnerabilidades sociais e ambientais inseridas no processo de produção do desastre são, desta forma, desconsideradas, reproduzindo o cenário inicial de risco.

Quando comparamos internamente municípios brasileiros encontramos alguns melhor preparados que outros, mas boa parte das cidades precisa melhorar os indicadores de gestão de risco de desastres no Brasil. A maioria das cidades não possuem um plano de preparação geral, alguns possuem planos setoriais, como na saúde por exemplo, com raros os planos que integram diferentes setores.

Associado a isto, as cidades que possuem planos de preparação podem melhor responder aos desastres, entretanto, muitas vezes há uma grande diferença entre o que foi planejado e o que realmente acontece em uma grande crise provocada por desastre. Um bom plano deve unir informações gerais e locais que contribuam para responder as demandas previstas, ou seja, deve abordar situações genéricas vivenciadas em determinado tipo de desastres, mas com potencial para inclusão de demandas locais específicas, bem como abertura para tomada de decisão em cenários imprevistos

Na Gestão do risco de desastres, bem como em emergências em saúde pública, medidas estruturais devem ser integradas a não estruturais, que minimizem o impacto das vulnerabilidades. As desigualdades sociais estão na raiz estrutural de nossa sociedade e agravam os problemas, por isso a importância de políticas públicas de estado que reduzam as equidades. Promover formação e capacitação baseada nos diferentes saberes e experiências não somente de técnicos, mas também das comunidades para assumirem um papel proativo e mobilizador nas questões vinculadas às vulnerabilidades socioambientais é outro desafio.

Há necessidade de uma melhor interface entre os setores públicos e da sociedade civil (ONGs, movimentos sociais, empresas, entre outros) com interesse na RRD, nas ESP e em segurança humana. Essa melhor interface poderia fortalecer elos políticos e de ação, com vistas para estratégias intersetoriais na qual defesa civil, saúde, ambiente,

educação, justiça, dentre tantos outros, reconhecessem suas responsabilidades e fossem reconhecidos pelos seus pares na sociedade civil numa verdadeira gestão por processo.

Dentre os desafios específicos da área da saúde, não podemos deixar de mencionar a necessidade de fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS, atendendo a três principais princípios - universalidade, integralidade e equidade. A universalidade, deve contemplar a atenção a todos os grupos populacionais vulneráveis, expostos e afetados, tanto ocupacional (independentemente da sua forma de inserção no mercado de trabalho) como ambientalmente (em assentamentos humanos legalizados ou não). A integralidade deve promover um conjunto de ações que envolvam a vigilância em saúde, a promoção da saúde, a prevenção de riscos e agravos, a assistência e a recuperação em saúde, para os efeitos de curto, médio e longo prazos ocasionados pelos desastres ou ESP, devendo considerar também indivíduos e comunidades de modo integral e não fragmentado. Finalmente, a equidade permite intensificar as ações de saúde principalmente em áreas mais necessitadas, de modo a se alcançar a igualdade de oportunidades para todos os grupos populacionais que apresentam condições desiguais.

Por fim, uma melhor interface entre os setores públicos e sociedade civil, baseada em princípios como universalidade, integralidade e equidade é sem dúvida um passo importante para reduzir os riscos e garantir a segurança. Porém, será insuficiente se não considerar e enfrentar o fato de que desastres e emergências são produzidos socialmente e que a vulnerabilidade que se encontra na base de suas ocorrências ou mesmo agravamento para determinados grupos populacionais e sociais encontra-se estreitamente e inversamente relacionada ao nível de desenvolvimento econômico e social do país, com a maior carga e sobreposição de riscos e inseguranças recaindo sobre os mais pobres, nos territórios mais precarizados. Assim, avançar sobre os temas relacionados à redução de riscos e segurança humana exigirá não só refletir sobre os limites de um modelo de desenvolvimento tão desigual no acesso aos bens e serviços, riscos e danos, mas também agir para que um país e um mundo mais justo e seguro seja para todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Legislação. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2014. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/web/guest/defesa-civil/legislacoes> [Acessado em 3 de setembro de 2014]

CARDOSO, Paola Cardoso. A spatially integrated modelling approach to landslide risk assessment: A case study of the Nova Friburgo disaster - RJ, Brazil / Claudia Paola Cardozo - São José dos Campos: INPE, 2018

CARMO, Eduardo Hage et al. Emergências de Saúde Pública: conceito, caracterização, preparação e resposta. Estudos avançados, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 19-32. 2008.

Centro de Conhecimento em saúde Pública e Desastres (2016). Disponível em: https://www.facebook.com/saudepublica.desastres/?modal=followers¬if_id=1548680654921875¬if_t=page_follow

Fórum Internacional de Segurança Humana na América Latina, 2018. Disponível em: <http://segurancahumana.com.br/>

FREITAS, Carlos Machado et al. Guia de Preparação e Respostas do Setor Saúde aos Desastres. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2018.

FREITAS, Carlos Machado et al. Gestão local de desastres naturais para a atenção básica. 2016. Disponível em: http://www.unasus.unifesp.br/biblioteca_virtual/DAB/unidade2.html

FREITAS, Carlos Machado & Ximenes, Elisa. Cidades e Desastres Naturais - da Vulnerabilidade à Resiliência. In: Fátima Furtado, Luiz Priori, Ednéa Alcântara. (Org.). Mudanças climáticas e resiliência de cidades. 1ed. Recife: LEPUR-MDU-UFPE, Pickimagem, 2015, p. 237-253.

FREITAS, Carlos Machado & XIMENES, Elisa. Enchentes e saúde pública: uma questão na literatura científica recente das causas, consequências e respostas para prevenção e mitigação. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 1601-1616, 2012.

Marco de Acción de Hyogo para 2005-2012. Conferência Mundial sobre la Reducción de los Desastres, 18 a 22 de enero de 2005, Kobe, Hyogo, Japón. Disponível em: <http://www.unisdr.org>

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, 18 de marzo de 2015, Sendai, Japon. Disponível em: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframefordisasterri.pdf

NARVÁEZ, Lizardo. et al., La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos. San Isidro: Secretaría General de la Comunidad Andina; 2009.

ROCHA, Vânia. O papel do Agente Comunitário de Saúde na prevenção de desastres por deslizamento em comunidades da cidade do Rio de Janeiro - RJ, Brasil. Tese]. Programa de Pós-graduação em Saúde Pública - Escola Nacional de Saúde Pública - Fundação Oswaldo Cruz, 2015.

RUFINO, Renata ; GRACIE, Renata ; SENA, Aderita ; FREITAS, Carlos Machado de ; BARCELLOS, Christovam . Surtos de diarreia na região Nordeste do Brasil em 2013, segundo a mídia e sistemas de informação de saúde - Vigilância de situações climáticas de risco e emergências em saúde. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, n 21, p.777-788, 2016.

TEIXEIRA, Maria Glória et al. Vigilância em Saúde no SUS - construção, efeitos e perspectivas. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 23, n. 6, p. 1811-1818, jun. 2018

TEMPORÃO, José Gomes. O enfrentamento do Brasil diante do risco de uma pandemia de influenza pelo vírus A (H1N1). Epidemiol. Serv. Saúde, Brasília, v. 18, n. 3, p. 201-204, jul-set, 2009.

UNDP. United Nations Development Programme. Development Report. New Dimensions of Human Security. New York, Oxford University Press, 1994.

World Health Organization - WHO and United Nations International Strategy for Disaster Reduction - UNISDR. Emergency Risk Management for Health – Overview. Emergency Risk Management for Health Fact Sheets. Global Platform – May 2013.

World Health Organization – WHO. Doença do vírus Zika/microcefalia, 2016.
Disponível em: <https://www.who.int/mediacentre/factsheets/zika/pt/>

WISNER, Ben. et al. At Risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters. New York: Routledge, 2004.

SEGURANÇA HUMANA E SUAS DIMENSÕES COMO CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Walber Medrado do Amaral

RESUMO

Este artigo se propõe a confirmar que a segurança humana pode ser entendida como tendo dois aspectos principais. Primeiramente, ela significa segurança de ameaças como fome, doença e repressão política que a literatura denomina de “freedom from want”. E em segundo, ela significa proteção contra rupturas repentinas e devastadoras nos padrões de vida diária seja nos lares, no trabalho ou na comunidade o que conhecido como “freedom from fear” (PNUD,1994, p.23). Além disso, este trabalho também tem o objetivo de apresentar o conceito de segurança humana e de suas sete dimensões, por meio de pesquisa bibliográfica e demonstração de dados atualizados sobre algumas ameaças ao atingimento da segurança humana. Por fim, será observado que o melhor caminho para o desenvolvimento sustentável é o da segurança humana, pois esta possui o arcabouço empírico necessário para o combate dos problemas enfrentados pela população do mundo.

Palavras-Chave: Segurança humana. Desenvolvimento. Direito Sustentável

INTRODUÇÃO

Antes de adentrarmos à temática deste artigo, é importante salientar que a segurança humana complementa a segurança pública, fortalece o desenvolvimento humano e aprimora os direitos humanos (CHS, 2003, p.2). Por isso, não se pode confundir esses conceitos, pois a segurança humana está centrada no indivíduo enquanto a segurança pública está centrada no Estado, ou seja, segurança humana e segurança pública se completam e dependem uma da outra para serem alcançadas.

No tocante ao atingimento do desenvolvimento humano, a segurança humana apresenta em suas dimensões as ameaças que devem ser combatidas como os conflitos,

crises econômicas e financeiras, problemas de saúde, desastres naturais e demais inseguranças e privações da pessoa humana.

Por último, temos os direitos humanos que são aprimorados pela segurança humana que busca garantir direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, abortando às suas violações e ameaças de forma multidimensional e abrangente com foco na dignidade da pessoa humana. A seguir demonstraremos como a segurança humana pode ser o caminho para o, desenvolvimento sustentável.

A segurança humana e suas dimensões

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1946 internacionalizou os direitos do ser humano e inseriu uma nova temática na construção da ordem mundial com o fim da Segunda Grande Guerra. Contudo, somente em 1994, a Organização das Nações Unidas – ONU, por meio do seu Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, publicou o Relatório de Desenvolvimento Humano - RHD onde foi apresentado, pela primeira vez, o conceito de segurança humana, o qual destaco:

“A segurança humana pode ser entendida como tendo dois aspectos principais. Ela significa, primeiro, segurança de ameaças como fome, doença e repressão política. E segundo, ela significa proteção contra rupturas repentinas e devastadoras nos padrões de vida diária seja nos lares, no trabalho ou na comunidade” (PNUD, 1994, p.23)

Nesta senda, cabe salientar que os referidos aspectos da segurança humana são mundialmente conhecidos como “freedom from want” e “freedom from fear” respectivamente. A segurança humana reúne os elementos de segurança, direitos e desenvolvimento, colocando o indivíduo no centro da análise, considerando uma ampla gama de condições que ameaçam a sua sobrevivência, subsistência e dignidade.

Outro ponto importante para se entender o conceito da segurança humana é sua divisão em sete componentes ou dimensões: segurança econômica, alimentar, saúde, ambiental, cidadã, comunitária e política, que visam combater as ameaças à dignidade da pessoa humana, conforme exemplificado na tabela abaixo:

Possíveis ameaças à segurança humana

| Dimensão da Segurança Humana | Exemplos de ameaças |
|-------------------------------------|--|
| Econômica | Miséria , desemprego |
| Alimentar | Fome, falta de acesso aos alimentos |
| Saúde | Doenças infecciosas, desnutrição e falta de acesso à saúde básica |
| Ambiental | Degradação ambiental, esgotamento de recursos naturais, desastres e poluição |
| Cidadã | Violência física, crime, terrorismo, violência doméstica, trabalho infantil |
| Comunitária | Conflitos étnicos, religiosos ou outros baseados na identidade |
| Política | Repressão política, violação dos direitos humanos |

Fonte: Organização das Nações Unidas - ONU

A Segurança Econômica

Segundo o PNUD (1994, p.25) uma base de renda garantida, geralmente do trabalho produtivo e remunerado, ou em última instância, de alguma rede de segurança financiada publicamente é necessária para a garantia da segurança econômica.

Para NOBRE (2016, p. 56) as condições de estabilidade econômica são vistas como ponto de partida para que o indivíduo alcance os outros componentes para obtenção de sua segurança, ou seja, a segurança econômica é a base o atingimentos das demais dimensões da segurança humana.

No ano de 2017, de acordo com a Síntese de Indicadores Sociais divulgada pelo IBGE, o Brasil tinha 54,8 milhões de pessoas que viviam com menos de R\$ 406 por mês, dois milhões a mais que em 2016. Isso significa que a proporção da população em situação de pobreza subiu de 25,7% para 26,5%, conforme o quadro abaixo:



Para garantir a segurança econômica dos indivíduos, além da promoção de políticas públicas voltadas à erradicação da pobreza, a melhora nas condições do mercado de trabalho também é um dos caminhos que podem contribuir para a mitigação dessa ameaça.

A Segurança Alimentar

O número dos que passam fome no mundo aumentou pelo terceiro ano seguido e afeta 821 milhões de pessoas, de acordo com relatório O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo 2018, divulgado pela Organização das Nações Unidas para a alimentação e Agricultura - FAO. No Brasil, os números apontam que mais de 5,2 milhões de pessoas passaram um dia ou mais sem consumir alimentos ao longo de 2017, o que corresponde a 2,5% da população.

No Brasil, a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente,

sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis, conforme §3º da Lei 11.346 de 15 de dezembro de 2006.

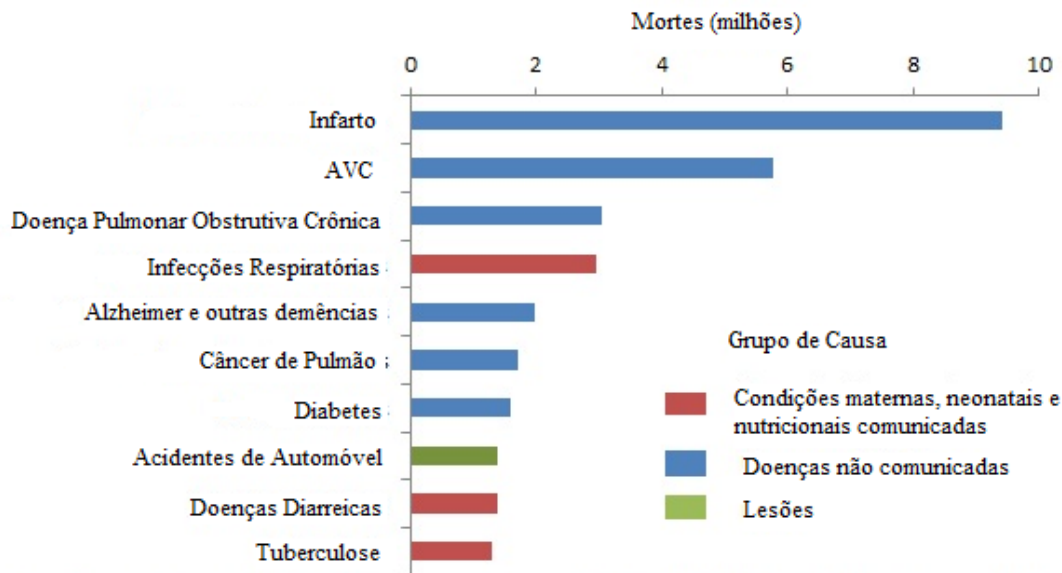
Com a legislação avançada no campo da segurança alimentar, os dados sobre subnutrição revelaram que o índice no Brasil ficou abaixo da média registrada na América Latina (4,9%), no biênio 2015-2017. Outros países tiveram reduções expressivas no período de 2004-2006 a 2015-2017, como o Peru (de 19,8% para 8,8%) e Equador (de 17% para 7,8%). De um modo geral, a fome aumentou no continente sul-americano em virtude da crise humanitária na Venezuela.

Conclui-se, então, que a segurança alimentar é alcançada quando todas as pessoas possuem acesso à alimentação básica, ou seja, os indivíduos devem possuir acesso imediato, seja por meio de cultivo próprio, pela compra ou por um sistema público de distribuição de alimentos (PNUD, 1994, p.27).

A Segurança à Saúde

A Organização Mundial da Saúde – OMS, que é uma agência especializada em saúde, fundada em 7 de abril de 1948 e subordinada à Organização das Nações Unidas – ONU, divulgou 56,9 milhões de mortes no mundo no ano de 2016, sendo que 54% delas estão relacionadas a 10 principais causas, conforme descrito no gráfico abaixo:

10 Principais Causas de Mortes no mundo, 2016



Fonte: Global Health Estimates 2016: Deaths by Cause, Age, Sex, by Country and by Region, 2000-2016. Geneva, World Health Organization; 2018.

O Infarto e o AVC são os maiores causadores de mortes no mundo, responsáveis por 15,2 milhões de falecimentos. A doença pulmonar obstrutiva crônica atingiu 3 milhões de vidas, enquanto o câncer de pulmão (juntamente com câncer de traqueia e brônquios) causou 1,7 milhão de mortes. O diabetes matou 1,6 milhão de pessoas e as mortes por demência se tornaram a quinta causa mundial de mortes no referido ano.

As infecções respiratórias continuaram sendo uma doença letal, causando 3,0 milhões de mortes no mundo em 2016. A taxa de mortalidade por doenças diarreicas diminuiu em quase 1 milhão entre 2000 e 2016, mas ainda causou 1,4 milhão de mortes em 2016. Da mesma forma, o número de mortes por tuberculose diminuiu durante o mesmo período, mas ainda está entre as 10 principais causas com um número de mortos de 1,3 milhões.

O HIV/AIDS não está mais entre as 10 principais causas de morte do mundo, apesar de ter matado 1,0 milhão de pessoas em 2016. Finalmente, cabe destaque para os acidentes de automóvel foram responsáveis pela morte de 1,4 milhão de pessoas em 2016, dos quais 74% eram do sexo masculino.

Essas doenças causam insegurança, ou seja, para TADJBAKSH e CHENOY (2007, p.16) a insegurança de saúde poderia conduzir à pobreza, o que poderia levar a déficits de educação, etc. As respostas às inseguranças decorrentes da degradação ambiental podem contribuir para o movimento da população para outros contextos

ecológicos frágeis, a situação de saúde se deteriorando, a fome, a perda dos meios de subsistência, e assim por diante.

Para garantir a segurança à saúde é necessário o acesso aos cuidados de saúde e serviços de saúde, incluindo planejamento familiar seguro e acessível, principalmente para as pessoas pobres das áreas rurais, particularmente mulheres e crianças, que são mais expostos à doença, além de considerar sua interdependência com as demais dimensões da segurança humana.

A Segurança Ambiental

A Organização Mundial da Saúde – OMS revelou em 2018 que na população mundial, nove em cada dez pessoas respiram ar poluído e contaminado. O Relatório Especial do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas - IPCC deixa claro o aquecimento global de 1,5 °C em relação ao nível do período pré-industrial ocasionou a redução de habitats naturais e de espécies da fauna e da flora, a diminuição de calotas polares e o aumento do nível do mar, o que impactou na saúde, nos meios de subsistência, no desenvolvimento econômico e na segurança humana propriamente dita.

A Global Forest Watch⁶¹ publicou que em 2017 a perda de cobertura vegetal, principalmente nos trópicos, totalizou 294.000 quilômetros quadrados, um pouco abaixo dos 297.000 quilômetros quadrados registrado em 2016. No Brasil a perda foi de 45.000 quilômetros quadrados de cobertura vegetal no ano de 2017, apresentando uma queda de 16% frente ao apurado no ano de 2016.

⁶¹ A Global Forest Watch - GFW é uma plataforma on-line que fornece dados e ferramentas para o monitoramento de florestas. Ao aproveitar a tecnologia de ponta, o GFW permite que qualquer pessoa acesse informações quase em tempo real sobre onde e como as florestas estão mudando em todo o mundo.

Contudo, no ano de 2018, O Instituto Nacional de Pesquisas espaciais INPE divulgou que o desmatamento na Amazônia cresceu 13,7% entre agosto de 2017 e julho de 2018 com uma área desmatada de 7.900 quilômetros quadrados, contra 6.947 quilômetros quadrados perdidos no mesmo período do ano anterior, conforme demonstrado no gráfico do projeto PRODES ⁶²abaixo:



Fonte: PRODES

Nesta senda, para o atingimento da segurança ambiental é necessário o cuidado com o meio ambiente. Conforme doutrina COUTINHO (2018, P. 13) a proteção ao meio ambiente pode ser embasada em diversos fundamentos: 1) por ser ele um direito constitucionalmente protegido e tutelado; 2) por esse direito constituir-se com um direito fundamental; 3) em razão do rol de direitos e garantias individuais ser meramente exemplificativo; 4) em razão de tal direito derivar do direito à vida, saúde e qualidade de

⁶² O projeto PRODES do INPE realiza o monitoramento por satélites do desmatamento por corte raso na Amazônia Legal e produz, desde 1988, as taxas anuais de desmatamento na região, que são usadas pelo governo brasileiro para o estabelecimento de políticas públicas. O PRODES conta com a colaboração do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e está inserido como ação do Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) no Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a redução dos índices de desmatamento da Amazônia legal.

vida; 5) e enfim, em razão da tutela do meio ambiente ser instrumento importante para se garantir a proteção da dignidade da pessoa humana.

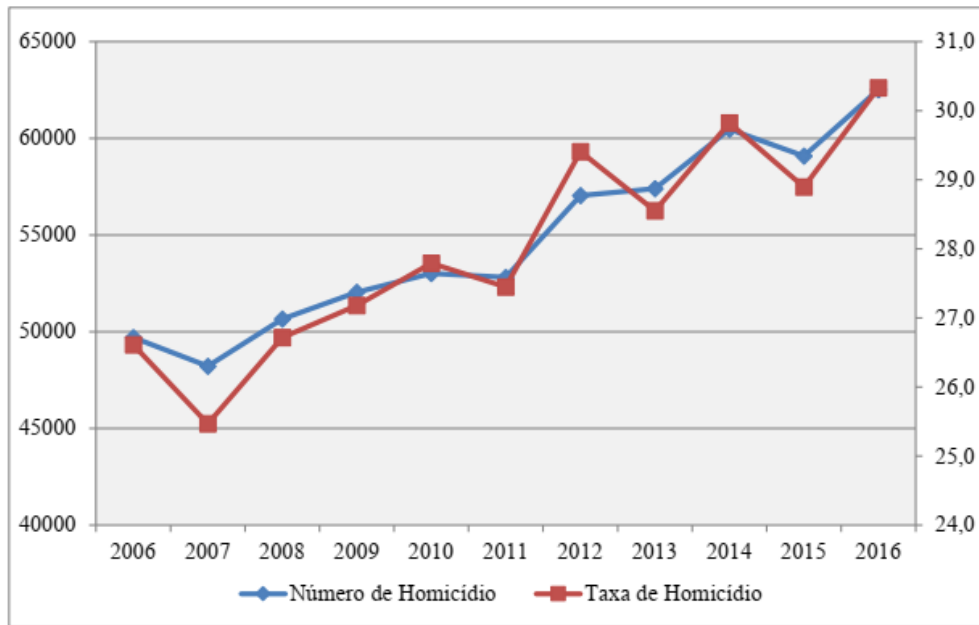
Em suma, a Segurança ambiental requer um ambiente físico saudável, com a preservação dos ecossistemas locais, controle da poluição do ar e da água, do desmatamento, da desertificação, da salinização, além da prevenção aos perigos naturais (Furacões, terremotos, enchentes, secas ou deslizamentos de terra) e das catástrofes de origem humana (rompimento de barragens, acidentes nucleares ou construção desordenada de habitações).

A Segurança Cidadã

Segundo NOBRE (2016, p.59) a segurança humana é frequentemente acusada de ignorar as ameaças geradas pela violência física ou direta. Contudo, nenhum outro aspecto é tão importante para o conceito do que a defesa das agressões veladas e diretas. Tanto em nações pobres quanto ricas, a vida humana é cada vez mais ameaçada pela violência súbita imprevisível. Para muitas pessoas, a maior fonte de ansiedade é o crime, especialmente o crime violento. Além disso, há ainda o altíssimo número de mortes relacionadas com drogas, principalmente devido à estrutura que o tráfico.

No Brasil, segundo o Sistema de Informações sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde (SIM/MS), houve 62.517 homicídios no ano de 2016. Isso implica dizer que o país superou o patamar de trinta mortes por 100 mil habitantes (taxa de 30,3%) conforme destacado no gráfico abaixo:

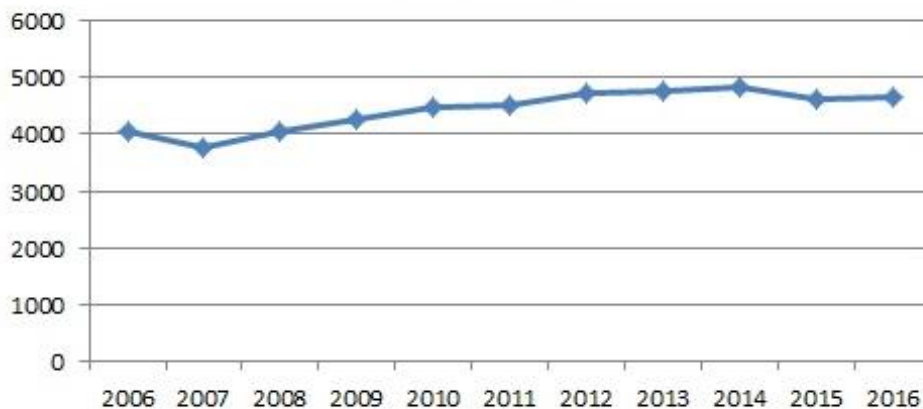
Brasil: número e taxa de homicídio (2006 a 2016)



Fonte: Atlas da Violência 2018

Outro dado relevante é a violência contra a mulher. No ano de 2016, 4.645 mulheres foram assassinadas no país, o que representa uma taxa de 4,5 homicídios para cada 100 mil brasileiras. O gráfico abaixo demonstra a evolução do número de homicídios de mulheres no Brasil entre os anos de 2006 e 2016 que apresentou um aumento de 15,26% na referida década.

Evolução de Homicídios de mulheres no Brasil



Fonte: Atlas da Violência 2018

Nesta seara, conclui-se que para garantir uma segurança cidadã, o Estado, a sociedade e o terceiro setor, devem se unir para combater a violência física, a violência

súbita imprevisível, as guerras, o terrorismo, a violência urbana, os sequestros, a violência doméstica, o abuso ou estupro, o feminicídio, a prostituição infantil, o tráfico em geral, entre outros crimes.

A Segurança Comunitária

A dimensão comunitária da segurança está relacionada com a segurança pessoal e individual, entretanto, seu aspecto coletivo se refere à necessidade de pertencimento a um grupo, considerado essencial em todo ser humano (NOBRE, 2016, p. 60).

A importância de promover e proteger a memória e as manifestações culturais representadas, em todo o mundo, por monumentos, sítios históricos e paisagens culturais já está difundida na sociedade. Contudo, não é só de aspectos físicos que se constitui a cultura de um povo. A cultura imaterial contida nas tradições, no folclore, nos saberes, nas línguas, nas festas e em diversos outros aspectos e manifestações, transmitidos oral ou gestualmente, recriados coletivamente e modificados ao longo do tempo, também são relevantes.

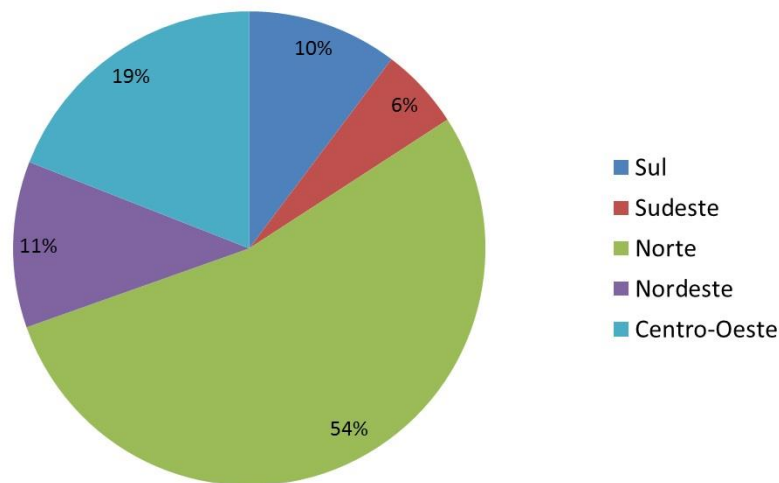
Para muitas pessoas, especialmente as minorias étnicas e os povos indígenas, o patrimônio cultural imaterial⁶³ é uma fonte de identidade e carrega a sua própria história. A filosofia, os valores e formas de pensar refletidos nas línguas, tradições orais e diversas manifestações culturais constituem o fundamento da vida comunitária.

No Brasil podemos citar como exemplo de segurança comunitária o direito dos povos indígenas às suas terras de ocupação tradicional. Este direito originário garante a demarcação de terras indígenas pela via meramente declaratória. Com isso, a terra indígena é reconhecida a partir de requisitos técnicos e legais, nos termos da Constituição Federal de 1988.

Atualmente existem 462 terras indígenas regularizada que representam cerca de 12,2% do território nacional, conforme gráfico abaixo:

⁶³ Segundo à UNESCO, o Patrimônio Cultural Imaterial ou Intangível compreende as expressões de vida e tradições que comunidades, grupos e indivíduos em todas as partes do mundo recebem de seus ancestrais e passam seus conhecimentos a seus descendentes.

Distribuição das Terras Indígenas Regularizadas por região administrativa



Conclui-se então que a Segurança comunitária garante a proteção contra: práticas tradicionais opressivas; tratamento repressivo das minorias; e discriminação contra grupos étnicos, indígenas, refugiados, entre outros.

A Segurança Política

NOBRE (2016, p.61) relata que as pessoas devem ser capazes de viver em uma sociedade que honre seus direitos civis básicos, ou seja, é com base nessa lógica que a segurança política deve ser objetivada. Isto significa uma busca incessante pelas liberdades políticas como elemento necessário para a segurança do indivíduo. Normalmente, essas liberdades são violentadas, seja por grupos autônomos ou pelo próprio governo. Junto com a repressão de indivíduos e grupos, os governos geralmente procuram exercer controle sobre ideias e informações.

Apesar da Declaração Universal dos Direitos do Homem das Nações Unidas ter sido assinada em 1948 logo após as atrocidades e violações ocorridas durante a II Guerra Mundial, para estabelecer uma compreensão comum sobre o que são os direitos fundamentais e as formas para proteger esses direitos, de modo a preservar a justiça e a paz na sociedade. Após 70 anos de sua assinatura, os direitos inerentes à pessoa humana continuam sendo violados em todo o mundo.

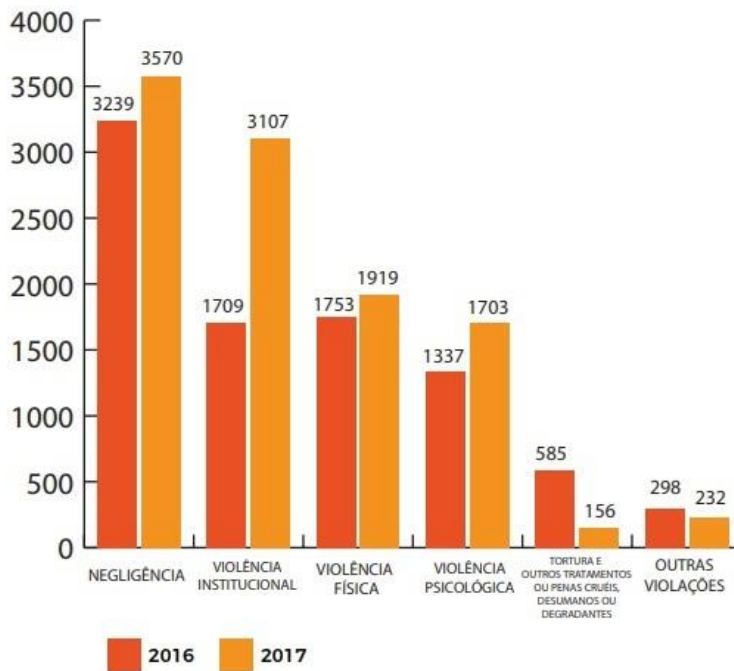
No Brasil, cabe destacar o considerável aumento de denúncias sobre violação dos direitos humanos para as pessoas com restrição de liberdade. O Balanço Anual 2017 da Ouvidoria do Ministério dos Direitos Humanos⁶⁴ demonstra um aumento de 20,56% entre 2016 e 2017 nas denúncias de violação dos direitos humanos das pessoas com restrição de liberdade, conforme gráfico abaixo:



Nesta senda, os principais tipos de violação dos direitos humanos inerentes às pessoas com restrição de liberdade no ano de 2017 são: negligência, violência institucional, violência física, e tortura, conforme apresentado no gráfico a seguir:

⁶⁴ A Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH) é unidade subordinada diretamente ao Ministério dos Direitos Humanos (MDH) e tem a competência de coordenar o serviço de atendimento telefônico gratuito, conhecido como Disque Direitos Humanos, destinado a receber denúncias, manifestações e reclamações sobre violações de direitos humanos.

TIPO DE VIOLAÇÃO PESSOAS EM RESTRIÇÃO DE LIBERDADE



Fonte: Balanço Anual 2017 da Ouvidoria do Ministério dos Direitos Humanos

Finalmente, para mitigar as ameaças alhures, a segurança política requer respeito aos direitos humanos, proteção contra as ditaduras ou qualquer tipo de repressão política do Estado, seja ela a partir da prática da tortura, maus-tratos, detenção ou prisão política.

CONCLUSÃO

Após o exposto ao longo deste trabalho, é possível afirmar que o conceito de segurança humana deve ser prioridade nas agendas dos Estados, pois o seu caráter interdisciplinar nas diversas áreas das políticas públicas pode influenciar positivamente no desenvolvimento sustentável.

Para OWEN (2008, p.449) o Estado é um importante, embora não o único, provedor da segurança humana. É ele que tem não só a responsabilidade primordial de promover a segurança humana, mas também o potencial para abusar dos seus poderes relacionados, tanto em termos de como ele define ameaças e como ele responde a elas. A segurança humana e do Estado devem, portanto, trabalhar em simbiose.

Por fim, é possível aferir que a segurança humana é o caminho mais acertado para o desenvolvimento do mundo, pois fazemos parte de sistemas geológicos, geográficos, climáticos, biológicos e sociais globalizados, onde ações isoladas se mostram ineficientes para lidar com as ameaças ao “freedom from want” e “freedom from fear”. Por isso, devemos incorporar o conceito da segurança humana unindo as pessoas, o Estado e o terceiro setor pra trilhar o caminho do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Patrimônio imaterial: fortalecendo o Sistema Nacional. Brasília, IPHAN, 2014. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000228561>> Acesso em 20 dez. 2018.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Disque Direitos Humanos Relatório 2017. Brasília, MDH, 2018. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/informacao-aocidadao/ouvidoria/dados-disque-100/relatorio-balanco-digital.pdf>> Acesso em 05 jan. 2019.

Commission on Human Security. 2003. Human Security Now: Final Report, New York: CHS.

COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. Curso de direito ambiental e urbanístico: O Estado e a proteção do meio ambiente. Brasília, Editora Coutinho, 2018.

NOBRE, Fábio Rodrigo Ferreira. Ato El Fuego: a mensuração e a eficácia da segurança humana na construção da paz na Colômbia e no Peru. Orientador: Prof. Dr. Marcos Aurélio Guedes de Oliveira Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2016.

OWEN, Taylor. Measuring Human Security. Methodological Challenges and the Importance of Geographically Referenced Determinants. In: LIOTTA P.H. et al. (eds.), Environmental Change and Human Security, 35-64, 2008.

TADJBAKSHI, Shahrbanou, CHENOY, Anuradha M. Human Security: concepts and implications. New York: Routledge, 2007.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. Human development report 1994. Nova Iorque: Oxford University Press, 1994. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

Diálogos Públicos sobre Segurança Humana

Coletânea de artigos

Ariana Bazzano

Bruno Coutinho

Carlos Machado de Freitas

Denise Tarin

Derek Vollmer

Flavia Carneiro da Cunha Oliveira

Flávia Souza Rocha

Flávio Rodrigues Ferraz

Flavio Werneck Meneguelli

Frederico de Holanda

José Alexandre Maximino Mota

José Carneiro da Cunha Oliveira Neto

Maíra Bezerra

Marcelo Hess de Azevedo

Marco Antonio de Souza

Marcos Paulo Rodrigues Montenegro

Maria Clara Marques

Natalia Acero

Norma Valencio

Robson Spinelli Gomes

Rodrigo Werner da Silva

Ruy dos Santos Siqueira

Vânia Rocha

Walber Medrado do Amaral

Apoio Institucional



Realização e Organização

