



**Karin Carvalho Adams**

**Resiliência Urbana:  
Um olhar crítico sobre a disseminação do conceito**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais

Orientador: Prof. Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves

Rio de Janeiro  
Março de 2018

**Karin Carvalho Adams**

**Resiliência Urbana:**

**Um olhar crítico sobre a disseminação do conceito**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves**

Orientador e Presidente

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Prof. James Casas Klausen**

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Prof. João Luiz Pereira Domingues**

Universidade Federal Fluminense – UFF

**Prof. Augusto Cesar Pinheiro da Silva**

Vice-Decano de Pós-Graduação do Centro de  
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro

16 de Março de 2018

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da autora, do orientador e da universidade.

### **Karin Carvalho Adams**

Graduou-se em Produção Cultural na Universidade Federal Fluminense (UFF), com o título de bacharel. Pesquisa temas relacionados a desenvolvimento internacional, políticas urbanas e práticas de governo.

#### Ficha Catalográfica

Adams, Karin Carvalho

Resiliência urbana : um olhar crítico sobre a disseminação do conceito / Karin Carvalho Adams ; orientador: Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves. – 2018.

113 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2018.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Resiliência urbana. 3. Resiliência. 4. Neoliberalismo. 5. Políticas urbanas. 6. ONU- Habitat. I. Esteves, Paulo Luiz. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

## Agradecimentos

Ao meu orientador, Paulo Esteves, pela inspiração, pelo compartilhamento de conhecimento e apoio no desenvolvimento deste trabalho. Também pela generosidade com a qual me recebeu e incluiu nas pesquisas do BRICS Policy Center, me proporcionando vivências profissionais formadoras e inestimáveis.

À CAPES e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

Aos amigos da turma de mestrado (e aos agregados do doutorado), pela parceria no sufoco e nos bons momentos de descontração. Por nunca terem se furtado a me apoiar no sensível período de transição entre áreas de estudo. Aos demais mestrandos e doutorandos com quem tive a oportunidade de trocar no âmbito do IRI.

Aos amigos que fiz no BRICS Policy Center, em especial Manaíra e Geovana.

Aos professores e funcionários do Instituto de Relações Internacionais, pelo estímulo constante; por construírem um ambiente que acolhe ideias dissonantes, objetos de pesquisa inortodoxos, vozes de fora da tradição das Relações Internacionais, e por se esforçarem na construção de um ambiente crítico e de excelência para pensarmos os muitos assuntos que perpassam as Relações Internacionais. Por terem me acolhido e encorajado.

Aos professores Jimmy Casas Klausen e João Luiz Domingues, por terem aceitado despendar tempo e energia pra discutir este trabalho comigo.

Aos meus co-habitantes, Jacqueline, Jennifer, Johannes e Yasmim, pela dose diária de palavras de incentivo.

Ao Tadeu, por me estimular a ser mais crítica, mais afiada e mais criteriosa. Pelo carinho, atenção, e por entender minhas ausências durante o período do mestrado. Pela parceria na vida.

À minha irmã, Babi, e aos meus pais, Virgínia e Thomas, por serem amorosos e acolhedores, e por apoiarem todas as minhas ambições. Devo tudo a vocês.

## Resumo

Adams, Karin Carvalho; Esteves, Paulo Luiz Moreaux Lavigne. **Resiliência Urbana: um olhar crítico sobre a disseminação do conceito**. Rio de Janeiro, 2018, 113p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Estimulado pela percepção de um crescente uso do termo “resiliência” em documentos oficiais, em ambientes acadêmicos e no vocabulário popular, o presente trabalho procura explorar as condições para a propagação do termo, assim como as consequências de seu uso em políticas públicas. O conceito, popularizado no contexto da disciplina da biologia, foi transportado para as ciências sociais a partir de uma aproximação entre as racionalidades da ecologia e da economia. Este movimento de aproximação resultou em uma nova concepção do mundo social como complexo, permeado por toda sorte de riscos, e habitado por sujeitos fundamentalmente vulneráveis. A ampla mobilização do conceito na Nova Agenda Urbana, principal documento da ONU-Habitat para a formulação de políticas urbanas, demonstra o grau de legitimidade conquistado pela ideia de resiliência urbana. Para melhor entendermos como esta ideia é invocada na prática, analisaremos seu uso nos contextos do Furacão Katrina, quando atingiu o sul dos Estados Unidos, em 2005, e no rompimento da barragem da Samarco em Mariana, ocorrido em 2015 em Minas Gerais.

## Palavras-chave

Resiliência urbana; resiliência; neoliberalismo; políticas urbanas; ONU-Habitat; Furacão Katrina; Mariana.

## Abstract

Adams, Karin Carvalho; Esteves, Paulo Luiz Moreaux Lavigne (Advisor). **Urban Resilience: a critical point of view on the dissemination of the concept**. Rio de Janeiro, 2018. 113p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Encouraged by the perception of a growing use of the term “resilience” on official documents, in academic environments and in the popular vocabulary, the present work aims to explore the conditions for the dissemination of the term, as well as the consequences of its use in public policy discourses. The concept, which was popularized in the context of the biological sciences, was transported to the social sciences through a theoretical convergence between the rationalities of ecology and economy. This movement resulted on a new conception of the social world, in which it is conceived as complex, permeated by all sorts of risks, and populated by fundamentally vulnerable subjects. The wide employment of the concept by the New Urban Agenda, UN-Habitat’s main document for urban policy formulation, demonstrates the degree of legitimacy that was conquered by the idea of an urban resilience. In order for us to better understand how the idea is evoked in practice, we will analyze its use in the contexts of Hurricane Katrina, when it hit the South of the United States, in 2005, and in the context of Samarco’s dam rupture in Mariana, which took place in 2015, in Minas Gerais.

## Keywords

Urban resilience; resilience; neoliberalism; urban policies; UN-Habitat; Hurricane Katrina; Mariana.

## Sumário

1.	Introdução	10
2.	Resiliência: nascimento e difusão de um conceito	17
2.1.	Origem do conceito	17
2.2.	Premissas para a propagação do discurso	27
2.2.1	Complexidade	27
2.2.2.	Risco	31
2.2.3.	Vulnerabilidade	36
2.3.	A vida interna do sujeito resiliente	39
3.	A Resiliência Urbana na ONU-Habitat	45
3.1.	O tema das cidades no âmbito do Sistema ONU	46
3.1.1.	As Conferências: Habitat I, ou Conferência de Vancouver	49
3.1.2.	As Conferências: Habitat II, ou Conferência de Istambul	53
3.1.3.	As Conferências: Habitat III, ou Conferência de Quito	60
3.2.	Resiliência Urbana: o conceito	66
4.	A resiliência como política aplicada: os casos de Nova Orleans e Mariana	72
4.1.	O desastre natural como categoria	72
4.2.	O furacão Katrina	78
4.2.1.	O desastre	78
4.2.2.	O furacão Katrina sob o prisma resiliencista	83
4.3.	O rompimento da barragem de Mariana	90
4.3.1.	O desastre	90
4.3.2.	O rompimento da barragem de Mariana sob o prisma resiliencista	93
5.	Conclusão	98
6.	Referências bibliográficas	106

## Lista de Siglas e Abreviaturas

AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
CEB	Conselho de Chefes Executivos para a Coordenação da Organização das Nações Unidas
DfID	Department for International Development – United Kingdom
Eco-92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
FEMA	Agência Federal de Gerenciamento de Emergências dos Estados Unidos
FMI	Fundo Monetário Internacional
Habitat I	I Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos
Habitat II	II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos
Habitat III	III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável
IAEA	Agência Internacional de Energia Atômica
IEM	Innovative Emergency Management
NAU	Nova Agenda Urbana
NGO	Organização não-governamental (sigla em inglês)
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RRD	Redução de Riscos e Desastres
TEPT	Transtorno de Estresse Pós-Traumático
TINA	There is No Alternative
UNCHS	Centro das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNISDR	Estratégia das Nações Unidas para a Redução de Desastres
USAID	United States Agency for International Development
WIPO	Organização Mundial da Propriedade Intelectual



*“Stop calling me  
Resilient  
Because every time you say,  
‘Oh, they’re resilient’,  
that means you can  
do something else to me.*

*I am not resilient.”*

(Cartaz espalhado pelas ruas de Nova Orleans após a passagem do  
Furacão Katrina)

# 1

## Introdução

Na história do nascimento e difusão de discursos, alguns conceitos percorrem uma trajetória particular. Não passam por um processo gradual de reconhecimento; sua popularização ocorre de repente. Mesmo que já estabelecidos em círculos específicos, esses conceitos, por décadas, passam ao largo do conhecimento público geral, até que, de repente, entram no léxico cotidiano em definitivo. Passam a ser evocados não só nos contextos das disciplinas em que foram desenvolvidos, mas também em palestras motivacionais, em discursos políticos e até mesmo, por vezes, em discussões de mesas de bar.

Foi o que ocorreu com o termo “resiliência”: de categoria criada para identificar a quantidade de perturbação que um sistema vivo consegue absorver antes de alterar a sua estrutura (ADGER, 2000, *apud* REID, 2013, p. 114), seu mandato foi expandido de tal forma que, hoje, o termo é evocado para descrever não só a vida biológica em sua relação com a natureza, mas também projetos de infraestrutura física, cidades e indivíduos – seja analisados isoladamente ou quando organizados em comunidade.

A indústria do desenvolvimento se demonstrou muito receptiva à adoção da resiliência como quadro lógico. O conceito está hoje representado nos principais documentos das agências do sistema ONU: figura no título de dois dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável<sup>1</sup>, no Acordo de Paris sobre o Clima e na Nova Agenda Urbana (NAU), três das principais agendas promovidas pela ONU nos últimos anos. É notável ainda seu emprego especificamente no campo do desenvolvimento urbano: além de nortear a NAU, documento que pretende orientar políticas urbanas ao redor do mundo até 2036, inspirou o lançamento, pela Estratégia das Nações Unidas para a Redução de Desastres (UNISDR, na sigla em inglês), da campanha “Making Cities Resilient”, além de ações por parte de organizações não-governamentais, como a iniciativa “100 Resilient Cities”, da Rockefeller Foundation.

Quando um termo passa a ser tão frequentemente repetido pelas organizações que detêm o poder de definição de agendas globalmente, podemos

---

<sup>1</sup> O Objetivo 9, que trata da construção de infraestrutura, e o Objetivo 11, que trata das cidades.

suspeitar de uma substantiva mudança de paradigma no seio destas agências. Jan Pieterse (2010, p. 209) afirma: “The development industry is, in no small measure, a rhetorical industry, an ideological performance in which discourse production, paradigm maintenance and tweaking the perception of receding horizons are the actual achievement”. Em outras palavras, o discurso promovido pelas agências é, em grande medida, a essência do trabalho por elas desempenhado. A adoção de novos conceitos para o vocabulário oficial do desenvolvimento, portanto, não pode ser descartada como uma preferência linguística momentânea, e deve ser sujeita a um dedicado escrutínio por parte daqueles preocupados com a agenda do desenvolvimento – o que está em jogo, afinal, é uma visão de mundo específica, que será promovida por agendas de abrangência global.

Qual é, então, a visão de mundo veiculada pelas abordagens que adotam o conceito de resiliência? Quando o termo é articulado na ecologia, ele lança luz sobre o caráter fundamentalmente instável das estruturas naturais; estando a biosfera em constante movimento, somente as espécies que têm ou desenvolvem predisposição à adaptação têm chances de sobreviver. A ambição de habilitar o conceito de resiliência para que extrapole os limites de sua aplicação inicial requer a universalização de suas premissas. Parte-se do pressuposto, portanto, que a incerteza encontrada na natureza se aplica, também, ao mundo social, e que só os indivíduos capazes de se adaptar têm chances de sobreviverem na “sociedade de risco” (BECK, 2011) em que vivemos. Levada às suas últimas consequências, esta leitura do mundo lança um prognóstico sombrio aos elementos que nos cercam: significa que “every object, every practice, every human and every system is possibly at risk of collapsing” (BOKE, 2015, p. 212).

A vida sob a ameaça de colapso iminente requer que os indivíduos estejam permanentemente em estado de alerta. Este estado, por sua vez, instaura na sociedade um sentimento de emergência que, não raro, demanda que a população reveja suas prioridades – deve descartar tudo o que é supérfluo e se ater somente ao essencial. Se o mundo como conhecemos está prestes a desaparecer, a ser submetido a mudanças profundas, de que adianta continuarmos falando sobre direitos adquiridos e estado de bem-estar social? Um novo imperativo se apresenta: torna-se necessário traçar estratégias para que a sociedade, em geral, e os indivíduos, em particular, consigam sobreviver. Vemos portanto neste cenário

o desenrolar de um futuro em que as ambições políticas humanas são profundamente modificadas.

Perante a inevitabilidade do colapso, argumenta-se ainda que o governo não está melhor posicionado do que o cidadão comum para adotar iniciativas que irão prover estabilidade e segurança para cada um. Todos – indivíduos, comunidades e governos – devem compartilhar a responsabilidade de construir as condições para uma vida boa. O estado, conseqüentemente, passa da função de provedor para a de *habilitador*<sup>2</sup> – atua para garantir as condições para que os indivíduos e comunidades possam se auto-organizar. O ônus da segurança é, assim, deslocado dos estados para a população (REID, 2013, p. 111), e, da mesma maneira, o fracasso em alcançar a segurança é culpa dos cidadãos individuais.

Assim, em cenários em que a habilidade de se proteger de riscos externos é posta à prova – como frente a desastres naturais ou a crises econômicas – abundam exemplos de culpabilização das populações vitimadas. No caso do furacão Katrina, a culpa do alto número de vítimas passa a ser da população carente, que não teve o “bom senso” de sair da cidade antes (LUBIANO, 2008, p. 121); no caso de vítimas da crise econômica de 2008, mostrando que a lógica não se aplica só a desastres naturais, daqueles que pegaram empréstimos que não tinham como quitar.

A trajetória histórica do conceito da resiliência elucida as premissas sobre as quais é necessário haver concordância para que o discurso seja difundido com êxito. No campo da ecologia, a resiliência foi proposta como categoria de análise quando, em 1973, Crawford Holling defendeu o abandono da ideia de equilíbrio ecológico – argumentava que, após um distúrbio, as espécies não retornavam ao estado em que se encontravam anteriormente, e que por isso o equilíbrio não poderia ser unidade de análise adequada. A quantidade de fatores que exercem influência nas interações ocorridas na natureza impossibilita a concepção de equilíbrio – todo resultado é contingente e está sujeito a se transformar no próximo momento.

A leitura apresentada por Holling se enquadra no movimento teórico empreendido, na década de 1970, no bojo da chamada “nova ciência da complexidade” (WALKER e COOPER, 2011, p. 145). Entender também o mundo

---

<sup>2</sup> “*Enabling state*,” na expressão em inglês.

social como complexo é requisito primário para que a resiliência seja apresentada como princípio organizador mais adequado para a concepção da vida humana no mundo.

A segunda condição para a difusão do conceito de resiliência é o entendimento da inevitabilidade dos riscos, possibilitado pela teoria da complexidade. Na ecologia, a interação dos inúmeros componentes que conformam um ecossistema torna a constante presença de ameaças a espécies e biomas fato consumado. A história de longa duração da vida na terra demonstra que inúmeras espécies foram extintas por causa da consumação dessas ameaças (que não necessariamente são desencadeadas pela ação humana, uma vez que dinâmicas de extinção ocorrem desde muito antes do aparecimento dos humanos). A confluência do pensamento ecológico com o pensamento social é crucial para que percebamos também a nossa vida como ameaçada por riscos impossíveis de serem antevistos. Além dos riscos ecológicos, que também ameaçam a biosfera, esta leitura do mundo chama a atenção para riscos químicos, nucleares, genéticos e econômicos, que são potencializados a partir de avanços no campo da ciência e da tecnologia (BECK, 2011).

Uma última concepção da ecologia conclui os principais elementos identificados como cruciais para a transferência da abordagem da resiliência para as ciências sociais. Como consequência dos dois elementos mencionados anteriormente, a vida, em sua concepção biológica, é descrita como fundamentalmente vulnerável. Se a complexidade do mundo gera riscos e ameaças incontornáveis e, mais importantemente, impossíveis de serem conhecidos, não se pode conceber a vida que habita a terra como outra coisa que não fundamentalmente vulnerável. O paradigma da resiliência equipara a vida humana com a biovida, o humano com o biohumano (REID, 2016, p. 108). Ao fazê-lo, despe o indivíduo das características que o distinguem como sujeito político – entre outras, sua capacidade de resistência.

Se estas são as condições de possibilidade para a estruturação do discurso da resiliência no âmbito das ciências sociais, deveríamos poder identificar sua presença nos mesmos ambientes em que constatamos a adoção do vocabulário da resiliência. Para conseguirmos identificar no tempo a emergência destes elementos, que assinalariam a preparação dos ambientes institucionais para a virada resiliencista que viria a seguir, buscamos comparar documentos que

configurassem uma série histórica, em busca de indícios dos elementos acima elencados. No caso da ONU-Habitat, instituição escolhida para a análise por esta dissertação em função de seu papel em orientar a formulação de políticas urbanas ao redor do mundo, os documentos que melhor expressam uma série histórica são as Agendas publicadas como produto das negociações ocorridas no âmbito das Conferências Habitat. A sazonalidade de vinte anos (as Conferências ocorreram em 1976, 1996 e 2016) é longa o bastante para que as mudanças de paradigmas dentro da organização e nos consensos aprovados pelos países participantes sejam claramente visíveis, o que resulta em Agendas guiadas por ideais essencialmente diferentes.

Grosso modo, identificamos que, na primeira Conferência, são articuladas ideias a respeito do papel do governo segundo as quais ele é o responsável pelo desenvolvimento, em abordagens “top-down”, ou seja, de cima pra baixo. Ainda não há, em 1976, a disseminação da leitura do mundo como complexo, nem uma predominância do discurso de riscos.

Já a segunda Conferência representa uma ruptura com o entendimento da responsabilidade do governo como responsável pelo processo de desenvolvimento ao conferir, ao mesmo tempo, maior autonomia a governos locais e a atores não-governamentais. É a primeira vez, no âmbito das Conferências Habitat, que o Estado aparece em sua função de *habilitador* (embora o discurso de direitos não seja completamente abandonado, conferindo à Agenda um caráter híbrido). Apesar de não haver, ainda, menções ao termo “resiliência”, a Agenda Habitat torna manifesta sua leitura do mundo baseada na crença na conectividade (característica do discurso da globalização, popular à época). Evidenciando a interdependência dos elementos, as ideias sobre a onipresença dos riscos e a vulnerabilidade dos sujeitos perpassam todo o documento.

A Nova Agenda Urbana, documento lançado como resultado da III Conferência Habitat, representa a adoção definitiva do paradigma resiliencista por parte da agência. Ela menciona o termo 30 vezes (em um documento de 23 páginas) e articula ideias de complexidade ao enfatizar o papel de redes nos âmbitos urbanos. Utiliza frequentemente, também, linguagem referente a riscos e à vulnerabilidade (seja da sociedade por inteiro, seja de grupos específicos). Vemos, assim, que a adoção do paradigma da resiliência por parte da ONU-

Habitat se deu de forma gradual, refletindo mudanças na crença do papel do governo por parte da comunidade internacional, de maneira geral.

O vocabulário brando utilizado em documentos oficiais produzidos por consenso, no entanto, faz com que haja uma distância entre as diretrizes incentivadas no papel e a aplicação do paradigma na prática. É difícil vislumbrar como, exatamente, estas orientações são traduzidas em situações reais. Tendo identificado que a abordagem da resiliência encontra terreno propício para sua aplicação no campo da Redução de Riscos e Desastres (RRD), elencamos duas situações de desastres ambientais para avaliar a aplicação na prática do arcabouço teórico da resiliência: a cidade de Nova Orleans após o Furacão Katrina e as comunidades rurais de Mariana na ocasião do rompimento da Barragem de Fundão.

Desastres chamados naturais compõe o ambiente ideal para a proliferação do discurso da resiliência, pois apresentam cenários em que o meio-ambiente, as infraestruturas físicas e a população se veem expostos a um risco para o qual não necessariamente puderam se preparar. Ademais, são percebidos pela opinião pública como “fatos da natureza”, logo, inevitáveis – assim como os riscos do mundo complexo.

O Katrina, furacão mais letal a passar pelos Estados Unidos desde a década de 20, nos oferece um bom ponto de partida para analisar a aplicação da resiliência na prática. Quando aplicada como métrica de sucesso, analistas podem chegar à conclusão que, no curto prazo, a cidade de Nova Orleans não apresentou resiliência. Teve sua estrutura física amplamente destruída, e demorou muito tempo para que, como cidade, pudesse voltar a operar em um grau de normalidade. A longo prazo, contudo, muitos defendem que a cidade se demonstrou, sim, resiliente – voltou a ser um popular destino turístico, tem visto sua indústria criativa pulsar e tem atraído, cada vez mais, investimentos de fora. Não leva-se em consideração, na avaliação de Nova Orleans como resiliente, os enormes números de residentes que perderam suas casas, e que, em muitos casos, não puderam voltar para seus bairros antigos, ou mesmo para a cidade de Nova Orleans.

O que nos leva a perguntar – quais vozes são consideradas em avaliações e no desenho de estratégias de resiliência? O que esta abordagem tem a contribuir para a discussão a respeito de direitos de habitação, por exemplo, ou de remoções

forçadas? Como ela lida com o viés racializado e classista que perpassa a maior parte dos desastres dito naturais?

No caso do rompimento da barragem de Mariana, sob nenhum ângulo pode ser afirmado que a região demonstrou resiliência. As vidas dos afetados pelo rompimento permanecem, dois anos após a tragédia, em suspenso. Os que tiveram que deixar suas casas continuam nos apartamentos provisórios oferecidos pela Samarco, no centro de Mariana. Aguardam definições sobre indenizações, sobre o processo criminal, sobre os terrenos que irão receber.

A tragédia da Samarco joga luz em outra vital ausência na abordagem da resiliência: a noção de responsabilidade. Possíveis estratégias propostas sob o prisma da resiliência para a recuperação de Mariana deixariam de fora o principal fator causal e o agente da tragédia: a Samarco e suas controladoras – Vale e BHP Billiton – que, movidas pela ganância de diminuir custos para aumentar a margem de lucro, não tomaram as medidas necessárias para garantir a segurança de suas operações na região. Não há cenário alternativo possível, que seja justo, que não coloque este ponto no centro de sua análise. A abordagem de resiliência, aplicada ao caso de Mariana, não tem como chegar muito longe em propor mudanças positivas para a população se não se engajar com a responsabilização pelo rompimento.

Este trabalho busca imaginar quais são as consequências políticas, expressas na vida das populações afetadas, de se eleger a abordagem resiliencista como filtro para a formulação de políticas urbanas. Assim, os estudos de caso servem para, de um lado, testar o prisma da resiliência como métrica do sucesso da reação de comunidades após serem afetadas por um desastre, e, do outro, avaliar até que ponto a adoção de estratégias recomendadas como forma de se aumentar a resiliência comunitária teriam efeito benéfico para as populações que mais sofrem com os desastres.



## 2

# RESILIÊNCIA: NASCIMENTO E DIFUSÃO DE UM CONCEITO

O conceito de resiliência está em voga. Seu alto grau de incidência em variadas disciplinas atesta a flexibilidade do termo, capaz de se comunicar com as ortodoxias de diferentes contextos. Entre os campos que mobilizam o conceito, e atestando seu grau de penetração nas ciências sociais, vemos o termo presente em discussões que variam desde a ecologia até a psicologia, passando ainda por áreas como criminologia, desenvolvimento infantil, teoria da saúde mental (BOURBEAU, 2015, p. 374), finanças internacionais e política econômica, análise de riscos corporativos, psicologia do trauma, políticas de desenvolvimento, planejamento urbano, saúde pública e segurança nacional (WALKER e COOPER, 2011, p. 143), sem deixar de mencionar o crescente apelo do conceito em áreas não acadêmicas, como a de transformação pessoal e autoajuda<sup>3</sup>.

Tal ubiquidade impõe a realização de análise que questione a forma como a resiliência vem sendo trabalhada em outras disciplinas, e os termos de transferência destas disciplinas para as ciências sociais, de forma ampla. Assim, procuraremos explorar, a seguir, a origem do conceito, o histórico de seu desenvolvimento nas diferentes disciplinas em que ganhou tração, até culminar em sua adoção pelas ciências sociais. Em seguida, buscaremos definir sob quais premissas ontológicas e epistemológicas o conceito é construído para, então, vislumbrar quais são as consequências de sua aplicação nas políticas públicas de forma geral.

## 2.1

### Origem do conceito

A palavra “resiliência” surge, na língua inglesa, nos séculos XVI e XVII, como derivação do verbo do latim “resilire”, que significa recuar, voltar atrás

---

<sup>3</sup> Uma rápida busca pelo termo “resilience” na loja virtual de livros americana Amazon sugere as seguintes categorias: “Personality”, “Personal Transformation Self-Help”, “Motivational Self-Help”, “Parenting & Relationships”, “Death & Grief”, “Grief & Bereavement”, “Happiness Self-Help”, “Success Self-Help”, “Love & Loss” e “Biographies and Memoirs”.

(BOURBEAU, 2013, p. 6). Com aplicação similar à utilizada nos dias de hoje, encontramos instâncias de uso do termo já no século XIX, quando foi usado para descrever a capacidade de uma propriedade ou estrutura qualquer de recuperar sua forma inicial após um ato de compressão, (LENTZOS e ROSE, 2009, p. 242). Foi nos anos 1970, porém, que o termo começou a ganhar a tração que veio a culminar em sua popularidade nos dias de hoje. Este desenvolvimento se deu, em especial, no âmbito de duas disciplinas distintas: a psicologia e a ecologia.

Na disciplina da psicologia, as décadas de 70 e 80 viram o surgimento de trabalhos que buscavam identificar as qualidades, fossem elas internas ou externas, que permitiam que um indivíduo se recuperasse ou se ajustasse com maior facilidade que seus pares a infortúnios, adversidades, conflitos e mudanças (BOURBEAU, 2015, p. 376; FLEMING e LEDOGAR, 2008), comparando traços inatos com qualidades externamente adquiridas, em especial no que diz respeito à personalidade infantil (BRASSETT e VAUGHAN-WILLIAMS, 2015). A literatura desta disciplina passou a considerar elementos previamente identificados como atributos humanos, como por exemplo “coragem”, “força de vontade” e “força de espírito”, como habilidades passíveis de serem adquiridas por meio de uma estratégia de resiliência (O'MALLEY, 2010, p. 489). Uma área de aplicação em que é possível identificar o deslocamento conceitual na prática é o campo militar; exércitos de diversos países oferecem “treinamentos de resiliência” nos quais estas habilidades são ensinadas a seus soldados. Aplica-se o conceito psicologizado de resiliência, por exemplo, para lidar com a alta incidência do Transtorno de Estresse Pós-Traumático (TEPT)<sup>4</sup> entre soldados oriundos de regiões de conflito (2010, p. 490).

Foi o ramo da ecologia, no entanto, que forneceu as contribuições teóricas mais comumente identificadas como o ponto de partida para o desenvolvimento do chamado “paradigma da resiliência” (KAUFMANN, 2013, p. 59), posteriormente adotado por diversas disciplinas. A publicação, em 1973, do artigo seminal de Crawford S. Holling “*Resilience and Stability of Ecological Systems*” é amplamente considerada o principal marco na trajetória moderna do conceito de resiliência (MEEROW, NEWELL e STULTS, 2016, p. 39; BIERMANN, HILLMER-PEGGRAM, *et al.*, 2015, p. 2; WALKER e COOPER, 2011, p. 144).

---

<sup>4</sup> *Post-traumatic stress disorder*, ou PTSD, em inglês.

Diversos fatores podem ter contribuído para que esta obra, especificamente, exercesse tamanha influência nas aplicações futuras do termo; por ora ressaltaremos o fato de Holling ter se encarregado, ele próprio, de estabelecer alianças estratégicas em outras áreas que não a ecologia<sup>5</sup>, se engajando, assim, com a escalabilidade do conceito, de modo que ele pudesse abranger o estudo de relações e sistemas sociais, de forma ampla (COTE e NIGHTINGALE, 2012, p. 476).

A narrativa hegemônica do campo da ecologia dominante à época da escrita do artigo de Holling, vigente desde a virada do século XX, se preocupava principalmente em analisar condições para a ocorrência da sucessão ecológica (entendida como a colonização de comunidades de plantas e animais em determinada região) (ZEBROWSKI, 2013, p. 163), e postulava que as comunidades bióticas<sup>6</sup> progrediam de um estágio relativamente homogêneo em direção a um estágio composto por comunidades heterogêneas complexas, nas quais diferentes funções eram harmonizadas em um todo funcional (também identificado como “comunidade clímax”, uma vez que atingia um nível ótimo de harmonização entre suas partes).

O poder da comunidade clímax, produto final da progressão biológica de evolução dos sistemas vivos, residia em sua capacidade de *manter o equilíbrio* mesmo em face de choques externos. Poucas décadas depois, convencionou-se utilizar o conceito de *estabilidade*, medida pela habilidade de um sistema em manter sua compostura ao longo do tempo, como a unidade de avaliação para o bom funcionamento de ecossistemas. Embora já se admitisse que ecossistemas eram consideravelmente instáveis, uma vez que acomodavam uma ampla gama de fatores que por vezes perturbavam seu equilíbrio (fatores estes que poderiam ser tanto internos quanto externos), ainda se considerava auto-evidente que os sistemas retornariam ao estado de equilíbrio de maneira natural (ZEBROWSKI, 2013, p. 163).

A abordagem defendida por Holling representa uma ruptura radical com este entendimento a respeito do funcionamento e das tendências de ecossistemas

<sup>5</sup> Holling foi, por exemplo, um dos fundadores da Resilience Alliance, consórcio de cientistas ambientais que, posteriormente, fundou o *think tank* Stockholm Resilience Centre. O Centro promove o uso da teoria da resiliência em projetos ambientais e de desenvolvimento internacional (WALKER e COOPER, 2011, p. 145.)

<sup>6</sup> Termo que precedeu o termo “*ecossistema*”, que só viria a figurar na literatura a partir de 1935 (ZEBROWSKI, 2013, p. 163).

(ZEBROWSKI, 2013, p. 161). Em seu artigo de 1973, o autor rompe, primeiramente, com a crença de que os sistemas vivos tendem à estabilidade; isto é, retornam a um estado de equilíbrio após um distúrbio temporário (HOLLING, 1973, p. 14), e, em segundo lugar, rompe com o entendimento de que tal estabilidade seria desejável, pois garantiria a preservação do sistema. Holling sugere que uma análise centrada em equilíbrio não é realista (1973, p. 15), pois desconsidera a ampla gama de situações em que sistemas se encontram em estado de desequilíbrio e ainda assim persistem, sem que isso possa ser considerado um malefício para a sua “saúde”, aqui representada por sua coesão interna. A propriedade responsável por este fenômeno, segundo o autor, seria justamente a “resiliência”, expressa pela habilidade que sistemas ecológicos demonstram em absorver mudanças e distúrbios e ainda manter a mesma relação entre suas populações (1973, p. 14), porém sem a necessidade de que retornem ao mesmo estado em que se encontravam antes do distúrbio. Em outras palavras, a resiliência pode ser expressa como a habilidade de um ecossistema de se manter *coeso* mesmo sob perturbações extremas.

É interessante notar que a unidade de análise de Holling não era uma espécie particular, mas sim o sistema por completo – a coesão era, portanto, considerada em seu quadro amplo. Como consequência da escolha deste recorte, Holling se colocava contra interferências na natureza para salvar uma espécie ameaçada por perigos externos – o ecologista considerava que fazê-lo tornaria os sistemas como um todo menos resilientes e, por conseguinte, mais suscetíveis contra novas perturbações externas (ZEBROWSKI, 2013, p. 166). Logo, vemos que a abordagem da resiliência à ecologia considera o sacrifício de uma espécie ou de indivíduos isolados necessário para a construção e preservação da resiliência coletiva.

O esforço intelectual de Holling, à época, pode ser identificado como uma tentativa de modernizar os modelos clássicos de dinâmicas ecológicas, adequando-os a uma abordagem em maior consonância com visões da chamada nova “ciência da complexidade” (WALKER e COOPER, 2011, p. 145), que, por sua vez, gozava de grande popularidade na década de 1970.

Segundo David Chandler (2014, p. 48), o primeiro momento em que a vida foi entendida como “complexa” ocorreu na década de 20. Uma possível explicação para esta inovação teórica, da ordem cultural e política, atribui a virada

ao baque sofrido pela confiança liberal modernista no progresso, causado pela barbárie da Primeira Guerra Mundial, aliado às apreensões ao redor do mundo em razão da Revolução Bolchevique, em 1917. Outra explicação possível atribui a mudança a revoluções no campo científico, a exemplo da descoberta, pelo físico Werner Heisenberg, do “princípio da incerteza”, em 1927. O físico declarava, por meio do princípio, que, por serem infinitamente minúsculas as partículas que compunham a matéria, na física quântica, seria impossível medir massa, posição e impulso (*momentum*) simultaneamente. Isto representava, na prática, que era impossível que um determinado pesquisador tivesse acesso à informação completa a respeito de qualquer elemento em um momento específico, o que, por sua vez, significava que a ciência não poderia mais sustentar a pretensão que até então anunciava, de promotora de certezas e predição (CHANDLER, 2014, p. 48).

A descoberta do princípio da incerteza teve impacto muito além do pequeno círculo das ciências exatas. Um de seus desdobramentos é a posterior emergência da “teoria do caos”<sup>7</sup>, que teve grande penetração na cultura popular<sup>8</sup>. Ela postula que a impossibilidade de se medir com precisão a posição, a massa e o *momentum* das partículas acarretaria variações imprevisíveis nos resultados no longo prazo. Os proponentes da teoria do caos, portanto, defendiam que máxima atenção deveria ser prestada às condições iniciais, uma vez que os mínimos detalhes, mesmo que a princípio inobserváveis, se repetidos vezes o suficiente poderiam resultar em variações no resultado final. Em termos práticos, enfatizar a impossibilidade de se ter conhecimento sobre processos interativos com múltiplas possibilidades de determinação significou minar qualquer reivindicação de afirmações universais lineares (CHANDLER, 2014, p. 49).

Este pressuposto epistemológico, que postula não se poder ter acesso a todas as informações necessárias para que uma decisão plenamente informada seja tomada, influenciou também disciplinas não pertencentes às ciências naturais. Ele lançou as bases para que, na primeira metade do século, alguns economistas, notadamente o austríaco Friedrich Hayek, se opusessem não só a propostas de planificação da economia, mas mesmo de intervenções estatais de menor escala,

---

<sup>7</sup> Popularizada no livro Best-Seller “Chaos: Making a New Science”, de James Gleick, publicado pela primeira vez em 1987.

<sup>8</sup> Vide o renome de teorias como a do “Efeito Borboleta”.

como aquelas capitaneadas por John Maynard Keynes durante o New Deal<sup>9</sup>. Hayek argumentava que, por ser impossível se conceber um sujeito de conhecimento universal, não caberia ao Estado tomar decisões (especialmente as de caráter econômico) em nome da sociedade. A proposição hayekiana era, portanto, da ordem epistemológica, uma vez que impunha limites às suposições liberais modernistas do que era passível de ser conhecido. Como consequência, Hayek conclui que o Estado de Direito seria, com efeito, justamente o contrário da planificação (FOUCAULT, 2008, p. 238), e por essa razão toma como objetivo pessoal, político e acadêmico, se opor a este tipo de intervenção governamental.

A consequência lógica desta linha de raciocínio é uma defesa frontal do mercado como a única instituição possível capaz de promover a alocação ótima de recursos, uma vez que não depende de um sujeito centralizado tomador de decisões. Da mesma forma, a única política econômica passível de defesa, para Hayek e seus seguidores, seria a política do *laissez-faire*. Segundo esta corrente de pensamento, o mercado, como instituição, também não tem acesso à totalidade de informações necessárias para tomar decisões informadas *a priori*; ele o faz por meio de ajustes contínuos, evoluindo e incorporando informações cedidas por indivíduos isolados (WALKER e COOPER, 2011, p. 148).

Vemos a ideia de contingência e de complexidade mesmo nessa formulação, que também rechaça a tendência ao equilíbrio aplicada a mercados. Segundo Hayek, “these adjustments are probably never ‘perfect’ in the sense in which the economist conceives of them in his equilibrium analysis” (HAYEK, 1945, p. 523, *apud* WALKER e COOPER, 2011, p. 148). Por, em teoria, independe de vontades humanas e funcionar de forma autônoma e impessoal, o mercado, para Hayek, seria, em última instância, instituição justa e perfeita, e as possíveis distorções que por ventura fossem encontradas em seu funcionamento seriam necessariamente consequência da intervenção do governo (composto por pessoas, logo, imperfeito) em seu livre funcionamento (HAYEK, 2010, p. 41).

Podemos observar, portanto, paralelos interessantes entre as disciplinas da ecologia e da economia. A começar por suas raízes etimológicas: o termo “ecologia” (*Ökologie*) foi cunhado pelo darwinista alemão Ernst Haeckel em

---

<sup>9</sup> Programas implementados nos Estados Unidos, entre os anos de 1933 e 1937, sob o governo de Franklin Delano Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana, e assistir os prejudicados pela Grande Depressão. Fonte: <http://historiadomundo.uol.com.br/idade-contemporanea/o-new-deal.htm>

1866<sup>10</sup>, para definir o estudo da relação entre organismos e seus ambientes, e é composto pelos conceitos de *oikos*, grego para “casa”, e *logos*, que pode ser entendido como “razão” ou “estudo”. Antes do surgimento do termo em si, no entanto, já haviam sido publicadas várias referências ao “estudo da ‘economia da natureza’”, termo originalmente utilizado na publicação “A Economia da Natureza” (1749), do botânico sueco Carlos Lineu (em latim *Carolus Linnaeus*), na qual o autor discorre a respeito do desenho divino ordenado da natureza, chamando principal atenção para o equilíbrio e a harmonia presentes na criação divina (ZEBROWSKI, 2013, p. 161). Já o termo “economia” parte do mesmo radical *oikos*, e o combina com o radical *nemein*, grego para “gestão”.

Afora sua raiz etimológica comum, as disciplinas dividem ainda alguns paralelos em suas trajetórias. Ambas inicialmente compartilhavam de um *telos*, entendido como natural, relativo à tendência ao equilíbrio após perturbações sistêmicas (ZEBROWSKI, 2013, p. 164). Walker e Cooper (2011, p. 148) demonstram que a crença no equilíbrio foi igualmente rechaçada nas duas frentes: no campo da ecologia, este movimento é personalizado na figura de Holling; já no campo da economia, na figura de Hayek.

A abordagem de Hayek dialoga diretamente com a tradição econômica ortodoxa, que, em termos de estudos sobre o equilíbrio do mercado, é exemplarmente representada pelo economista Léon Walras: ele articula sua Teoria Geral do Equilíbrio (ou “teoria walrasiana do equilíbrio geral”) (DIAS CARNEIRO NETTO, 1996) no livro “Elementos da Economia Política Pura”, publicado em 1874. Walras postulava a possibilidade de se construir um modelo geral do equilíbrio, que seria atingido por meio dos mecanismos de ajuste “naturais” do mercado – mercados competitivos chegariam a preços de equilíbrio (ou seja, preços que coordenariam perfeitamente a demanda agregada e a oferta) por meio de um processo de *tâtonnement* (ZEBROWSKI, 2013, p. 162) – termo em francês que significa “o tatear”, ou seja, um processo composto por micro-ajustes em sequência. Por algumas décadas, a ideia de equilíbrio de mercado orientou a maior parte das abordagens liberais na economia.

A forma como os sistemas (sejam eles econômicos ou ecológicos) são compreendidos em sua essência ou natureza é determinante na adoção de medidas

<sup>10</sup> Fonte: <http://www.caryinstitute.org/discover-ecology/definition-ecology> . Acesso em 11 de outubro de 2017.

de governança. Se entendemos que um sistema tende ao equilíbrio, e que é do seu melhor interesse que ele permaneça em equilíbrio pela maior quantidade de tempo possível, as estratégias de governança em torno dele dar-se-ão principalmente no sentido de *proteção contra choques* (ZEBROWSKI, 2013, p. 164), que por definição constituiriam uma ameaça ao equilíbrio desejado. Holling classificou este tipo de análise como condizente com a chamada *resiliência da engenharia*<sup>11</sup>, que pode ser representada por meio do tempo (*t*) que um determinado sistema leva para retornar a uma posição de equilíbrio após uma perturbação. Neste caso, o estado de equilíbrio é tomado como equivalente à persistência a longo prazo (WALKER e COOPER, 2011, p. 146), e estabilidade é a propriedade do sistema (classificada como a habilidade de um sistema de retornar a um estado de equilíbrio após um estado de distúrbio temporário) (HOLLING, 1973, p. 17). Foi a este tipo de resiliência que o biólogo contrapôs seu conceito de *resiliência ecológica*. Em suas palavras, a resiliência ecológica, também propriedade do sistema, seria “a measure of the ability of these systems to absorb changes of state variables, driving variables, and parameters, and still persist” (1973, p. 17).

Movidas pela mesma rejeição à ideia de equilíbrio e, principalmente, à possibilidade de conhecimento das variáveis que determinam os resultados de processos, a confluência das racionalidades da ecologia e da economia é o ponto de partida para a articulação da teoria da resiliência como quadro lógico para o entendimento do mundo social.

A ciência política, em geral, e as Relações Internacionais, em particular, se apropriaram do conceito de forma relativamente tardia, empregando-o em pesquisas, principalmente, a partir da virada do milênio. Em um esforço de mapear estas contribuições, Philippe Bourbeau (2013, pp. 4-5) compilou os exemplos pioneiros de aplicação do conceito nestas disciplinas, destacando, entre outros, estudos que conectam a resiliência com a governança global, enfatizando seu papel frente à liberalização econômica<sup>12</sup>, frente à globalização e reformas do mercado de trabalho<sup>13</sup>, e frente a reformas no serviço público<sup>14</sup>. O autor destaca

<sup>11</sup> *Engineering resilience*, no original.

<sup>12</sup> Ver Schneider, B. R. “Economic Liberalization and Corporate Governance: The Resilience of Business Groups in Latin America”, *Comparative Politics* 40, no. 4 (2008).

<sup>13</sup> Ver Kong, T. Y. “Globalization and Labour Market Reform: Patterns of Response in Northeast Asia”, *British Journal of Political Science* 36, no. 2 (2006).

<sup>14</sup> Ver Clark, D. “Neoliberalism and Public Service Reform: Canada in Comparative Perspective”, *Canadian Journal of Political Science* 35, no. 4 (2002).



ainda a aplicação do conceito de resiliência em referência à erosão de soberanias nacionais<sup>15</sup>, ao futuro da OTAN em uma era pós-Guerra Fria<sup>16</sup>, e à doutrina de segurança nacional indonésia na década de 1960<sup>17</sup>. Por último, ressaltou ainda estudos sobre a resiliência de regimes autoritários frente a pressões democráticas<sup>18</sup>, sobre a resiliência de nacionalismos frente a regionalismos<sup>19</sup>, sobre a resiliência do capital social no Reino Unido (frente à sua erosão nos EUA)<sup>20</sup> e sobre a resiliência do estado de bem-estar social<sup>21</sup>.

O poder de atração do termo nas ciências sociais pode ser comprovado quando se observa sua incidência em políticas das principais instituições tomadoras de decisão do mundo: diversas agências da ONU, agências nacionais de desenvolvimento como a USAID e o DfID, além dos governos dos Estados Unidos, Reino Unido e Austrália têm dado grande centralidade à resiliência em suas políticas formais, de certa maneira alçando o conceito ao status de termo genericamente aplicável que foi anteriormente ocupado pelo conceito de sustentabilidade (BIERMANN, HILLMER-PEGGRAM, *et al.*, 2015, p. 3). O paradigma da resiliência encontrou terreno propício para a sua popularização nos estudos de segurança por volta da década de 2000. O imperativo intervencionista que marcou a década anterior passou a ser visto com maior desconfiança, em razão dos enormes efeitos colaterais produzidos o que fez com que, em seu lugar, surgisse um discurso pós-intervencionista. Neste contexto, prosperaram recomendações de políticas centradas em torno da linguagem da prevenção, da resiliência e do empoderamento. As atividades passaram a ser voltadas para o momento pré-crise, em uma abordagem *bottom-up* de fortalecimento de vulneráveis, em oposição ao intervencionismo liberal dos anos 90 (SCHOTT, 2013, p. 212).

<sup>15</sup> Ver Ansell, C. K.; Weber, S. "Organizing International Politics: Sovereignty and Open Systems", *International Political Science Review* 20, no. 1 (1999).

<sup>16</sup> Ver Barany, Z.; Rauchhaus, R. "Explaining NATO's Resilience: Is International Relations' Theory Useful?", *Contemporary Security Policy* 32, no. 2 (2011).

<sup>17</sup> Ver Emmers, R. "Comprehensive Security and Resilience in Southeast Asia: ASEAN's Approach to Terrorism", *The Pacific Review* 22, no. 2 (2009).

<sup>18</sup> Ver Nathan, A. J. "Authoritarian Resilience", *Journal of Democracy* 14, no. 1 (2003) e Gilley, B. "The Limits of Authoritarian Resilience", *Journal of Democracy* 14, no. 1 (2003).

<sup>19</sup> Ver Dieckhoff, A.; Jaffrelot, C. "La résilience du nationalisme face aux régionalismes et à la mondialisation", *Critique internationale* 23, no. 2 (2004.).

<sup>20</sup> Ver Hall, P. "Social Capital in Britain", *British Journal of Political Science* 29, no. 3 (1999)

<sup>21</sup> Ver Pierson, P. "The New Politics of the Welfare State", *World Politics* 48, no. 2 (1996), e Lindbom, A.; Rothstein, B. "La Résilience du modèle suédois de Welfare dans l'économie mondialisée", *Revue Internationale de Politique Comparée* 13, no. 3 (2006).

O mesmo movimento pode ser observado no campo do desenvolvimento. Julian Reid (2013) sugere que o nexo desenvolvimento sustentável-resiliência vem substituir aquele que vigia anteriormente, a saber o nexo desenvolvimento-segurança. Ele argumenta que a resiliência só pode se firmar a partir da desarticulação do conceito da segurança na doutrina do desenvolvimento (2013, p. 108). Esta desarticulação pode ser observada na mudança de posicionamento das agências de desenvolvimento, expressas em suas declarações oficiais. As agências de desenvolvimento sustentável subscrevem à ideia de que a biosfera tem potencial desastroso, e portanto concluem que o sujeito deve suportar o risco dos desastres se quiser prosperar neste “novo mundo” (REID, 2016, p. 154). Se antes seu principal propósito era elaborar estratégias para proporcionar algum nível de segurança contra mazelas diversas (doenças, fomes, guerra civil – a lista é ampla) às populações mais sujeitas a sofrerem com elas, agora entende-se que o sujeito deve enxergar os desastres como oportunidades para a transformação da sociedade (REID, 2013, p. 118).

A utilização do termo resiliência nas áreas das ciências sociais é fortemente informada pela herança conceitual de Holling. Sua formulação original, conhecida como resiliência de não-equilíbrio, se tornou paradigmática no campo da ecologia (MEEROW, NEWELL e STULTS, 2016, p. 40), além de, como vimos, ter influenciado os discursos de diversas áreas que, em tese, pouco compartilham com esta disciplina. De interesse para a presente dissertação é a forma como este conceito, cujo referente foi inicialmente tão bem delimitado – afinal, ele se referia, na formulação de Holling de 1973, a *sistemas ecológicos*, como indicado no título do artigo – ganhou tração para que conquistasse o imaginário do público em geral, e pudesse ser utilizado como termo incontestavelmente positivo na aplicação de políticas sociais. Identificamos como fatores cruciais para a difusão do conceito da resiliência a universalização de entendimentos antes particulares da disciplina da ecologia: a crença no princípio da incerteza radical e da teoria da complexidade; na ubiquidade de riscos e na vulnerabilidade dos sujeitos perante estas ameaças.

## 2. 2

### Premissas para a propagação do discurso

Para que conceitos e categorias desenvolvidos no âmbito de uma disciplina sejam bem-sucedidos em sua transferência para outras – como foi o caso do discurso da resiliência – é necessário que alguns pressupostos ontológicos e epistemológicos das disciplinas de origem e destino sejam compatíveis. Por ocorrer de este não ser o caso a princípio, e as tradições individuais partirem de premissas irreconciliáveis, mas, em algum momento de suas histórias, desenvolvimentos teóricos paralelos ocasionarem na aproximação entre os diferentes campos. Isto pode se dar por um processo de aproximação bilateral ou ainda pela popularização de teorias desenvolvidas em um terceiro campo, que acabam influenciando às demais.

Identificamos elementos que desempenharam papel crucial na popularização do discurso da resiliência no campo das ciências sociais, em geral, e das políticas públicas urbanas, em particular. Eles constituem os pressupostos compartilhados que permitiram que a resiliência penetrasse nos vocabulários oficiais das políticas públicas. Analisaremos mais a fundo cada um deles nas seções a seguir.

#### 2.2.1

##### Complexidade

Embora o conceito de resiliência tenha penetrado no imaginário político de forma bastante potente, figurando em planos de ação de políticas públicas de inúmeros países, há uma ampla gama de acadêmicos que vêm buscando se engajar criticamente com o conceito. O periódico “*Resilience: International Policies, Practices and Discourses*”, por exemplo, reúne, desde 2013, artigos de variadas disciplinas das ciências sociais com uma abordagem preponderantemente crítica à aplicação do conceito (BIERMANN, HILLMER-PEGGRAM, *et al.*, 2015).

Importante vertente desta crítica diz respeito à construção do mundo social que se faz necessária para que a resiliência seja prescrita como atributo fundamental para a sobrevivência de qualquer ser (ou sistema) vivo. Uma característica essencial do mundo, no paradigma da resiliência, é o entendimento da vida como complexa, informado pela já aludida “teoria da complexidade”, ou “virada complexa” – Jonathan Joseph (2013, p. 39) identifica como as principais características enfatizadas no resiliencismo, a complexidade, a auto-organização,

a diversidade funcional e o comportamento não-linear. O prefácio do livro “Resilience Thinking”, de Brian Walker e David Salt<sup>22</sup> é categórico: “*We live in a complex world. Anyone with a stake in managing some aspect of that world will benefit from a richer understanding of resilience and its implications*” (WALKER e SALT, 2006, p. xiv, apud CHANDLER, 2014, p. 47).

O que torna a caracterização do mundo como inerentemente complexo vital para a difusão do paradigma da resiliência? Vimos que a virada complexa pressupõe que mesmo interações no menor nível podem ser determinantes para definir resultados a longo prazo, o que faz com que afirmações que se pretendam universais caiam por terra. Políticas que pressuponham intervenções estatais dependem de algum grau de universalização; sua própria natureza requer que elas sejam escaláveis e que atendam a um grupo coletivamente identificado. Esta diferença epistemológica implica que a governabilidade adequada à vida complexa seja radicalmente diferente da governabilidade liberal – enquanto o liberalismo acolhe intervenções governamentais que tenham como finalidade explícita transformar o ambiente em questão, a vida entendida como complexa pede que as intervenções sejam em termos da menor unidade possível, i.e. no nível do indivíduo. E vai além: em um sistema de interação complexa, a governança é incorporada à própria problemática, de modo que opera em um processo constante de auto-reflexividade (CHANDLER, 2014, p. 49).

Deste modo, quando aderimos à teoria da complexidade como lente através da qual enxergamos o mundo, restringimos as estratégias a serem adotadas de acordo com a natureza das relações percebidas. A teoria da complexidade desafia a existência de relações causais simples (KAUFMANN, 2013, p. 54), uma vez que o mundo (e, por consequência, os sistemas sociais que nele são constituídos) é percebido como uma estrutura interconectada, disposta em forma de rede, fazendo com que um pequeno incidente cause uma ampla gama de consequências, e que o resultado de uma série de eventos se torne mais que a mera soma de suas partes (MIHATA, 1997, p. 30).

Consideremos, a título de exemplo, as consequências da aceitação dos postulados da teoria da complexidade para o desenho de estratégias de Redução de Riscos e Desastres (RRD) na área dos estudos de segurança. Se entendemos

---

<sup>22</sup> Walker, B.; Salt, D. “Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World” (Washington, DC: Island Press, 2006).

que as ameaças compõe um leque infinito de cenários, descartamos estratégias “reativas” (ou seja, pensadas sob medida para as ameaças conhecidas) – a incomensurabilidade das ameaças implica que nenhuma preparação direcionada poderia ser eficaz. Em vez disso, os discursos de segurança, em um contexto de resiliência, superam a lógica clássica de prevenção e cálculo de riscos (KAUFMANN, 2013, p. 54), propondo, em seu lugar, que os próprios sujeitos sejam fundamentalmente modificados para que tenham imbuídos em si os traços necessários a fim de conseguir se adaptar a *qualquer* ameaça que porventura possa vir os perturbar. A lógica da resiliência, quando aplicada ao discurso da segurança, vem desafiar e testar os limites do cálculo de riscos, operando a partir da suposição de que uma perturbação vai acontecer (KAUFMANN, 2013, p. 55).

A literatura da conectividade, que começou a se desenvolver na década de 1940, com o advento da cibernética, introduziu a noção de que os humanos se sobressaíam em relação a todas as outras espécies por causa de sua capacidade única e superior de absorver e compreender. Seu fundador, Norbert Wiener, declarou: “The human species is strong only insofar as it takes advantage of the innate adaptive, learning faculties that its physiological structure makes possible” (WIENER, 1954, p. 58 apud REID, 2016, p. 112). A teoria de Wiener propõe que a conectividade fisiológica do próprio corpo humano, com sua imensa capacidade de circulação de informação, se reflete na conectividade entre outros membros de sua espécie, e, através destas trocas de informação entre os indivíduos e também seus ambientes, o humano pode aprender a como melhor se adaptar à luta constante que é a vida na biosfera (REID, 2016, p. 112). Nesse caso, portanto, defende-se que os humanos teriam uma predisposição genética para serem adaptáveis e resilientes, e poderiam, assim, incorporar as habilidades necessárias para proativamente se prepararem para o mundo complexo em que vivem.

Não só as ameaças terroristas são retratadas como agindo em rede: sistemas econômicos, de negócios e de gestão, além de cidades e comunidades de uma forma geral também se articulam desta maneira (JOSEPH, 2013, p. 43). No contexto do terrorismo, a conectividade das cidades é evidenciada para demonstrar não só sua vulnerabilidade diante de possíveis ataques (que podem surgir de inúmeras frentes), mas também de sua capacidade de atuação em rede para a criação de resiliência em tais cenários. Assim, a conectividade se torna não só sujeita a estratégias de securitização, ao representar um ponto fraco na

resiliência de comunidades, mas também representa a pré-condição para que as sociedades criem resiliência e recuperem algum nível de segurança (KAUFMANN, 2013, p. 58) (embora, em uma visão de mundo condizente com a teoria da complexidade, a sociedade não alcance nunca uma situação substantiva de segurança). O resiliencismo pede que indivíduos, comunidades e organizações demonstrem que estão engajados em aumentar suas capacidades por meio de redes. Esta estratégia enfatiza a responsabilização individual: em uma visão privatizada do mundo, o estado se distancia e espera que cada *stakeholder* (pessoas ou instituições envolvidas) se organize por meio de parcerias para tomar decisões acerca de seus destinos e assumir responsabilidade por elas (JOSEPH, 2013, p. 43).

A ontologia da complexidade, portanto, nos apresenta um problema de ordem epistemológica – quando a tomamos como dada, esbarramos no problema de definir: sobre o que é possível que tenhamos conhecimento? (CHANDLER, 2014, p. 50). Fundamentalmente, é a mesma questão que levou Hayek e a Escola Austríaca a afirmar que o Estado de Direito só pode ocorrer em um modelo de estado mínimo: a impossibilidade da existência de um sujeito com conhecimento universal. Quando aplicada ao contexto do terrorismo e da segurança, o abandono da pretensão de conhecimento sobre o mundo externo faz com que as estratégias de contraterrorismo passem por uma reformulação fundamental.

A problemática acima pode ser bem ilustrada pelo famoso memorando expedido pelo então Secretário de Defesa dos Estados Unidos da América, na gestão de George W. Bush. Em 4 de fevereiro de 2002, nos primeiros meses da chamada Guerra ao Terror, Donald Rumsfeld declarou:

There are known knowns; there are things we know that we know. There are known unknowns; that is to say, there are things that we now know we don't know. But there are also unknown unknowns – there are things we do not know we don't know. (RUMSFELD, 2002, apud CHANDLER, 2014, p. 50)

Os desconhecidos conhecidos (*known unknowns*) partem do pressuposto de que há uma relação de causalidade possível, o que nos permitiria ter a certeza, de certa forma determinista, de que alguns fatos *existem* mesmo que não os conheçamos. O paradigma da resiliência, no entanto, tem como foco a outra categoria de riscos – aqueles que não temos como saber que desconhecemos. Assim, ele aposta na necessidade de nos prepararmos para os desconhecidos

desconhecidos (*unknown unknowns*); a ontologia da complexidade implica que não há como prevermos ou mesmo imaginarmos quais são as perturbações para as quais devemos nos preparar – há sempre a possibilidade de que tenhamos que lidar com eventos extremos para os quais não há precedentes, e, logo, em relação aos quais é quase impossível que se possa antecipar e se preparar (BENÉ, GODFREY-WOOD, *et al.*, 2012, p. 27). A estratégia para lidar com esse tipo de incerteza não se esgota pela via liberal tradicional, de busca por mais conhecimento; supor a existência de riscos que não podem ser antevistos é aceitar os limites do conhecimento da humanidade em relação ao mundo externo (CHANDLER, 2016, p. 40).

Isto ocorre porque, epistemologicamente, a teoria da complexidade desafia a possibilidade de cálculo do perigo, através do conceito de risco e de probabilidade, e, assim, desafia também a segurança que poderíamos ter de conhecer, em primeiro lugar, e prevenir, em seguida, a insegurança do futuro. A consequência prática desta condição epistemológica gerada pela teoria da complexidade é uma aceitação fundamental, por parte da sociedade, da contingência e das condições da insegurança. A complexidade faz com que nós estejamos sempre *esperando* que perturbações e rupturas ocorram (KAUFMANN, 2013, p. 59).

O abandono da noção de equilíbrio – articulado primeiro no âmbito da ecologia, depois no âmbito da economia e, agora, universalizado para tudo o que ocorre no mundo social – é requisito para a concepção do mundo como complexo, e fundamental para a compreensão do deslocamento na percepção dos riscos que ocorre como consequência. O ineditismo dos riscos pelos quais a sociedade contemporânea se vê ameaçada fornece indício para a afirmação da impossibilidade de equilíbrio no mundo. Em um mundo em constante mutação, a conclusão natural, por parte dos formuladores de políticas públicas, é estimular que os indivíduos que se tornem, ao máximo possível, sujeitos adaptáveis.

### 2.2.2

#### Risco

Vemos, portanto, que a condição da complexidade traz como corolário a caracterização do mundo social como fundamentalmente desconhecido e, por conseguinte, povoado por um sem-número de riscos. O paradigma da resiliência

faz uso desta condição ao se apropriar do que Dillon e Reid (2009, p. 16) chamam de “governar por meio da contingência”, o que, de forma sucinta, significa a necessidade de reconhecer que a vida é, por natureza, incerta. Eles argumentam que discursos de complexidade, de redes e de informação, que vão desde a caracterização da revolução molecular até a revolução do conhecimento digital, tiveram um grande impacto em remodelar a governança ao reformar a visão que se tem da “vida” e, por conseguinte, dos objetos da governança (DILLON e REID, 2009, p. 52). A resiliência surge, nesse contexto, como a tecnologia apropriada para lidar com estes futuros incertos e traumáticos (O'MALLEY, 2010, p. 488).

Brad Evans e Julian Reid (2013) elaboram sobre o que esta condição significa para os sujeitos da resiliência. Eles argumentam que o paradigma da resiliência determina que a sociedade deve abandonar qualquer pretensão existente de, um dia, atingir condição plena de *segurança*, ou mesmo de procurar evitar experiências traumáticas, pois eventos catastróficos são não só inevitáveis, mas também experiências de aprendizado, a partir das quais devemos crescer e prosperar, tanto coletiva quanto individualmente (2013, p. 83). Esta abordagem vai além: determina que “abraçar” o perigo, ou seja, recebê-lo de braços abertos e com entusiasmo, é a condição de possibilidade para a vida no futuro (2013, p. 83). Apenas com esta atitude otimista e positiva, que transforma os indivíduos em *tomadores de riscos*<sup>23</sup>, é que se torna possível enxergar a incerteza como oportunidade (O'MALLEY, 2010, p. 489).

A ideia de “risco total” pode ser observada nas muitas estratégias concretas de resiliência que, invariavelmente, projetam uma visão macabra do futuro. O movimento “Transition Towns”, iniciativa presente em 43 países que tem como objetivo “help local communities develop resilience in the face of the triple crisis of economics, environment and energy” (HOPKINS, 2008, apud BOKE, 2015, p. 209), profetiza que o futuro será marcado por colapso econômico geral, catástrofes ambientais, pico do petróleo e transtornos sociais, além do desaparecimento de todos os sistemas organizacionais que conhecemos (2015, p. 208). Segundo Joseph Masco (2014, apud BOKE, 2015, p. 212), esta tendência hipervigilante de se esperar o colapso a qualquer momento, sem que se possa

---

<sup>23</sup> *Risk-takers*, no termo original, em inglês.



prever qual forma ele tomará, é herança do período da Guerra Fria. O aparato de segurança nuclear criado naquele contexto deu origem ao que hoje é conhecido como Estado de contraterrorismo, que aloca recursos conceituais, materiais e afetivos para repelir futuros terroristas que, mesmo que habitem, em um primeiro momento, somente a esfera da imaginação, são potencialmente catastróficos, e por isso são levados extremamente a sério.

Esta ideia pode ser encontrada ainda em diversos outros estudos, mesmo que, por vezes, elaborada com outros termos. Pode se identificar como premissa do resiliencismo<sup>24</sup> a crença na vulnerabilidade da espécie humana frente aos riscos imprevisíveis e às drásticas transformações econômicas e sociais inerentes ao nosso mundo dito complexo, interdependente e globalizado (CHANDLER e REID, 2016, p. 4). Conceber o mundo nestes termos é fundamental para que a resiliência se torne condição indispensável para se tráfegar e sobreviver no mundo.

Vale considerar, no entanto, que o entendimento comum do conceito de risco, e mesmo de ameaças, já passou por diversas transformações ao longo da história. Na Era pré-Iluminismo, a principal estrutura conceitual então vigente era a do destino ou da vontade Divina. Isto significava que eventos catastróficos não podiam ser prevenidos, apenas aceitos. A era liberal passou a considerar que riscos e acidentes podiam ser calculados, minimizados e, importantemente, que existia a possibilidade de se assegurar contra eles (CHANDLER, 2016, p. 44). Eram entendidos como fatores externos aos sujeitos e aos governos. Hoje, defende-se que não há mais essa clara divisão de área externa na qual ocorrem os riscos; há um corpo de teoria, do qual podemos destacar, como representante, Anthony Giddens, que defende que hoje vivenciamos o desaparecimento do mundo externo. Giddens descreve esse processo em termos do desaparecimento da natureza: “[...] disappearance of nature, where ‘nature’ refers to environments and events given independently of human action” (GIDDENS, 1994, apud CHANDLER, 2016, p. 41). Exploraremos as consequências deste tipo de abordagem aos riscos e ameaças em seguida.

Já Ulrich Beck, em seu livro “Sociedade de Risco” (2011) – livro este que exemplifica com primazia o tipo de discurso, de tendência alarmista, utilizado

---

<sup>24</sup> Neologismo cunhado por Bourbeau (2013), o qual utilizaremos neste estudo.

para qualificar tudo à nossa volta como perigoso, e nosso futuro como fadado ao colapso – demonstra como o conceito de risco em si carrega, hoje, conotação mais apocalíptica do que já foi o caso em outros tempos. Ele argumenta que “risco” não é uma invenção moderna, aludindo aos grandes navegadores do século XV, que foram considerados “tomadores de riscos” quando decidiram navegar em direção ao desconhecido. Beck distingue, porém, os riscos assumidos por estes navegadores como riscos *pessoais*, em contraposição aos riscos enfrentados hoje pela humanidade, que são “situações de ameaça global, como as que surgem para toda a humanidade com a fissão nuclear ou com o acúmulo de lixo nuclear”. E acrescenta: “A palavra ‘risco’ tinha, no contexto daquela época, um tom de ousadia e aventura, e não o da possível autodestruição da vida na Terra” (BECK, 2011, p. 25). Por trás desta afirmação reside a ideia de que o que vivenciamos nos dias de hoje é um fenômeno absolutamente inédito, e em proporções muito maiores do que qualquer outro episódio do qual a história possa nos contar a respeito de ameaças, internas ou externas. O grau de ineditismo e a proporção dos riscos atuais demandam, é a única conclusão possível, estratégias radicalmente novas para que possamos sobreviver.

Ao construir a visão de um mundo que está além do nosso controle, o paradigma da resiliência argumenta que mesmo que não possamos mudar o mundo, temos mais chances de sobreviver bem nele se soubermos como nos adaptar (JOSEPH, 2013, p. 43). Isto pode ser alcançado por meio da construção de uma “cidadania ativa” - propõe que as pessoas, em vez de depender do Estado, tomem responsabilidade por seu próprio bem-estar social e econômico (2013, p. 42). Foucault (2008, p. 197) identifica nesta concepção um dos pilares do posicionamento neoliberal. Ele argumenta que, na teoria do neoliberalismo,

vai se pedir à sociedade, ou antes, à economia, simplesmente para fazer que todo indivíduo tenha rendimentos suficientemente elevados de modo que possa, seja diretamente e a título individual, seja pela intermediação coletiva das sociedades de ajuda mútua, se garantir por si mesmo contra os riscos que existem [...].

A relação de direitos e deveres/responsabilidades que o cenário acima descrito traça é uma em que, em última análise, o indivíduo é o responsável por lidar com as mazelas causadas pelos riscos inevitáveis ocorridos em uma sociedade intrinsecamente perigosa.

Consideremos ainda uma mudança ocorrida na cronologia das estratégias de resiliência. O paradigma intervencionista nos anos 90 funcionava em grande medida na base de intervenções de socorro a curto-prazo. A ideia por trás dessas intervenções era buscar recuperar o status quo ante por meio de reconstruções pós-catástrofe – ou seja, era uma busca pelo retorno ao estado de equilíbrio. Quando passamos a dar como certo que a crise é constante, e que o equilíbrio não é uma possibilidade, a conclusão lógica é que as estratégias de ação devem ser voltadas a lidar com a crise à medida que ela acontece; o paradigma da resiliência o faz por meio de um chamado à adaptabilidade permanente durante as crises. Pode-se concluir que esta aceitação do risco constante, expresso também no conceito de desequilíbrio (atual e iminente) é o que faz com que a resiliência se estruture da forma como ela o faz. Walker e Cooper (2011, p. 154) sintetizam a questão ao se perguntarem: “What is resilience, after all, if not the acceptance of disequilibrium itself as a principle of organization?”.

Uma inovação teórica específica, ocorrida na disciplina da pesquisa de desastres, contribuiu ainda para o fortalecimento do conceitual teórico que perpassa o paradigma da resiliência. Pesquisadores desta área observaram que, em contextos de desastres, é muito comum que as normas sociais sejam resguardadas, manifestas em atos de cooperação e altruísmo. Comportamentos comumente identificados como sendo irracionais, guiados por um sentimento de pânico, afirmam os pesquisadores, devem ser reinterpretados como sendo em verdade decisões racionais baseadas em um conhecimento imperfeito, em ocasião de um contexto de mudança veloz – o comportamento só pareceria irracional para os observadores externos. Assim, o pânico não passaria de um mito, não apoiado por evidência empírica (ZEBROWSKI, 2013, p. 160). Esta “descoberta” teve grande impacto no desenho de estratégias de ação em contexto de desastres – uma vez que postulamos que a reação natural dos indivíduos é a mais adequada para reagir nesses contextos, o posicionamento adequado do governo se torna se abster de assumir o protagonismo na direção de qualquer resposta; em vez disso, ele deve encorajar as tendências naturais daqueles envolvidos nos eventos de emergência para que eles possam ajudarem a si mesmos (2013, p. 160). Esta orientação é exemplo perfeito da racionalidade que orienta as estratégias de resiliência atuais.

### 2.2.3

#### Vulnerabilidade

Um corolário da caracterização do mundo como espaço povoado de riscos de toda sorte é o status que assumem, inevitavelmente, seus habitantes, incluindo (e com ênfase especial) os humanos: uma situação de absoluta vulnerabilidade. O paradigma da resiliência, que se estrutura a partir destas premissas, tem a vulnerabilidade absoluta como sua ontologia (SCHOTT, 2013, p. 213): para que o indivíduo (ou o grupo, a comunidade, a cidade) tenha a chance de se tornar resiliente, é necessário que ele aceite que é, fundamentalmente, vulnerável (EVANS e REID, 2013, p. 84).

Em termos médicos, ser vulnerável é ser incapaz de consentir de maneira informada, ou estar em alto risco de efeitos colaterais não-intencionais (POLIT e BECK, 2004, *apud* CHANDLER, 2016, p. 121). Até a década de 80, aplicava-se o conceito de vulnerabilidade a fenômenos da natureza de forma “fiscalista”, levando em conta apenas desastres considerados eventos extremos provenientes das esferas naturais e/ou físicas. A partir desta década, no entanto, uma leitura que incorporava também elementos sociais começou a ser privilegiada (COHEN, 2000, p. 9). Em termos políticos, as definições de vulnerabilidade são múltiplas. Neil Adger define o conceito da seguinte forma: “Vulnerability is the state of susceptibility to harm from exposure to stresses associated with environmental and social change and from the absence of capacity to adapt” (ADGER, 2006, p. 268, *apud* BENÉ, GODFREY-WOOD, *et al.*, 2012, p. 15). Wisner, Blaikie, Cannon e Davis (1994, p. 11), em uma definição que apresenta grande convergência com a definição de resiliência, afirmam: “By vulnerability we mean the characteristics of a person or a group in terms of their capacity to anticipate, cope with, resist and recover from the impact of a natural hazard”. Já o Banco Mundial, ao pensar a pobreza em termos de vulnerabilidade, lança mão da seguinte definição:

In the dimensions of income and health, vulnerability is the risk that a household or individual will experience an episode of income or health poverty over time. But vulnerability also means the probability of being exposed to a number of other risks (violence, crime, natural disasters, being pulled out of school) (WORLD BANK, 2001, p. 19, *apud* BEST, 2013, p. 118).

Percebemos aqui que o conceito de vulnerabilidade é ainda contestado em sua definição, e pode ser aplicado de duas formas diferentes. Por um lado, é possível ser vulnerável a um perigo específico, como na definição do Banco Mundial: vulnerabilidade como o risco de exposição a alguma mazela, por exemplo a pobreza (entendida em termos de renda). A ideia, nesta concepção, é que apenas uma parcela da população sofre deste tipo de vulnerabilidade, e que esta condição pode ser superada ao se fortalecer as redes de segurança às quais os indivíduos afetados têm acesso. O conceito não é absoluto, portanto segmentos diferentes da população podem tanto se graduar da condição de vulnerabilidade quanto ser rebaixados a esta condição.

Do outro lado, temos o conceito de vulnerabilidade como empregado na teoria da resiliência, que é mais abrangente do que esta versão. Uma vez que a abordagem da resiliência surge a partir da equiparação da vida humana, social, com a vida biológica, o que o resiliencismo define como vulnerável é a vida em si do sujeito. A vida biológica é, por definição, um fenômeno da vulnerabilidade, porque viver é necessariamente ser algo que pode, e irá, morrer (REID, 2016, p. 52).

Como vimos, a leitura que fazemos dos conceitos de resiliência, adaptação e vulnerabilidade é herança teórica das ciências da natureza; enquanto o paradigma da resiliência deriva diretamente da disciplina da ecologia, podemos identificar as premissas que compõe o conceito de vulnerabilidade tendo sua origem na disciplina da biologia molecular. Na década de 1990, biólogos moleculares começaram a argumentar que, por definição, sistemas vivos não podem ser assegurados de perigos, uma vez que a capacidade que eles têm de continuar a viver depende, fundamentalmente, não de sua *proteção* frente a perigos, mas sim de sua *exposição* a perigos (REID, 2016, p. 101). Os biólogos argumentavam que o desenvolvimento evolucionário dos sistemas vivos é ditado pela lei fundamental da “emergência”, e ela requer que eles se engajem em um processo contínuo de exposição ao perigo, indo mesmo até o ponto de uma catástrofe potencial, para que possam seguir se desenvolvendo e, assim, possam garantir sua sobrevivência (KAUFFMAN, 2000, p. 157, *apud* REID, 2016, p. 101).

Vemos, portanto, que a estratégia de apresentar uma leitura biologizada da vida, reduzindo a vida do humano a apenas suas capacidades biológicas, concebendo-o então não como humano, mas sim como bio-humano (DILLON e

REID, 2009, p. 131) é essencial para que a teoria incruste a vulnerabilidade como categoria indissociável do sujeito, e que rechace de vez a possibilidade de os sujeitos conseguirem se assegurar. Para apresentar esta leitura, é necessário que seus proponentes acreditem que o humano é regido pelas mesmas leis que regem todos os sistemas vivos não-humanos. Uma vez que esta proposição é aceita, deitam-se as bases para que se argumente que, como apresentam as mesmas características fundamentais que os outros seres não-humanos (marcadas pela vulnerabilidade), os seres humanos, individual e coletivamente, devem adotar também as mesmas estratégias de sobrevivência, a saber, estratégias que permitam que eles absorvam o máximo de perturbação externa e continuem vivendo. Em resumo, estratégias de resiliência.

Se aceitamos que o mundo no paradigma da resiliência é um mundo composto por riscos em abundância, e que os sujeitos que o habitam, sendo fundamentalmente vulneráveis, não podem aspirar a não serem impactados pelos desastres vindouros, concluímos que estes sujeitos devem, a todo custo, aprender a se adaptar. Ainda mais adequado é que os sujeitos resilientes aprendam a se tornar *adaptáveis*, uma vez que a mudança deve ocorrer na personalidade dos indivíduos, para que eles se tornem melhor capacitados para lidar com riscos que não são previsíveis nem calculáveis. Se adaptar significa não resistir; encontrar estratégias de sobrevivência sem questionar a origem ou a legitimidade da força que te obriga a mudar. “To become adaptable [...] is to forgo human powers of resistance” (MEZZADRA, REID e SAMADDAR, 2013, p. 5). Quando o discurso político urge a população a se tornar adaptável e resiliente, ele dá a entender que as perturbações que estão em jogo não deverão ser nem resistidas, nem questionadas. Um acrônimo político resume bem este entendimento: TINA (*There is no Alternative*) (JOSEPH, 2013, p. 43), slogan usado por Margaret Thatcher<sup>25</sup> para indicar que as reformas desregulatórias por ela conduzidas, na década de 80, eram a única opção econômico-política existente e, que por isso, não valia a pena que a população se engajasse em contestações.

É razoável que nos questionemos, no entanto, até que ponto faz sentido transferir os arcabouços teóricos desenvolvidos no bojo das ciências naturais para as ciências sociais. Abordagens que se propõem multidisciplinares, via de regra,

---

<sup>25</sup> Fonte: <https://www.investopedia.com/terms/t/tina-there-no-alternative.asp>.

devem estar atentas para a possibilidade de incompatibilidade epistemológica entre as diferentes disciplinas (BIERMANN, HILLMER-PEGGRAM, *et al.*, 2015, p. 14). Não cabe a nós, pesquisadores das ciências políticas de forma ampla, questionar a validade das teorias das ciências biológicas que regulam a relação entre espécies biológicas e os sistemas ecológicos com os quais elas se relacionam. Não é o treinamento que recebemos, e certamente não está no escopo de nossas ambições acadêmicas. No entanto, cabe a nós avaliarmos qual a consequência de se transferir esse conjunto de suposições para o mundo social.

Julian Reid (2016) argumenta que, enquanto os seres vivos não-humanos são “regidos” pelas leis da natureza, humanos, organizados em sociedade, respondem a um regime de governança específico, que tem o poder de tomar decisões de cunhos variados. A relação do sujeito com esse regime não pode ser transformada em uma relação de submissão, como é a relação do ser biológico com as intempéries do mundo. Reid argumenta: “it is on account of such an errant transfer of assumptions that the subject is denied the capacity to demand of the regime that governs it that it provide it with freedom from the dangers that it perceives as threatening it” (2016, p. 102).

Se aceitamos, como propõe o paradigma da resiliência, que o pressuposto da incerteza radical nos constitui como sujeitos fundamentalmente vulneráveis, aceitamos que, para sobrevivermos, devemos não só aceitar os desastres que nos acometem, como também definir como nosso objetivo superar individualmente os obstáculos que nos impedem de nos adaptarmos bem a estes desastres. Devemos, principalmente, encarar situações ruins como oportunidades (SCHOTT, 2013, p. 213) para o nosso crescimento e desenvolvimento. Esta é, em suma, a grande contribuição do paradigma da resiliência.

## 2.3

### A vida interna do sujeito resiliente

Percebemos, portanto, que caracterizar o mundo externo como inerentemente perigoso, e os indivíduos como fundamentalmente vulneráveis, é o primeiro passo para que o discurso de resiliência ganhe força como categoria aplicável a todo o mundo social. A esta concepção do mundo, no entanto, seria mais adequada uma resposta de busca por securitização, seja ela comunitária ou individual, e não é propriamente disto que trata o paradigma da resiliência. Um

segundo deslocamento ontológico é essencial para que possamos entender as condições de possibilidade para a difusão do paradigma de que tratamos, e ele diz respeito à camada de atuação do discurso em questão: é o processo de *internalização* da vulnerabilidade e do risco.

Mark Duffield (2012) identifica este processo na transição entre um entendimento modernista do desastre, que o projeta como algo externo à sociedade, em direção a um entendimento (pós-moderno) do desastre como intrínseco ao funcionamento interno da sociedade (p. 481). Duffield argumenta que esta forma de enxergar o mundo seria consequência de uma espécie de desilusão com o projeto liberal (2012, p. 487), o que levaria à busca por novos ideais.

Notamos como o paradigma da resiliência, ainda que não seja necessariamente produto direto do neoliberalismo (uma vez que começou a ser articulado em momento histórico anterior), se encaixa perfeitamente com o projeto neoliberal. Como defendido por Foucault, o neoliberalismo rompe com a doutrina do liberalismo ao abandonar a suposição da possibilidade de se conhecer e de se transformar o mundo externo. O neoliberalismo dissolve os binários presentes no pensamento liberal, que distinguem o mundo interno do mundo externo, o sujeito do objeto, o público do privado e, principalmente, a esfera formal da política e do direito, da esfera informal das relações sociais e econômicas. Este tipo de deslocamento tem como última consequência uma redefinição do objeto da governança, que passa a ser a vida interna do sujeito (CHANDLER, 2013, p. 71). O papel do governo, no neoliberalismo, passa a ser de interferir nas instituições para que elas se adaptem para habilitar a tomada de decisões individuais melhores; o governo pretende *empoderar* o indivíduo tomador de decisões (2013, p. 71).

A extrema individualização que podemos observar no paradigma da resiliência é identificada por Foucault como compondo a razão governamental do neoliberalismo. Guiada pela máxima de “não governar demais” (FOUCAULT, 2008, p. 18), a governança neoliberal se articula de tal forma a constituir uma condição de legitimidade que só existe em relação ao indivíduo. “A partir da nova razão governamental”, diz Foucault (2008, p. 62),

o governo já não precisa intervir, já não age diretamente sobre as coisas e sobre as pessoas, só pode agir, só está legitimado,



fundado em direito e em razão para intervir na medida em que o interesse, os interesses, os jogos de interesse tornam determinado indivíduo ou determinada coisa [...] de certo interesse para os indivíduos.

Ao mesmo tempo em que o indivíduo ganha centralidade nesta abordagem, pois se torna a unidade de tomada de decisão mais importante, ele tem sua subjetividade de certa maneira tolhida, uma vez que sua esfera de autonomia racional é removida (CHANDLER, 2013, p. 70). Ter autonomia significa ter a possibilidade de determinar suas próprias condições para o desenvolvimento e para a segurança (CHANDLER e REID, 2016, p. 1), o que é diferente do tipo de tomada de decisão e protagonismo que o paradigma da resiliência busca promover. Na teoria liberal, a autonomia figurava como pressuposto. Tanto o governo quanto o mercado se constroem a partir da autonomia do sujeito (no caso do mercado, o *homo oeconomicus*; no caso do governo, o cidadão de direitos), concebido como um ator racional autodeterminado. No resiliencismo, assim como no neoliberalismo, a autonomia surge como um “problema”, no sentido de que ela requer gestão externa, em vez de como o pressuposto inicial não-problemático (JOSEPH, 2013, p. 45). A autonomia individual é então alçada a um ideal ao qual se almeja chegar por meio da retirada de bloqueios institucionais (2013, p. 46).

É curioso notar a dicotomia que esta colocação parece trazer. Dentro do paradigma da resiliência cabem termos como “empoderamento” e “cidadania ativa”, mas a ênfase no indivíduo que estes conceitos trazem não se traduz em autonomia para que os indivíduos se apropriem do processo político no qual estão envolvidos. Segundo David Chandler e Julian Reid, (2016, p. 4), o sujeito neoliberal não é um sujeito que imagina poder mudar o mundo, sua estrutura e suas condições de possibilidade, mas sim um sujeito que aceita a impossibilidade de se conhecer o mundo como condição de participar dele, e que aceita a necessidade de transformar a si mesmo para poder lidar com as ameaças e perigos que agora são percebidos como endêmicos. Com uma analogia, Jonathan Joseph provoca: “the discourse talks of putting local people in the ‘driving seat’, when in reality the direction of the journey has already been decided” (2013, p. 48). Quando o resiliencismo sugere que a única resposta possível a um distúrbio externo é a adaptação, ele apaga a autonomia dos indivíduos de decidir seu próprio caminho.

Podemos identificar o fenômeno de intervenção do governo para melhorar o processo individual de escolhas aplicado em algumas instâncias, e a ênfase na construção de resiliência por parte de órgãos nacionais é exemplar. O discurso de segurança, quando pautado pela resiliência, substitui o medo com ameaças externas pela preocupação com as capacidades adaptativas domésticas, ou mesmo internas, de indivíduos e de suas comunidades. A consequência desta substituição é que o discurso deixa de se focar nas atividades e provisões por parte do governo, e passa a se focar na capacidade dos indivíduos de responder a crises, estimulando, assim, uma espécie de autogoverno (CHANDLER, 2016, p. 30). Significativamente, o que está em jogo, no paradigma da resiliência, não é a resposta a ameaças específicas, mas sim a construção de uma forma de “tecnologia” que pretende equipar o sujeito para que ele consiga lidar com a incerteza, de uma forma geral (CHANDLER, 2010, p. 505).

Isto ocorre por meio de um processo de disciplina do *self* interno. É tarefa do governo facilitar este processo e oferecer oportunidades de construção de capacidades para o indivíduo, de modo que o próprio indivíduo possa realizar este trabalho de transformação interna (CHANDLER e REID, 2016, p. 5). Miller e Rose (2008, p. 214) exemplificam este processo:

Within this new regime of the actively responsible self, individuals are to fulfil their national obligations not through their relations of dependency and obligation to one another, but through seeking to fulfil themselves within a variety of micro-moral domains or ‘communities’ – families, workplaces, schools, leisure associations, neighbourhoods. Hence the problem is to find the means by which individuals may be made responsible through their individual choices for themselves and those to whom they owe allegiance, through the shaping of a lifestyle according to grammars of living that are widely disseminated, yet do not depend upon political calculations and strategies for their rationales or for their techniques.

A transferência da governança para a vida interna dos sujeitos passa então pelo desmantelamento das relações políticas tradicionalmente desenhadas. Há uma tentativa de se transformar tanto o papel do estado quanto o papel dos cidadãos, em relação a direitos e deveres no funcionamento da sociedade. Com o governo se eximindo de responsabilidades relativas à segurança dos indivíduos, seu papel, como governo centralizado, vai ganhando cada vez mais limitações (CHANDLER, 2016, p. 42). Os principais agentes de segurança deixam de ser o governo e passam a ser os indivíduos.

E não é só. A exclusão do mundo externo do imaginário político resulta não só na diminuição do papel em si do governo, mas também do mundo público em geral. O mundo público depende de uma mediação social, coletiva e plural, que, por sua vez, depende da existência de um mundo externo para que haja um mínimo grau de universalização, necessário para a construção de identidades coletivas. Quando excluimos o mundo externo da figura, reduzimos o mundo público (ou social) ao mundo interno de processos psicológicos (ARENDT, 1998, p. 283, *apud* CHANDLER, 2016, p. 47).

Este processo faz com que mesmo fatores que antes eram claramente percebidos como pertencentes ao mundo externo sejam internalizados. Um exemplo são os desastres aos quais a sociedade é exposta; sob um prisma resiliencista, considera-se que os desastres são processos endógenos, produtos de decisões e comportamentos da sociedade (CHANDLER, 2016, p. 122). No âmbito da redução de riscos de desastres, a questão mais premente se torna, então, tornar os indivíduos e as comunidades mais autoconscientes para que eles possam superar as barreiras que eles próprios impõe, sejam elas sociais ou ideológicas, no caminho da tomada de decisão adaptativa (2016, p. 138).

Conceituar o problema assim tem algumas consequências práticas. Em primeiro lugar, o foco das estratégias de resiliência deixa de ser a ameaça ou evento específicos que estão pondo em risco a segurança comunitária naquele momento, e passa a ser sobre os *efeitos* de uma crise ou de um desastre no nível individual e comunitário (2016, p. 30). Em segundo lugar, as estratégias exploradas para resolver o problema passam a ser voltadas para o nível individual da tomada de decisão. Exemplo deste fenômeno são os investimentos na chamada “Data Revolution” e em “Big Data”: investe-se para que o ambiente de escolhas dos indivíduos os conduza para escolhas “boas”, mas, em última análise, a responsabilidade por tomar escolhas “ruins” recai sobre o indivíduo. Na prática, o processo de tomada de decisão se vê resumido a um processo de responsabilização pelas infinitas escolhas individuais que compõe a sociedade. O mundo passa a ser enxergado como um produto da agência humana (individualizada, não coletiva/política) e, por conseguinte, as mazelas que assolam o mundo são vistas como resultado do fracasso individual em termos de capacidade adaptativa. (2016, p. 77).

Há ainda um outro perigo em se excluir o mundo externo do nosso entendimento do mundo. Como já mencionado, sem mundo externo não faz sentido pensar em termo de estruturas; tudo é resolvido no nível da vida interna dos indivíduos, em seus processos psicológicos. Mas se tiramos as estruturas que regem a sociedade, como conseguimos articular questões tão importantes para o funcionamento da sociedade como relações de classe ou de justiça social? Aceitar uma visão de mundo baseada na complexidade e na contingência de sistemas adaptativos dá apoio à noção de que a sociedade está se afastando de relações sociais duradouras, baseadas em critérios como classe, estado-nação e identidade social, em favor de uma visão de um mundo composto por cidadãos-consumidores individuais, cada um com seu próprio propósito de vida (JOSEPH, 2013, p. 40). A abordagem da resiliência não é equipada para pensar questões que necessitam da articulação política da sociedade organizada, e isto deve ser levado em conta à medida que este conceitual é propagandeado como o novo ideal a partir do qual toda política deve se guiar.

Vimos, neste capítulo, que são muitas as implicações contidas no paradigma da resiliência. Ele desloca a forma como enxergamos o mundo, transportando acriticamente categorias das ciências biológicas para a interpretação do mundo social. Sua ênfase na vulnerabilidade fundamental do sujeito humano, além de sua dispensa de categorias organizadoras do mundo social externo, fazem com que, em seu nome, sejam levados a cabo processos que promovam uma desconstrução do humano como ser político, capaz de se organizar comunitariamente não porque não pode contar com o governo, mas porque entende que há alternativas à sua disposição para lidar com os choques que o acometem.

Para que possamos avaliar como o conceito de resiliência é articulado na prática, analisaremos, no próximo capítulo, seu surgimento e difusão dentro da agência da Organização das Nações Unidas mandatada para desenvolver políticas urbanas e de assentamentos humanos: a ONU-Habitat.

### 3

## A RESILIÊNCIA URBANA NA ONU-HABITAT

No curso da história, é comum alguns conceitos passarem por processos que transformam seus contextos e, a reboque, o escopo de sua aplicação. Como vimos no capítulo anterior, este é o caso do termo “resiliência”. Se em um primeiro momento ele foi definido em termos bastante restritos e específicos, referentes tão somente aos processos ecológicos que permitiam a sobrevivência de *sistemas-vivos*, as últimas décadas testemunharam sua transformação de forma que abrangesse tanto fenômenos internos, de ordem psicológica, quanto fenômenos relativos a interações humanas, de ordem social. É nesta segunda categoria que se encontra a proliferação de políticas urbanas as quais recomendam a adoção de medidas, por governos e por comunidades, com vistas à promoção da resiliência nas cidades.

A presença do conceito de resiliência nas principais diretivas do Sistema ONU para as cidades, a exemplo do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) urbano – o ODS 11, e a Nova Agenda Urbana, documento final da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), demonstra que o conceito de resiliência urbana vem ganhando tração também no discurso multilateral sobre as cidades. A fim de explorar quais as implicações da adoção desta ideia como princípio normativo para políticas urbanas ao redor do mundo, examinaremos, nesta seção, as transformações pelas quais passaram conceitos relevantes para a definição de políticas para a cidade. Analisaremos como diferentes concepções de política urbana e das respectivas responsabilidades a serem assumidas por cada ator estão expressas nas agendas resultantes das três grandes conferências sobre cidades e habitação no âmbito do Sistema ONU, a saber as Conferências Habitat I, II e III, ocorridas em 1976, 1996 e 2016, respectivamente. Aprofundaremos a definição de resiliência urbana, amplamente evocada na Habitat III, e buscaremos identificar, nos documentos finais da I e II Conferências Habitat, o surgimento das condições de possibilidade para sua popularidade atual.

### 3.1

## O tema das cidades no âmbito do Sistema ONU

Embora a relevância das cidades para as civilizações ao redor do mundo venha sendo documentada há séculos, observamos tendência recente na qual a cidade ocupa espaço central como unidade de análise para políticas públicas. Isto se deve, principalmente, à rápida taxa de urbanização observada nas últimas décadas ao redor do mundo; vivenciamos, em 2008, o chamado “ponto de inflexão urbano”, no qual a população mundial passou a ser composta em sua maioria por moradores de áreas urbanas (EARLE, 2016, p. 78), o que conferiu ao século XXI a alcunha “o século urbano” (SAVAGE e MUGGAH, 2012, p. 3).

Estima-se que a população urbana mundial, em 2050, terá crescido para 6.2 bi em 2050, conformando  $\frac{3}{4}$  do total da população mundial (EVANS, ELISEI, *et al.*, 2016, p. 87), com quase a totalidade do crescimento populacional ocorrendo em cidades pequenas e médias nos continentes africano e asiático. Dos atuais 4.027 bi habitantes urbanos<sup>26</sup>, por volta de um bilhão vive em assentamentos urbanos informais, o que representa uma em cada sete pessoas do mundo (SATTERTHWAITE, 2016, p. 4), ou um terço da população total de países de renda baixa e média (EARLE, 2016, p. 79). Em termos ecológicos, o consumo urbano absorve praticamente o volume total da produção primária da biosfera, o que resulta em déficit ecológico para a maior parte dos países do globo, desde os anos 80 (REVI, 2016, p. x).

Essa nova configuração da população mundial torna a cidade vital para que se pense qualquer política com pretensões de aplicação global. Há duas abordagens possíveis para esta problemática.

De um lado, há os que entendem que as cidades têm dinâmicas particulares, e por isso devem ser consideradas uma área de concentração à parte em empreitadas abrangentes de desenvolvimento. Exemplo de sucesso desta abordagem é a adoção, no quadro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, de um Objetivo dedicado exclusivamente a assuntos urbanos: o Objetivo 11, o qual pretende “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”<sup>27</sup>. Do outro, há aqueles que consideram que a abrangência de processos de urbanização exige a aplicação de uma “lente urbana” para todas as outras áreas, como saúde, educação, saneamento e etc. Esta posição

<sup>26</sup> Fonte: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL>

<sup>27</sup> Fonte: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>

é atualmente defendida, no plano multilateral, por proponentes da criação de um mecanismo de coordenação que reúna todas as agências da ONU em torno da temática da sustentabilidade urbana, a ser denominado UN-Urban<sup>28</sup>.

O renovado consenso em torno da centralidade da cidade para a compreensão do mundo em geral, referendado por alguns como um “renascimento do pensamento urbano” (WEAVER, 2016, p. 13) encontrou, como seria de se esperar, respaldo na estrutura organizacional do Sistema ONU. Isto não ocorreu, no entanto, imediatamente no momento de sua criação, em 1945. À altura, tópicos correlatos à urbanização eram tratados pelos órgãos que se ocupavam de desenvolvimento, como a Assembleia Geral e o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, na sigla em inglês), porém não recebiam a atenção exclusiva de nenhuma agência ou programa do Sistema ONU.

A década de 1960 traz consigo renovado interesse em questões de espaço e território no mundo anglo-saxão (WEAVER, 2016, p. 4), em parte impulsionado pelas acaloradas discussões em torno dos projetos de renovação urbana de grande porte da cidade de Nova York, capitaneados por Robert Moses, e criticados por urbanistas como Jane Jacobs<sup>29</sup>. Em 1962, estabelece-se no âmbito do Secretariado das Nações Unidas o “Comitê para Habitação, Construção e Planejamento” (ALVES, 2013, p. 395) (posteriormente renomeado “Centro para Habitação, Construção e Planejamento”), cuja ênfase foi direcionada para questões relativas a habitação. Em 1975, cria-se a Fundação para o Habitat e Assentamentos Urbanos, dentro do quadro do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, ou UNEP, na sigla em inglês) com o objetivo de fortalecer programas ambientais que levem em conta o espaço onde são executados<sup>30</sup>. Dois anos depois, como resultado da I Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I (da qual trataremos mais detalhadamente adiante), opta-se pela fusão da Fundação com o Comitê do Secretariado, criando-se, assim, a Comissão de Assentamentos Humanos, que, por sua vez, contava com um pequeno Secretariado, denominado Centro das Nações Unidas para

<sup>28</sup> A proposta ainda está em fase de apreciação por parte do Secretário-Geral da ONU, Antônio Guterres. Para mais informações: <http://citiscope.org/story/2017/proposed-un-urban-would-coordinate-global-approach-urbanization> e <http://citiscope.org/partner/2017/cities-are-gaining-power-global-politics-can-un-keep>

<sup>29</sup> Ver “*The Death and Life of Great American Cities*” (2011), New York: Modern Library, e “*The Economy of Cities*” (1969), New York: Random House.

<sup>30</sup> “*Place-based programs*”, em inglês.

Assentamentos Urbanos (UNCHS, na sigla em inglês) (COHEN, 2015, p. 4). Este Centro consistia em uma unidade independente mandatada para conduzir pesquisas, assumir projetos de desenvolvimento e disseminar informação (BIRCH, 2016, p. 399).

No ano de 2002, a Comissão de Assentamentos Humanos é promovida a Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, ou UN-Habitat, uma agência de pleno-direito que mantém os mesmos deveres da Comissão, mas é elevada em estatura: seu Diretor Executivo é alçado ao nível de Subsecretário, ganha um assento no Conselho de Chefes Executivos para Coordenação (CEB), acesso ao orçamento da ONU e permissão para sediar uma reunião técnica não-legislativa bianualmente, o Fórum Urbano Mundial. Essas mudanças na estrutura da Organização facilitaram um afastamento do escopo primariamente ambiental empregado em seus primeiros anos, substituído por um maior foco em habitação, em especial por assentamentos informais no Sul Global (BIRCH, 2016, p. 399).

Eugenie Birch (2016, p. 399) destaca que a criação da ONU-Habitat, em 2002, ocorreu como resultado do crescente reconhecimento, por parte dos países-membros, de três fenômenos: a taxa acelerada de urbanização global, acompanhada de uma explosão de assentamentos informais; a globalização, cujos efeitos puderam ser sentidos por economias ao redor do mundo, aliada a uma grande concentração de riqueza (60% do PIB mundial concentrado em apenas 30% das cidades); e uma alargada consciência ambiental, expressa em termos de preocupações, em um primeiro momento, com os limites planetários, e, posteriormente, com o aquecimento global e com a biodiversidade, acompanhada do conhecimento de que 80% das emissões de gases de efeito-estufa são produzidos, hoje, pelas cidades.

As mudanças administrativas vieram acompanhadas de mudanças no plano discursivo. Até o fim da década de 1970, não havia reconhecimento explícito da relevância da esfera urbana para os objetivos de desenvolvimento por parte de órgãos da ONU. O cenário só se alterou em 1977, quando a Assembleia Geral reconheceu formalmente que políticas de assentamento urbano são instrumentos de desenvolvimento socioeconômico (Assembleia Geral da ONU, 1977, p. 99, *apud* BIRCH, 2016, p. 399). Este reconhecimento habilitou a institucionalização da UNCHS e, posteriormente, da ONU-Habitat, permitindo que a organização ganhasse relevância dentro do Sistema ONU. É importante notar, no entanto, que



mesmo que a organização tenha status de Programa e figure no topo das iniciativas da Assembleia Geral e do ECOSOC, sua relevância na prática é questionável. Em termos orçamentários, a ONU-Habitat, em 2016 (último ano com dados disponíveis) teve o 24º orçamento entre as 34 Agências da ONU, tendo recebido US\$186.433.318 <sup>31</sup>, bem menos, por exemplo, que os US\$922.517.792 do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), os US\$549.644.351 da Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA) ou os US\$347.037.073 da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (WIPO).

Para melhor entender o posicionamento da ONU-Habitat frente a questões-chave de urbanização, em especial frente à natureza dos problemas enfrentados pelas cidades, e as respectivas respostas possíveis em termos de políticas, examinaremos os conceitos e discursos mobilizados pela agência nos documentos resultantes de suas Conferências gerais. Realizadas a cada 20 anos, estas conferências produzem documentos que são capazes de fornecer um retrato dos consensos vigentes a cada época, indicando as tendências de diretrizes de políticas urbanas adotadas por estados nacionais. Para fins desta análise, focaremos nossos esforços em localizar a presença das condições de possibilidade do discurso da resiliência urbana, identificados no capítulo anterior, nas três conferências já realizadas, a saber a Conferência de Vancouver, Habitat I, de 1976, a Conferência de Istambul, Habitat II, de 1996, e a Conferência de Quito, Habitat III, de 2016.

### 3.1.1

#### **As Conferências: Habitat I, ou Conferência de Vancouver**

1976, o ano da criação da Comissão de Assentamentos Humanos e do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos – UNCHS, marcou também a realização da I Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I, em Vancouver, no Canadá. Ela foi idealizada como follow-up de uma outra Conferência, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ou Conferência de Estocolmo, realizada na capital da Suécia, em 1972 (COHEN, 2015, p. 3). A ideia geral de urbanização apresentada na Conferência a relacionava com algo negativo: entendia-se que a urbanização era a fonte de superpopulação, poluição, deterioração e tensões psicológicas (BIRCH,

---

<sup>31</sup> Fonte: <https://www.unsystem.org/content/FS-F00-03>

2016, p. 402) e que, portanto, era premente que se tomassem iniciativas para rearticular a forma como a urbanização vinha sendo feita. A década de 70 estava ainda sob forte influência do paradigma da modernização para políticas de desenvolvimento, que preconizava um modelo unilinear de transferência, tanto tecnológica quanto institucional (LEAF e PAMUK, 1997, p. 71), e isto permitiu que as recomendações e os compromissos firmados ao final da Conferência fossem ao mesmo tempo mais diretos e mais materiais que os compromissos alcançados nas Conferências seguintes.

Percebemos isto ao analisarmos as principais conquistas da Habitat I. Comparada ao tom receoso que permeia documentos oficiais da ONU atualmente, a Declaração de Vancouver, que não foi adotada por consenso, mas por maioria<sup>32</sup>, pode ser lida como permeada por um forte sentimento de ação comunitária, não-liberalizante. No plano da governança internacional, a criação do UNCHS, precursor da agência ONU-Habitat, foi resultado direto da I Conferência, com o objetivo de fortalecer o diálogo, dentro dos quadros da ONU, sobre urbanização e assentamentos humanos, além de coordenar o monitoramento das recomendações ofertadas no Plano de Ação da Conferência. Faz-se necessário mencionar que a eficácia do Centro, principalmente em seus primeiros anos, foi desafiada por causa de sua localização (foi o primeiro Centro da ONU a ser sediado na África; o local escolhido para sua sede foi Nairóbi, no Quênia), a ausência de um quadro de pessoal experiente, além de severas limitações financeiras (COHEN, 2015, p. 4).

Outra conquista da Conferência foi um contundente conjunto de 64 recomendações a governos nacionais, exortando-os a considerar o planejamento e a gestão territorial em seus esforços de desenvolvimento. Dentre as recomendações, destaca-se o item, F.1, que afirma:

Recommendation F. 1 (b) There must be institutions at national, ministerial, and other appropriate levels of government responsible for the formulation and implementation of settlement policies and strategies for national, regional and local development. (UNITED NATIONS, 1976, p. 49)

Esta recomendação teve efeitos práticos: diversos países, de fato, estabeleceram ministérios e agências dedicados a políticas de habitação em decorrência do Plano de Ação da Declaração de Vancouver (COHEN, 2015, p. 4). Prevalece, no documento, ênfase em soluções físicas para os problemas de

<sup>32</sup> Fonte: <http://habitat76.ca/the-vancouver-declaration/>

assentamentos humanos, incumbindo a agências governamentais o ônus de garanti-las (LEAF e PAMUK, 1997, p. 74); há uma ideia de que é responsabilidade principalmente dos governos tomar as rédeas no que tange a garantia de direitos de habitação das populações: “There is a need for awareness of and responsibility for increased activity of the national Governments and international community, aimed at mobilization of economic resources, institutional changes and international solidarity (...)” (UNITED NATIONS, 1976, seção I, parágrafo 1).

A habitação como direito havia sido incluída, dez anos antes, no Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, entendimento seguido pela Habitat I. Seu documento afirma que este direito está no âmbito dos direitos humanos: declara-se que “adequate shelter and services are a basic human right which places an obligation on Governments to ensure their attainment by all people” (UNITED NATIONS, 1976, seção III, item 8). Surpreende ainda, tendo por base os documentos recentes, a consideração da Declaração a respeito da oferta de terra. Afirma-se: “The use and tenure of land should be subject to public control because of its limited supply through appropriate measures and legislation” (UNITED NATIONS, 1976, seção III, item 13.).

Vale ressaltar também uma última conquista da Habitat I. A partir de seu evento paralelo, o Habitat Forum, sediado em um antigo hangar da força aérea transformado em pavilhão especialmente para o evento, a Conferência teve grande papel em encorajar organizações da sociedade civil com interesses em assuntos urbanos (COHEN, 2015, p. 4). O Habitat Forum, idealizado por um comitê de Organizações Não-Governamentais montado durante a Conferência de Estocolmo, de 1972, foi composto inteiramente por organizações da sociedade civil, membros da academia e notáveis, como Margaret Mead e Madre Teresa de Calcutá<sup>33</sup>. Deste Fórum surge, ainda, a Habitat International Coalition, organização baseada na Cidade do México, que até hoje tem voz ativa na defesa de pautas que não são abertamente defendidas pela ONU-Habitat, como a proteção de grupos enfrentando ordens de despejo por parte de governos locais e nacionais (COHEN, 2015, p. 4).

<sup>33</sup> Fonte: <https://thetyee.ca/News/2016/05/03/UN-Habitat-Conference/>

Avaliemos a Declaração e o Plano de Ação de Vancouver em relação ao objeto de estudo desta dissertação, o conceito de resiliência. Nenhum dos dois documentos faz menções diretas ao conceito de resiliência – os anos 70 foram o ano em que o conceito começou a ser mobilizado, mas ele ainda era muito restrito a outras disciplinas. Isto posto, busquemos indícios da presença – ou ausência – dos elementos que ajudam a dar suporte ao conceito de resiliência: complexidade, risco e vulnerabilidade.

Como vimos, prevalecia ainda, na Habitat I, um entendimento modernista segundo o qual, após a identificação do problema, vislumbrava-se a solução por meio de intervenção, de cima pra baixo. A teoria da complexidade, expressa por sua predileção por entender as estruturas por meio de redes e fluxos, ainda não havia se firmado no vocabulário das políticas urbanas. Assim, a palavra “complexo” só aparece duas vezes no Plano de Ação de Vancouver: uma indicando a herança histórica complexa que determinou o padrão de urbanização em cidades ao redor do mundo (UNITED NATIONS, 1976, preâmbulo, parágrafo 6) e a outra chamando atenção ao fato de que os assentamentos humanos são complexos, dinâmicos e persistentes, e que, por isso, necessitam de atenção nacional constante (1976, Recomendação A.7, parágrafo (a)).

É surpreendente notar a absoluta ausência do conceito de risco dos documentos da Habitat I, uma vez que, hoje, é o conceito que domina uma enorme parte da agenda de políticas urbanas. Não há, nos documentos, menções diretas nem a “risco” nem a outros conceitos correlatos (em inglês: “hazard”, “danger”, “peril”, “threat”). Uma ampla gama de problemas urbanos foram enumerados nos documentos, mas é curioso observar a ausência deste vocabulário, tão onipresente nos dias atuais. Mesmo quando fala de catástrofes (UNITED NATIONS, 1976, Parte II – General Principles, parágrafo 15), a Declaração se refere à necessidade de se colocar em alta prioridade a reabilitação de indivíduos deslocados e tornados sem-teto em função de catástrofes, sejam elas naturais ou provocadas pelo homem.

Considerando a inexistência de um discurso orientado pelos perigos do mundo, em 1976, natural que pouco se falasse em vulnerabilidades, das populações ou de outras estruturas da cidade (físicas ou institucionais). Não há menções ao termo vulnerabilidade na Declaração de Vancouver, embora haja no Plano de Ação. A citação se refere, curiosamente, a medidas para garantir que os

benefícios do desenvolvimento fossem equitativamente distribuídos entre as regiões, e para que os benefícios e os serviços públicos fossem tornados igualmente acessíveis a todos os grupos. Para isso, o Plano de Ação destaca a necessidade de se desenvolverem medidas para aumentar a qualidade de vida de grupos vulneráveis que tenham necessidades especiais, como as crianças, os idosos e os portadores de deficiência (UNITED NATIONS, 1976, Recomendação A.4, parágrafo (c), item (vi)).

Podemos concluir, portanto, que a Habitat I ainda não apresentava os elementos que identificamos hoje como sendo necessários para o desenvolvimento de um discurso que prima pela resiliência. Vemos uma agenda que enfatiza a salvaguarda de direitos relativos à qualidade de vida e à habitação. A despeito do grande incentivo oferecido a organizações da sociedade civil, evidenciado no Fórum Habitat, pode-se afirmar com segurança que a ideologia que guiou a Conferência de 76 era de realização de política, preferencialmente, de cima pra baixo, com governos ao mesmo tempo assumindo a responsabilidade pela provisão de serviços, como também determinando o ritmo e os termos das políticas a serem implantadas. Buckley e Simet (2015, p. 2) consideram que o pano de fundo para esta visão de mundo era o otimismo vigente na época, propiciado pelos 30 anos seguintes à II Guerra Mundial, que apresentaram crescimento econômico robusto em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), período esse também conhecido como *Les Trentes Glorieuses*. Havia no ar uma convicção da capacidade de governos de fornecerem soluções de políticas para os novos problemas que se apresentavam. Como sabemos, os anos que viriam a seguir seriam implacáveis com este tipo de pensamento.

### 3.1.2

#### **As Conferências: Habitat II, ou Conferência de Istambul**

O clima político mundial encontrado à época da II Conferência, em 1996, era consideravelmente diferente daquele de 1976. Nos anos que a antecederam, o mundo vira a queda do muro de Berlim, simbolizando o fim da Guerra Fria, e as duas principais potências mundiais, além de instituições multilaterais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, embarcaram em uma cruzada em nome do estado pequeno e do livre-mercado. Em 1996, em contraste com

1976, soluções de políticas públicas em formato de intervenção governamental estavam em um período particularmente impopular perante a opinião pública. Ademais, a década de 90 viu a consolidação de tendências crescentes desde os anos anteriores, organizadas sob a chancela da “globalização”.

A Habitat II, em 1996, vem somar a esse contínuo de duas décadas de evolução do pensamento a respeito de conexões globais por meio de fluxos de capital, cultura e ideias. Era o ápice do discurso da globalização, que veio substituir o paradigma da modernização ao enfatizar que a base para o compartilhamento de ideias dar-se-ia, dali em diante, por redes não baseadas em hierarquia (LEAF e PAMUK, 1997, p. 71). Ainda outra mudança, interna, referente à agência ONU-Habitat teve papel importante para o teor dos documentos da II Conferência. Em 1994, o escopo do mandato da ONU-Habitat foi expandido, passando de um foco exclusivo em habitação, para indicadores relativos a todas as questões urbanas (STRASSMANN, 1997, p. 1736). Dadas essas evoluções no campo das ideias entre as duas conferências, natural que a articulação de princípios presente nos documentos resultantes da II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos se desse em termos diferentes daquela presente nos documentos da Conferência de 1976.

A Conferência, que contou com a presença de 16.000 membros, entre oficiais, ativistas e acadêmicos, foi estruturada ao redor de dois principais eventos. De um lado, a exemplo do Habitat Fórum de 76, tivemos um encontro que envolveu diversos grupos não-governamentais, como organizações da sociedade civil, o setor privado, fundações e autoridades locais. Do outro, tivemos a reunião oficial entre chefes de governo, na qual as delegações negociaram a redação dos dois documentos oficiais da Conferência: a Declaração de Istambul e a Agenda Habitat, contendo um plano de ação e recomendações para implementação nos respectivos governos nacionais (COHEN, 1996, p. 429). De acordo com a Declaração de Istambul, os dois principais eixos para discussão da Conferência foram “‘Moradia Adequada para Todos’ e ‘Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Processo de Urbanização’” (UNITED NATIONS, 1996, parágrafo 1)<sup>34</sup>. Na prática, além do direito à moradia, o outro

---

<sup>34</sup> Tradução de Carla Rocha, disponível em: [http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/mais\\_documento.php?idVerbete=1394&idDocumento=47](http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/mais_documento.php?idVerbete=1394&idDocumento=47)

importante item de deliberação foi a respeito do grau de autonomia de autoridades locais.

Em comparação com o Plano de Ação de Vancouver, a Agenda Habitat apresenta três importantes mudanças: em primeiro lugar, reconhece que cidades são uma força positiva para a prosperidade e para a proteção ambiental; em segundo lugar, traz para o centro do debate a necessidade de se incorporar governos locais e subnacionais em sua implantação; em terceiro lugar, ela retoma a discussão sobre o comprometimento de 0.7% do Produto Nacional Bruto para a ajuda externa, demandando que países ricos o façam valer (BIRCH, 2016, p. 403).

Embora o nome do primeiro eixo de discussão, “Moradia Adequada para Todos”, dê a entender que da Conferência emergiu um posicionamento consensual a respeito da universalidade do direito à moradia, relatos demonstram que este foi o principal conflito da Habitat II: a decisão a respeito da inclusão ou não do direito à habitação no documento final (COHEN, 2015, p. 6). Havia uma discussão teórica inicial a ser feita, a respeito da relação conceitual entre a categoria do direito à habitação e a categoria dos direitos humanos, e David Satterthwaite (*apud* STRASSMANN, 1997, p. 1729) relata que, no primeiro dia, as delegações gastaram sete horas ocupadas com essa questão específica. A conferência viu ainda outras discussões conceituais, a respeito do direito à moradia em si: de um lado, defendia-se que o direito humano à habitação era um direito encerrado em si próprio; do outro, que era um direito derivado, ao lado de alimentação e vestuário, do direito a uma qualidade de vida adequada.

Havia uma questão política, em realidade, perpassando essas discussões. A campanha contra a inclusão do termo “direito à moradia” nos documentos finais foi encabeçada pela Turquia, anfitriã do evento, além dos Estados Unidos, e contou ainda com o apoio de Arábia Saudita, Vaticano e Colômbia. O apoio destes três países, no entanto, veio na esperança de que os Estados Unidos os apoiassem em outra frente: na reversão de acordos a respeito do papel das mulheres e do planejamento familiar, que foram adotados na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, ocorrida em Pequim, em 1995, e na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, ocorrida em 1994, no Cairo (COHEN, 2015, p. 6; COHEN, 1996, p. 430). Vale notar que os esforços foram em vão, e o direito à habitação figura, nesses mesmos termos, no documento final: “We reaffirm our commitment to the full and progressive realization of the right

to adequate housing as provided for in international instruments” (UNITED NATIONS, 1996, parágrafo 8).

Ainda assim, a solução proposta para a realização deste direito se esquia de atribuir inteiramente a responsabilidade aos governos nacionais. No parágrafo seguinte, a Declaração afirma:

We shall work to expand the supply of affordable housing by enabling markets to perform efficiently and in a socially and environmentally responsible manner, enhancing access to land and credit and assisting those who are unable to participate in housing markets (UNITED NATIONS, 1996, parágrafo 9).

Michael Leaf e Ayse Pamuk identificam neste posicionamento uma das ideias-chave que constituem o paradigma da globalização no planejamento urbano: a transformação de um estado intervencionista em um estado facilitador/habilitador<sup>35</sup>.

The role of the state is necessarily becoming less interventionist. This ranges from an extreme view of the end of the nation-state as a politically relevant entity, to arguments for the need to decentralize in order for localities (and even communities) to compete in the global economy, to the idea that fiscal austerity is forcing the state’s role to shift to that of *enablement* in the context of the growing market economy, and that therefore what are termed *enabling strategies* are promoted as new, more benign and cost-effective methods of intervention (LEAF e PAMUK, 1997, p. 73).

O estado habilitador não tem como responsabilidade providenciar com seus próprios meios a efetivação dos direitos de cada cidadão. Sua função é estimular as condições necessárias para que outros atores possam providenciar esses direitos. No caso da abordagem da Agenda Habitat em relação ao direito à habitação, a terceira parte responsável por viabilizar a efetivação dos direitos é o mercado, e o papel do estado é atuar como um *habilitador* para o mercado, de modo que ele possa funcionar de maneira eficaz e possa cumprir sua função. Não se fala abertamente em desregulação, porém há uma grande ênfase na autonomia do mercado.

Há ainda uma segunda esfera, representada na Agenda Habitat, na qual o paradigma da globalização se expressa. A conferência, seja em sua estrutura ou em seus documentos resultantes, foi guiada pela descentralização da gestão pública como palavra de ordem (COHEN, 2015, p. 7). Assim, diferentemente da

<sup>35</sup> *Enabling state*, no original.



Habitat I, em que se debateu em larga medida design de projetos e estratégias de financiamento para a habitação, a Habitat II pouco tocou nesses assuntos, escolhendo focar maior atenção “on the decentralization of government responsibility for cities: the roles of non-public actors such as community groups, the private sector, and non-governmental organizations” (COHEN, 1996, p. 430). Em consonância com o espírito do tempo dos anos 90, a Agenda Habitat demonstra grande entusiasmo pela provisão privada de serviços de infraestrutura, assim como por parcerias público-privadas (COHEN, 2015, p. 8).

A recomendação por uma maior descentralização vai portanto ao encontro de uma tendência na gestão pública que se expressa de duas formas diferentes. Por causa de uma descrença na concepção de estado forte, aposta-se no protagonismo de um número cada vez maior de atores.

De um lado isso significa maior autonomia para gestões locais (EVANS, ELISEI, *et al.*, 2016, p. 89) – a Habitat II foi a primeira conferência na história da ONU em que oficiais de governo locais (não só nacionais) foram reconhecidos como delegados para as reuniões oficiais (LEAF e PAMUK, 1997, p. 75). Mesmo que os governos locais sejam, no fundo, a representação do Estado no plano local, aposta-se que eles irão trabalhar em conjunto com as comunidades, dividindo, assim o ônus do financiamento para a habitação, por exemplo. No incentivo à descentralização há imbuída uma mensagem que afirma que as cidades e comunidades devem se autofinanciar, e parar de esperar que a solução, em forma de ajuda financeira, venha de cima (seja dos governos nacionais, seja da comunidade internacional, em forma da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento – AOD) (COHEN, 1996, p. 431). No entanto, a ruptura com o paradigma anterior é apenas parcial, e, na seção de Implantação da Habitat Agenda, afirma-se que “Governments have the primary responsibility for implementing the Habitat Agenda” (UNITED NATIONS, 1996, seção F, parágrafo 2).

Devemos olhar para este movimento com atenção, pois, como adverte Raquel Rolnik (2006), “sob a rubrica de descentralização e parcerias cabem posições que imaginam um mundo feito de cidades-estado autônomas que concorrerão entre si para atrair capitais transnacionais que pairam sobre a Terra”<sup>36</sup>. Ao mesmo tempo, não podemos descartar a abertura para uma

---

<sup>36</sup> Fonte: <http://csbh.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-anteriores/cidades-o-brasil-e-o-habitat-ii>

multiplicidade de vozes da política como mera tentativa de despistar a construção de um projeto amplo. A Habitat II marcou o início de uma nova abordagem em Conferências da ONU em relação à participação oficial de representantes locais, e há quem defenda a descentralização como “a constituição de um novo contrato social baseado em solidariedade, convivência democrática e pluralidade”<sup>37</sup>.

Do outro lado da estratégia de descentralização, percebemos que esta visão diminuída do papel do Estado abre espaço para um maior protagonismo de Organizações Não-Governamentais e comunitárias, organizações essas que foram centrais na conferência de 1996. Pela primeira vez na história da ONU, organizou-se um fórum – o Fórum dos Parceiros – para que atores diversos, incluindo ONGs, contribuíssem na redação do documento final a ser adotado na Conferência. Os parceiros se dividiram em oito grupos, que se reuniram previamente à Conferência para organizar suas contribuições para o fórum. Os grupos foram compostos por (1) autoridades locais, (2) ONGs e organizações comunitárias, (3) academias nacionais de ciência e tecnologia, (4) grupos empresariais, (5) profissionais da área e pesquisadores, (6) fundações de caridade, (7) parlamentares, e (8) sindicatos (LEAF e PAMUK, 1997, p. 73).

Vimos que dedicar importância e protagonismo a ONGs não foi inovação da Habitat II; já na I Conferência houve um Fórum dedicado a discussões da chamada sociedade civil. O que ocorreu na Habitat II foi que, após mais de uma década de consolidação da doutrina neoliberal no campo do desenvolvimento, na qual “the ‘laws of the market’ now served as a universal doctrine, and ‘development’ issues were reduced to the humanitarian initiatives of the UNICEF and the NGOS” (RIST, 2008, p. 174), tornou-se consensual que, para que fosse possível atingir o desejo dominante de diminuir o papel do estado, as ONGs precisariam ocupar cada vez mais espaço na “indústria do desenvolvimento” que dá sustentação a agendas multilaterais como a Agenda Habitat.

Considerando a emergência do conceito de resiliência, começamos a identificar a presença de alguns dos elementos cruciais para a disseminação da mentalidade que permitiu a popularidade do conceito no mundo. O termo em si não figura na Agenda Habitat – de fato, a resiliência só foi mobilizada como política pública, pela primeira vez, no Reino Unido no começo dos anos 2000, em

---

<sup>37</sup> Fonte: ver nota 36.

políticas que pretendiam contrabalancear os efeitos do terrorismo internacional (COAFFEE, 2013, p. 241). A ideia de complexidade, no entanto, estava bem representada. O viés globalizante que perpassou toda a conferência se baseia justamente em uma noção de conectividade que é central na teoria da complexidade, e advoga que as cidades, na era da globalização, são mais definidas pelas redes que compõem (por meio de fluxos comerciais, de informação, de migração, ou mesmo de terrorismo, por exemplo) que por questões relativas à unidade nacional, como exemplificado neste trecho: “Increasingly, cities have a network of linkages that extends far beyond their boundaries” (UNITED NATIONS, 1996, parágrafo 105). Assim, abundam referências, na Agenda Habitat, a novos desafios surgidos com a globalização. Vejamos, como exemplo, o parágrafo 143 da Agenda: “In a globalizing economy, the increasing occurrence of transboundary pollution and the transfer across national borders and regions of technologies hazardous to the environment can represent a serious threat [...]” (UNITED NATIONS, 1996, p. 143).

O paradigma da globalização, além de estar em sintonia com a teoria da conectividade e complexidade, abre espaço também para que o discurso sobre a onipresença dos riscos se estabeleça. O parágrafo 5 da Declaração de Istambul afirma: “[...] we acknowledge that globalization of the world economy presents opportunities and challenges for the development process, as well as risks and uncertainties [...]” (UNITED NATIONS, 1996, parágrafo 5). Menções a conceitos como risco, ameaça, perigo e correlatos perpassam ambos os documentos, assim como há grande preocupação com desastres naturais – o que não ocorria na Declaração de Vancouver.

Não é de se espantar que o termo “vulnerabilidade” também seja exaustivamente enunciado nos documentos. O parágrafo quarto da Declaração elenca as áreas que devem ser prioridade para se aumentar a qualidade de vida em assentamentos humanos, e “vulnerabilidade crescente a desastres” está entre os itens mencionados. As menções se dividem, grosseiramente, em duas categorias: de um lado alude-se a “grupos vulneráveis”, em consonância com o uso do termo na Declaração de Vancouver, e, do outro, à vulnerabilidade frente a desastres. Aludindo à crescente preocupação com o ambiente, há também algumas menções a áreas ambientalmente vulneráveis aos impactos negativos dos assentamentos humanos, que devem ser protegidas.

É interessante notar que a Agenda Habitat tem, de certa forma, um caráter híbrido. Por um lado, acometida pelo fervor do livre mercado, a Agenda elenca um número grande de atribuições a serem assumidas pelo livre-mercado, incluindo o papel de providenciar moradia adequada para todos. Do outro, ela não abandona o discurso de direitos (relativos a habitação, por exemplo), e incentiva inclusive a intervenção direta governamental para a garantia desses direitos, como no parágrafo 97, em que afirma: “To provide for the shelter needs of those belonging to vulnerable groups, Governments [...] should: a) Provide [...] targeted and transparent subsidies, social services and various types of safety nets to the most vulnerable groups” (UNITED NATIONS, 1996, parágrafo 97).

Podemos concluir, portanto, que ainda que o direito à habitação tenha sido explicitamente mencionado na Agenda Habitat e na Declaração de Istambul como algo que a comunidade internacional e os governos deveriam salvaguardar, as mensagens expressas nas reuniões da Conferência e nos documentos dela resultantes afirmam que a responsabilidade por esses direitos é compartilhada por um grande número de atores, e, sem explicitar soluções para seu financiamento, a afirmação sobre a importância do direito à habitação acaba tendo pouca força normativa.

### 3.1.3

#### **As Conferências: Habitat III, ou Conferência de Quito**

A terceira conferência Habitat, realizada em outubro de 2016, se diferencia de suas duas antecessoras já em seu nome. Enquanto as primeiras conferências foram intituladas “Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos”, a Habitat III, sediada em Quito, no Equador, foi renomeada para “Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável”. A preocupação com o desenvolvimento sustentável no âmbito das conferências Habitat, no entanto, não surgiu em Quito. Embora não haja nenhuma menção ao conceito na Declaração e no Plano de Ação de Vancouver, o primeiro parágrafo da Declaração de Istambul já declara que a Conferência pretende endossar o objetivo de tornar os assentamentos humanos “safer, healthier and more livable, equitable, sustainable and productive” (UNITED NATIONS, 1996, parágrafo 1). A inclusão da ideia no título da

Conferência, no entanto, demonstra que o conceito de sustentabilidade foi alçado a uma posição central no debate sobre o desenvolvimento urbano.

Conclui-se portanto que a agenda ambiental cresceu na pauta internacional. Isto vem ocorrendo desde mesmo antes da Conferência anterior. O movimento ambiental, acoplado à agenda do desenvolvimento, começou a ganhar tração no fim dos anos 80, com a publicação, em 1987, do “Relatório Brundtland”, ou “Nosso Futuro Comum”<sup>38</sup>. A década de 90 serviu para que o discurso se popularizasse (devido, em larga medida, à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ou Eco-92) ao ponto de que, a partir da virada do milênio, fosse impossível falar de desenvolvimento sem incluir o adjetivo “sustentável”. À altura da terceira conferência, um novo consenso científico se ocupou de garantir que a conversa girasse em torno da sustentabilidade: o aquecimento global passou a ser entendido como fato incontestável pela sociedade em geral.

O debate sobre o aquecimento global tem expressão particularmente forte na esfera urbana. Michael Cohen (2015, p. 10) destaca alguns fatores, ausentes em Istambul, que ajudaram a definir este debate na Habitat III: (1) a contribuição de áreas urbanas para a mudança climática, por meio de emissões de dióxido de carbono e devido a altas taxas de consumo energético; (2) a hiperconcentração de riqueza global e a crescente vulnerabilidade de populações em áreas urbanas, aumentando o risco dos impactos potenciais da mudança climática; (3) a alta porcentagem da população mundial vivendo em áreas urbanas a menos de 100km da costa; e, por último, (4) a vulnerabilidade particular de áreas urbanas ao aumento do nível do mar e outros efeitos da mudança climática.

Não foi só na área ambiental que o mundo vivenciou mudanças nos vinte anos que separam a Conferência de Istambul da Conferência de Quito. Vimos um forte aprofundamento das desigualdades sociais – entre 1988 e 2011, 46% do crescimento expresso em termos de renda, no mundo, teve como destino os 10% da população mais ricos, enquanto os 10% mais pobres receberam apenas 0.6%

<sup>38</sup> O tema da ecologia já vinha sendo tratado de forma “isolada” no ambiente multilateral desde antes, por meio de eventos como a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em 1972. Já o termo “desenvolvimento sustentável” reflete preocupações mais antigas, como as teses de Malthus expressas em “An Essay on The Principle of Population”, publicado em 1798, e, mais recentemente, o relatório do Clube de Roma, “The Limits to Growth”, publicado em 1972. Como termo exato, ele já havia sido mobilizado em um seminário da ONU em 1979 e em um estudo comissionado pela União Internacional pela Conservação da Natureza, IUCN, em 1980 (RIST, 2008, p. 185).

(OXFAM, 2016, p. 9). Não é exagero dizer que um importante fator que contribuiu para o aumento da desigualdade mundial foram as políticas neoliberais, sob a égide do Consenso de Washington, propagandeadas também na Declaração de Istambul.

O fenômeno de aumento das desigualdades não ocorreu apenas entre indivíduos: a vimos também crescer separando a riqueza privada e a riqueza pública, o que resulta em uma adoção cada vez maior de soluções privadas para problemas urbanos, a exemplo de condomínios residenciais, segurança privada e transporte privados. A economia urbana observou crescente onda de informalidade, e, no plano macro, a economia mundial vem sofrendo com uma desaceleração desde a crise de 2008, em especial no que toca a contribuição das cidades para a produção do PIB. Isto resulta em menor autonomia financeira para governos locais, que veem suas bases de arrecadação municipais erodidas com o fraco desempenho de suas economias (COHEN, 2015, pp. 9 – 10).

Pode-se dizer, ainda, que as duas primeiras conferências ocorreram em momentos de considerável otimismo para grande parte do mundo. Enquanto a Habitat I ocorreu logo após uma época de respeitável crescimento para as economias ocidentais, e a Habitat II no seio do curto período de triunfalismo capitalista, em que alguns declamavam “o fim da história”, a Habitat III vem ocorrer em um momento com ares menos promissores. Como ressaltam Buckley e Simet (2015, p. 2),

Habitat III follows in the wake of war, displacement of the most refugees since World War II, the worst financial crisis since the Great Depression, the international spread of infectious disease, and extraordinary levels of un- and underemployment that affect so much the urban youth in Africa and Southern Europe, and black youth in American cities.

Contrasta com o pessimismo em relação ao estado do mundo um renovado otimismo em relação a temas urbanos, que configuraria uma “nova sabedoria convencional urbana” (BARNETT e PARNELL, 2016, p. 4). A “Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Urbanos para Todos”, ou “Nova Agenda Urbana” (NAU), o plano de ação elaborado no escopo da Habitat III, reflete esse otimismo ao reimaginar processos urbanos como oportunidades em potencial, não só como problemas a serem transpostos (KAIKA, 2017, p. 92). O documento afirma que é necessário

take advantage of the opportunities of urbanization as an engine of sustained and inclusive economic growth, social and cultural development, and environment protection, and of its potential contributions to the achievement of transformative and sustainable development (UNITED NATIONS, 2016, parágrafo 4).

Quais as possibilidades reais que estão sendo aludidas quando o documento menciona as oportunidades da urbanização? Vimos que a Habitat I foi marcada por uma ênfase em soluções físicas para os problemas da urbanização, e a Habitat II representou um deslocamento nesse entendimento, abrindo espaço para a provisão privada de serviços que sempre foram entendidos como responsabilidade do governo federal, como habitação e infra-estrutura. Críticos à NAU questionam sua capacidade de apresentar alternativa de fato ao *modus-operandi* das políticas urbanas articuladas nos vinte anos que a antecederam<sup>39</sup>. A Agenda traz atenção para o fato de que não se pode lidar com problemas socioambientais sem lidar com processos de urbanização, aumentando assim a possibilidade de alcance da agenda (uma vez que questões ambientais têm recebido muito mais atenção do grande público do que questões urbanas – vide a diferença entre a atenção dispensada na mídia para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, a qual trouxe o Acordo de Paris, e para a Habitat III). É preciso avaliar, no entanto, até que ponto o enfoque ambiental é válido para lidar com as questões de ordem social que a vivência na cidade suscita.

Como vimos no primeiro capítulo, o paradigma da resiliência, considerado de forma ampla, é um espaço no qual o conhecimento oriundo do campo ambiental é transportado para o campo social, e ele se faz consideravelmente presente na Nova Agenda Urbana. É objetivo da NAU “incentivar a resiliência”<sup>40</sup> ao repensar “the way cities and human settlements are planned, designed, financed, developed, governed, and managed” (UNITED NATIONS, 2016, parágrafo 5). O conceito é usado no documento de forma ampla e indiscriminada, como qualidade a ser cultivada de forma geral. Em alguns casos, no entanto, há uma qualificação da resiliência, como em: “We acknowledge the need for governments and civil society to further support resilient urban services during armed conflicts” (2016, parágrafo 30), ou mesmo ao aludir, de forma indireta, ao

<sup>39</sup> Ver <https://www.failedarchitecture.com/three-strikes-youre-out-habitat-iiis-doomed-urban-agenda/>

<sup>40</sup> “Foster resilience”, no original.

direito à habitação: “We commit to promote the development of [...] housing policies [...] at all levels of government, which incorporate the provision of adequate, affordable, accessible, resource efficient, safe, resilient, well-connected, and well-located housing” (2016, parágrafo 32). A maior parte dos usos do termo no documento, no entanto, se refere ao aspecto ambiental e da gestão de desastres nas cidades.

O tema da complexidade não aparece formalmente na Agenda. Não há menções ao termo, embora haja algumas referências à conectividade como qualidade positiva de sistemas urbanos. Isso não quer dizer que não haja menções a todos os novos perigos que um mundo complexo e conectado produz. O documento afirma a intenção de mitigar os efeitos da poluição, de modo a acabar com as epidemias da AIDS, tuberculose e malária, por exemplo. Talvez em razão de seu diminuto tamanho (24 páginas, contra 229 da Agenda Habitat), a NAU se abstém de comentar alguns outros tópicos que costumam suscitar a complexidade do mundo, como por exemplo migração e riscos nucleares.

A frequente menção a redes, no documento, é indicativa de uma recente tendência nos estudos urbanos. Segundo Barnett e Parnell (2016, p. 5) “Cities are increasingly conceptualized with reference to non-territorial spatial concepts, so that apparently stable objects such as locations or neighbourhoods appear, on closer inspection, to be constituted by practices and relationships [...]”. Ao reimaginar as cidades em termos de interações, fluxos, relações e redes, de forma fortemente influenciada pela teoria da complexidade, esta “nova ciência da cidade” propõe como solução para políticas públicas instrumentos de modelagem e visualização estatística, que fornecem os dados necessários para uma análise informada perante as incertezas que a complexidade traz (2016, p. 7). Nesse contexto surgem os hoje ubíquos chamados por “cidades inteligentes”, modelos que favorecem o uso de tecnologias para a gestão técnica da coisa pública. Cresce assim a importância de “big data” na gestão pública, apoiadas em uma suposição de que

the generation of enormous amounts of data about the micro-interactions of city life, combined with increased computer processing capacity, heralds the possibility of forms of inductive scientific knowledge that supplant both ‘theory’ and ‘modelling’ (BARNETT e PARNELL, 2016, p. 6).



A linguagem especificamente referente a riscos está presente na Agenda, em especial no que tange assuntos de sustentabilidade. O parágrafo 63 da NAU afirma:

We recognize that cities and human settlements face unprecedented threats from unsustainable consumption and production patterns, loss of biodiversity, pressure on ecosystems, pollution, and natural and man-made disasters, and climate-change and related risks, undermining the efforts to end poverty in all its forms and dimensions and to achieve sustainable development [...]. (UNITED NATIONS, 2016, parágrafo 63)

Já no parágrafo 78, o documento fornece sua abordagem ao tratar de riscos de forma ampla: “We commit to support shifting from reactive to more proactive risk-based, all-hazards and all-of-society approaches, such as raising public awareness of the risk and promoting ex-ante investments to prevent risks and build resilience, [...]” (2016, parágrafo 78). Esta é, em poucas palavras, a abordagem de resiliência por excelência: considera os riscos de uma forma ampla, envolve um número grande de agentes (aqui, toda a sociedade) e trabalha na preparação e prontidão *ex-ante*.

De maneira similar à usada na Agenda Habitat, o conceito de vulnerabilidade na Nova Agenda Urbana é, em grande parte, dividido entre o uso em referência a toda a sociedade, quando confrontada com os riscos de toda sorte com que a atual sociedade tem de lidar, e o uso em referência a grupos vulneráveis. Quando a Agenda menciona a vulnerabilidade da sociedade como um todo, expressa a intenção de apoiar políticas que diminuam essa vulnerabilidade. Entre essas políticas, a NAU apoia ações afirmativas com populações em situação de vulnerabilidade, por exemplo, para garantir a oferta de habitação a todos. Similar à antiga polêmica a respeito de discursos que propunham a mitigação da pobreza, no entanto, propor “diminuir” a vulnerabilidade não é o mesmo que propor acabar com a vulnerabilidade. A escolha por esses termos pode indicar uma descrença na possibilidade de se assegurar por completo, como a acusada pelos críticos ao paradigma da resiliência, de que tratamos no primeiro capítulo.

Por último, é importante notar que a Nova Agenda Urbana menciona explicitamente o direito à habitação. Sob a rubrica “Our Shared Vision”, ela afirma:

We envisage cities and human settlements that: (a) fulfil their social function, including the social and ecological function of

land, with a view to progressively achieve the full realization of the right to adequate housing, as a component of the right to an adequate standard of living (UNITED NATIONS, 2016, parágrafo 11).

Mesmo com essa inclusão, há uma percepção compartilhada por diversos analistas de que a NAU abandonou a linguagem de direitos. A afirmação a respeito do direito à habitação não é contundente, e não responsabiliza os governos de forma direta, mas sim o qualifica como algo que, em uma cidade ideal, será progressivamente atingido. Havia uma expectativa, defendida, na Conferência, principalmente pela organização Habitat International Coalition, de que o Direito à Cidade seria incluso na Declaração (mesmo que ele estivesse ausente das duas declarações anteriores) (BIRCH, 2016, p. 407). O conceito entrou no documento, em uma menção única, no final do parágrafo 11 (acima citado). A NAU afirma que sua visão de cidade (justa, segura, saudável, acessível, resiliente e sustentável) é, no vocabulário de alguns governos, a efetivação de um direito à cidade. Não houve, no entanto, esforço para deixar claros alguns outros elementos do direito à cidade, como a caracterização das cidades, dos assentamentos humanos e do território como bens comuns<sup>41</sup>.

Alguns comentaristas ficaram frustrados com a abordagem da Nova Agenda a direitos em geral. A esse respeito, Allen, Frediani e Walnicky (2016, p. 2) comentam que “the language of rights is used irregularly, infrequently and changeably throughout the draft. This results to an ambiguous approach to the protection of rights and the loss of entitlements that can perpetuate or deepen urban inequalities”. A conclusão desta abordagem confusa é que o legado da NAU em relação à efetivação de direitos, nos planos nacionais, ficou em aberto (BIRCH, 2016, p. 408). Se convenções internacionais que utilizam linguagem clara e enfática têm dificuldade de garantir a aplicação das políticas nos estados nacionais, que dirá nos casos em que a mensagem é ambígua.

<sup>41</sup> Ver crítica de Loreza Zárate, de Habitat International Coalition: disponível em <http://citiscopes.org/habitatIII/commentary/2016/10/question-day-what-key-issue-missing-new-urban-agenda>

### 3.2

#### **Resiliência Urbana: o conceito**

O primeiro capítulo desta dissertação tratou de explorar mais a fundo sobre o que falamos quando falamos de resiliência. Como vimos, no entanto, a aplicação mais comum do termo é relacionada a sistemas no que se pode considerar “estado de natureza”, livres de ingerência externa, ou então relacionado a indivíduos, que devem desenvolver capacidades internas para que possam se tornar cada vez mais resilientes. O conceito de resiliência urbana, no entanto, vem ganhando espaço em discursos de política urbana, em especial a partir dos anos 2000 (COAFFEE, 2013, p. 243). A que características, manifestadas em qual nível da estrutura urbana, se refere o conceito? Refere-se à população urbana, à estrutura governamental ou à estrutura física das cidades? A aplicação do conceito “resiliência” na Nova Agenda Urbana é ampla – são 29 menções em um documento de 175 itens – mas não há, no documento, a sua definição.

Considerando que a resiliência como termo se desenvolveu a partir da análise de sistemas vivos considerados complexos, é fácil entender seu poder de atração no estudo de cidades: atualmente, é frequente que cidades também sejam caracterizadas como sistemas altamente complexos, além de adaptáveis (MEEROW, NEWELL e STULTS, 2016, p. 39). No entanto, como nos alertam Porter e Davoudi (2012, p. 329), “elastic concepts, such as ‘creative city’ or ‘sustainability’, that are employed to justify diverse and even conflicting ends, need careful deconstruction”. A forma com a qual o conceito se tornou uma metáfora para um conjunto de características positivas que qualquer indivíduo, grupo ou estrutura organizacional deve adotar para que possa sobreviver é um indicativo de que vale a pena se debruçar sobre sua aplicação, se quisermos entender a direção na qual o senso comum das políticas urbanas tem caminhado.

A Fundação Rockefeller define a resiliência da cidade da seguinte maneira: “the capability of cities to function, so that the people living and working with cities – particularly the poor and the vulnerable – survive and thrive no matter what stresses or shocks they encounter” (ARUP; THE ROCKEFELLER FOUNDATION, 2014, p. 3). Já Meerow, Newell e Stults (2016, p. 39), após mapear 25 definições diferentes para resiliência urbana, propõe uma nova definição que pretende resolver as inconsistências e ambiguidades presentes no resto da literatura. A nova definição afirma que:

Urban resilience refers to the ability of an urban system – and all its constituent socio-ecological and socio-technical networks across temporal and spatial scales – to maintain or rapidly return to desired functions in the face of a disturbance, to adapt to change, and to quickly transform systems that limit current or future adaptive capacity.

Vemos que o conceito, na concepção destes autores, se aplica a um chamado “sistema urbano”, que por sua vez é composto por elementos sócio-ecológicos e sócio-técnicos. A abordagem descrita é distintamente holística, e é esta característica o principal trunfo da resiliência em sua reivindicação de centralidade nas políticas públicas. A cidade resiliente considera riscos de forma holística (COAFFEE, 2013, p. 243), e hoje é senso-comum afirmar que considerar o todo, na resolução de problemas, é uma estratégia mais sensível do que focar em partes como se fossem isoladas. Os termos “sócio-ecológico” e “sócio-técnico” dão a entender que a resiliência urbana é habilidade a ser incorporada em todas as esferas da vida urbana, considerando as instituições, o corpo técnico que compõe a governança local, a população, os serviços, a infraestrutura.

Como sabemos, não são poucos os desafios enfrentados por gestões municipais e populações urbanas ao redor do mundo, e a natureza destes desafios é extremamente variada. No entanto, o discurso público costuma enfatizar os chamados “riscos de desastres” ao tratar dos maiores obstáculos a serem superados pela gestão pública hoje. Cutter et al. identificam o papel da resiliência comunitária ao lidar com desastres da seguinte forma:

Resilience within hazards research is generally focused on engineered and social systems, and includes pre-event measures to prevent hazard-related damage and losses (preparedness) and post-event strategies to help cope with and minimize disaster impacts. (CUTTER, BARNES, *et al.*, 2008, p. 600)

Algumas das ameaças que compõe a categoria de “riscos e desastres” são, além do terrorismo – principal elemento ameaçador elencado pelas chamadas “cidades globais”, em um mundo pós-11 de setembro – pandemias de doenças, o aquecimento global, enchentes, e mesmo a securitização de eventos esportivos ou culturais (COAFFEE, 2013, p. 241). Este último tópico demonstra a versatilidade das possíveis estratégias de resiliência: securitizar um evento esportivo pode querer dizer, além de empreender esforços de contraterrorismo, garantir que o evento não seja atrapalhado por “ameaças internas”. Na Copa das Confederações de 2013, sediada no Brasil, por exemplo, isto significaria que a polícia deveria

contar com táticas para garantir que as manifestações políticas internas não atrapalhassem o andamento do evento, de alcance e importância internacionais.

A maioria das ameaças acima mencionadas se enquadra na categoria contra a qual a resiliência é definida quando afirmamos que resiliência é a forma através da qual as sociedades se adaptam a mudanças *externamente impostas* (JOSEPH, 2013, p. 39). Afirmar que são externamente impostas implica partir do pressuposto que não há o que fazer, da perspectiva de quem busca se assegurar, para evitá-las por completo. Isto torna a adoção de uma estratégia de resiliência a única solução possível: como alternativa à adaptação, só restaria o padecimento às mazelas inevitáveis.

Como vimos, entretanto, o paradigma da resiliência inova ao prescrever mudanças internas que antecipam o choque. Ser resiliente não é o mesmo que bolar uma estratégia para responder ao distúrbio já sofrido; ser resiliente é desenvolver capacidades que permitem a preparação para riscos impossíveis de serem adequadamente previstos. Como estar eficientemente preparado para ameaças cujo escopo não se pode antever é impossível, a resiliência urbana prega que as instituições e a população das cidades desenvolvam autonomia (COAFFEE, 2013, p. 243) para que possam responder aos desafios independentemente de quais forem suas naturezas. Surge uma demanda por, na medida do possível, “prevenção e prontidão”, que é traduzida em termos de uma “governança preventiva”, na qual atividades de gestão de riscos preventivas são adotadas de forma a mapear vulnerabilidades urbanas (2013, p. 242).

O campo da Redução de Riscos e Desastres (RRD) teve importante contribuição na propagação do conceito de resiliência em contextos urbanos. Em 1999, a ONU fundou o “United Nations Strategy for Disaster Reduction” (UNISDR), mandatado para desenvolver diretrizes de resiliência no plano multilateral. Além de organizar conferências a este respeito, a exemplo do Marco de Sendai (2015-2030), a UNISDR patrocinou a criação da campanha “Construindo Cidades Resilientes”<sup>42</sup>, que hoje conta com mais de 3000 cidades participantes (BIRCH, 2016, p. 404). A ênfase do campo de RRD costuma se ater a “ameaças naturais”. O caráter genuinamente natural dessas ameaças, no entanto, vem sendo questionado: “In the literature on disasters, it is now widely accepted

---

<sup>42</sup> “Make your City Resilient Campaign”, no original.

that ‘natural disasters’ are the product of human processes of vulnerability creation” (JOHNSON e BLACKBURN, 2014, p. 30).

É curioso notar que, mesmo aceitando o papel humano na produção dessas ameaças, estudos no âmbito da RRD continuam prescrevendo estratégias de resiliência. Do ponto de visto de mitigação de danos, este posicionamento faz pouco sentido. É possível adotar uma estratégia que esteja em perfeita consonância com o paradigma da resiliência, mas que ainda assim cause danos de outra sorte para os indivíduos envolvidos. Por exemplo: considere um chefe de família que perdeu seu emprego. Uma estratégia de resiliência seria ele escolher mudar a família para um bairro mais barato, porém também menos seguro. Ele estaria aumentando sua habilidade de lidar com a perda do emprego, porque teria resolvido sua necessidade de habitação, porém esta medida resiliente é tomada às custas do bem-estar geral da família.

A situação hipotética acima descrita realça um aspecto frequentemente ignorado em abordagens de resiliência: iniciativas que procuram tornar a comunidade como um todo mais resiliente irão frequentemente determinar vencedores e perdedores (BENÉ, GODFREY-WOOD, *et al.*, 2012, p. 14). Um segmento da população pode ser chamado a carregar o ônus em prol da construção de resiliência comunitária. Este aspecto fazia parte já da leitura de resiliência oferecida por Holling: o ecologista era contra interferências empreendidas em favor do salvamento de uma espécie específica, pois tornaria o sistema como um todo menos resiliente (ZEBROWSKI, 2013, p. 166). Os problemas gerados quando a abordagem passa a considerar humanos, no entanto, são evidentes. Se admitimos que há uma parte considerável das mazelas que afligem a população urbana cujas raízes são produto da ação humana, por que não colocar como prioridade a eliminação dessas ameaças?

Quando a política pública que prescreve a construção de resiliência sugere que os sujeitos, vulneráveis, devem se tornar adaptáveis, não há espaço para a ponderação, por exemplo, sobre se a situação pede adaptação, ou se ela de fato pede crítica, protesto e oposição. Há ainda uma importante questão a respeito da qualificação dos distúrbios sofridos pela sociedade. “[...] As harms are treated as opportunities for the process of self-development that should replace vulnerability, resilience forecloses the processes of social dialogue that form a necessary part of adjudicating the gravity of harms” (SCHOTT, 2013, p. 214).

Distúrbios externamente impostos não podem ser tratados como dados e nem como oportunidades sem que haja o devido processo de avaliação dos danos, dos afetados e, principalmente, dos agentes responsáveis pela ocorrência do distúrbio. Ao adotar irrestritamente o paradigma da resiliência, a agência internacional, o governo (estadual ou local) ou as comunidades incorrem no risco de ignorarem os processos sociais em jogo, intensificando, assim, situações de injustiça nas localidades afetadas.

Parar de focar em resiliência é focar nos atores e processos que produzem a necessidade de se criar resiliência (KAIKA, 2017, p. 95). Questionar a adoção irrestrita do conceito de resiliência por parte de instituições oficiais, multilaterais ou nacionais, e de instituições como a Fundação Rockefeller é desnaturalizar a mensagem que está sendo veiculada, considerando as outras possibilidades de reação da sociedade (como a resistência, o boicote, a articulação política) que não encontram espaço no paradigma da resiliência.

## 4

# A RESILIÊNCIA COMO POLÍTICA APLICADA: Os casos de Nova Orleans e Mariana

### 4.1

#### O Desastre Natural como categoria

Vimos que, embora a adesão ao discurso de resiliência seja abrangente e esteja em expansão, uma das áreas em que o conceito encontra terreno mais acolhedor para sua difusão é a do estudo dos desastres e seus campos correlatos, como a disciplina da Redução de Riscos e Desastres (RRD). Pesquisadores destas áreas frequentemente se debruçam sobre o desenvolvimento de técnicas que visam amenizar o sofrimento das populações afetadas por desastres, que, afirmam, estão em tendência crescente – tanto no que tange a frequência, quanto no que tange a intensidade. No campo político, nos momentos em que comunidades se veem devastadas em decorrência de eventos externos (sejam eles naturais ou antropogênicos), abundam clamores por medidas que façam com que, na próxima inevitável vez em que o evento venha a se repetir, os danos sejam os menores possíveis. Nesse sentido, o conceito de resiliência é mobilizado no campo de desastres como “a way of understanding the ability of a system to avoid damage as a result of a natural hazard impact” (JOHNSON e BLACKBURN, 2014, p. 29).

Há um elemento pragmático que informa a disciplina de RRD. Se uma determinada região é anualmente atingida por enchentes, por exemplo, é responsabilidade do poder público, em primeiro lugar, identificar os gargalos de infraestrutura que estão ocasionando as enchentes e, em segundo lugar, implementar as melhorias físicas necessárias que permitam que a cidade absorva melhor a água das chuvas. A RRD não se resume, contudo, a este tipo de ameaça. A sazonalidade das chuvas é um fato da natureza<sup>43</sup>, e estar preparado para que ela não cause grandes transtornos na cidade ou região faz parte do planejamento básico da administração local. Há riscos que a chamada “sociedade de risco” enfrenta, no entanto, que analistas afirmam não serem passíveis de serem conhecidos e antevistos. São riscos ecológicos, químicos, nucleares, genéticos e

---

<sup>43</sup> Ainda que alguns fatores, como a intensidade das chuvas, ou sua ocorrência fora de época, sejam influenciados por processos relacionados à atividade humana, como o aquecimento global.



econômicos, que são potencializados a partir de avanços no campo da ciência e da tecnologia (BECK, 2011).

Como vimos no primeiro capítulo, um mundo permanentemente afetado por perigos é justamente a condição que demanda resiliência como característica vital para a sobrevivência dos sujeitos. De fato, não são poucos os exemplos, na história recente, nos quais desastres tiveram impacto negativo intenso e duradouro em comunidades. Se definimos resiliência, a exemplo da designação oficial da Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres, como

the ability of a system, community or society exposed to hazards to resist, absorb, accommodate to and recover from the effects of a hazard in timely and efficient manner, including through the preservation of its essential basic structures and functions (UNISDR, 2009, p. 24),

é natural que a consideremos característica fundamental a ser buscada por todos; em uma comunidade resiliente, os serviços voltam a funcionar rapidamente, minimizando o impacto na vida dos cidadãos.

Em termos de discurso político, no entanto, escolher a resiliência como principal característica a ser estimulada em sistemas e populações é uma opção que envolve deixar de lado, outras qualidades (ou, ao menos, conferir a elas menor importância). Nesse sentido, a presente dissertação busca imaginar quais são as consequências políticas, expressas na vida das populações afetadas, de se eleger a abordagem resiliencista como filtro para a formulação de políticas urbanas.

Como vimos no primeiro capítulo, o resiliencismo é, acima de tudo, uma abordagem que propõe uma virada interna na compreensão de fenômenos no mundo social: ele enfatiza não o fenômeno em si – aqui retratado como desastre natural – mas sim as capacidades que os indivíduos (ou comunidades) podem desenvolver para que sejam capazes de reagir ao fenômeno. Na leitura resiliencista de RRD, portanto, o que está em jogo é a superação de obstáculos *internos*: “disaster risk reduction thus becomes a way of making communities more self-aware so that they can overcome their own social and ideational barriers to adaptive choice making” (CHANDLER, 2016, p. 138).

Vejamos um exemplo de política de resiliência no âmbito da RRD: para ajudar a evitar os efeitos nefastos do aquecimento global, o governo poderia incentivar o monitoramento individual de consumo energético (por meio da

doação de equipamentos individuais de medição). O principal desafio desta política, quando vista pela ótica resiliencista, é criar os incentivos necessários para que haja uma *mudança de postura*, interna, nos indivíduos que os faça querer monitorar o consumo de energia.<sup>44</sup>

Com este fim, e considerando a predominância do discurso da resiliência no âmbito da Redução de Riscos e Desastres, exploraremos neste capítulo dois desastres ambientais sob a ótica da promoção de resiliência: o furacão Katrina, mais letal furacão a atingir os Estados Unidos desde os anos 20, e o rompimento da barragem de Mariana, considerado por muitos o maior desastre ambiental da história do Brasil<sup>45</sup> (LOPES, 2016, p. 1).

O recorte escolhido para o objeto de estudo deste trabalho é a resiliência urbana. Enquanto o furacão Katrina teve enorme impacto em importantes centros urbanos, notadamente na cidade de Nova Orleans, Louisiana, o rompimento da barragem de Mariana atingiu principalmente a área rural do município, exemplarmente representada pela figura do pequeno vilarejo de Bento Rodrigues, localizado a 35 quilômetros do centro. Ainda que o exemplo brasileiro não trate, portanto, de um contexto urbano *per se*, consideramos que sua inclusão nesta análise é válida pois demonstra o tratamento conferido a *assentamentos humanos* de forma ampla em face de um evento com potenciais desastrosos externamente imposto. A Nova Agenda Urbana, documento, explorado no segundo capítulo desta dissertação, que visa guiar a implementação de políticas urbanas no mundo por vinte anos a partir de 2016, adota uma leitura ampla da questão, e se ocupa também de assentamentos em contextos rurais. Consideramos portanto que a análise das respostas ao acidente de Mariana a partir de um prisma de políticas de resiliência nos ajudará a compreender a difusão do conceito em contextos brasileiros.

Furacões são fenômenos da natureza. Em termos genéricos, pode-se dizer que surgem quando as águas dos oceanos esquentam, gerando elevado índice de

<sup>44</sup> Essa abordagem de políticas públicas tem ganhado muita popularidade nos últimos anos, propulsionada por entusiastas da economia comportamental. O vencedor do Prêmio Nobel de 2017, Richard Thaler, por exemplo, ganhou notoriedade por sua pesquisa nesta área. Diversos países, a exemplo do Reino Unido e da Alemanha, já contam com escritórios dedicados, em suas estruturas governamentais, para pensar políticas que melhorarão a vida de indivíduos pelo incentivo a mudanças de postura interna – as chamadas *Nudge Units*.

<sup>45</sup> O acidente de Mariana é por vezes mais corretamente descrito como desastre industrial com impacto ambiental. Exemplo: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/575851-infografico-tragedia-de-mariana-entenda-os-impactos-ambientais-causados-pelo-desastre>

evaporação e grande quantidade de umidade, que são posteriormente convertidos em massas de ar que, em um sistema circular, ultrapassam a velocidade de 105 quilômetros por hora<sup>46</sup>. Por serem fenômenos naturais, eventos da magnitude de furacões tendem a ser chamados de desastres naturais quando provocam grande destruição material – não é raro que observadores da sociedade civil, em especial aqueles com forte orientação religiosa, os denominem, inclusive, “atos divinos” (SCHULLER, 2008, p. 17)<sup>47</sup>.

Cabe, portanto, um esclarecimento conceitual. A transformação de fenômenos naturais em desastres não é imediata. Fenômenos naturais se tornam desastres somente a partir da interação entre a natureza e a estrutura organizacional da sociedade. Se analisado isoladamente, não há nada no fenômeno em si que o qualifique como desastroso – seu potencial de transformação das paisagens naturais, por exemplo, poderia ser considerado também “natural”, ou seja, próprio da dinâmica ecológica<sup>48</sup>. Em especial, o que qualifica e determina a intensidade do desastre são o que podemos chamar de as condições de vulnerabilidade social da população (CAMPOS, SANTOS, *et al.*, 2017, p. 77), ou seja, os mecanismos disponíveis que exercem a função de absorver os impactos negativos causados pelo fenômeno.

Nesse sentido, os desastres podem ser entendidos como problemas não-resolvidos de políticas de desenvolvimento (BUTTON e OLIVER-SMITH, 2008, p. 129), uma vez que só ocorrem quando as estruturas (físicas ou subjetivas, a depender da leitura de vulnerabilidade feita) ou não existem, ou não desempenham seu papel de garantir aos seus cidadãos as condições para uma vida digna. Não se pode esquecer, ainda, que mesmo em fenômenos que são a princípio naturais, a ação humana deve “ser considerada como possível agente deflagrador ou acelerador de processos naturais relacionados com riscos” (CAMPOS, SANTOS, *et al.*, 2017, p. 72). Classificar um desastre como natural é, portanto, equivocado, e confere aos desastres a ideia de que são inevitáveis (CARDONA, 2003, p. 4), o que, considerando que só ocorrem a partir da

<sup>46</sup> Fonte: <http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/furacao.htm>

<sup>47</sup> Exemplo: <https://www.mediamatters.org/research/2005/09/13/religious-conservatives-claim-katrina-was-gods/133804>

<sup>48</sup> É importante notar que, aqui, propõe-se analisar o fenômeno isoladamente apenas como exercício teórico. Na prática, mesmo um fenômeno natural ocorrido no meio do oceano inabitado por humanos provavelmente impacta a vida humana na terra, uma vez que altera o equilíbrio do ecossistema.

interação com a esfera social, não é verdade. Entendemos, assim, que desastres são eventos não naturais, mas, sim, políticos (SCHULLER, 2008, p. 17).

É importante que retomemos ainda a distinção entre a categoria utilizada acima – vulnerabilidade social – da vulnerabilidade identificada no primeiro capítulo como característica base para a articulação do paradigma da resiliência. As diferentes interpretações de vulnerabilidade demonstram que se trata de um termo em disputa. Como exposto anteriormente, o paradigma da resiliência parte de uma leitura biologizada da vida, na medida em que equipara a vida humana com a vida como categoria absoluta, no estado de natureza. O campo da ecologia tem como premissa que a vida das espécies é por natureza vulnerável; no curso da história, inúmeras espécies deixaram de existir por não contarem com recursos que as possibilitariam superar as adversidades apresentadas. Ainda que tais recursos estivessem disponíveis, isto não significaria que as espécies superariam sua condição fundamental de vulnerabilidade: o mundo complexo apresenta riscos à vida de forma constante, e é impossível garantir imunidade a todas as desconhecidas ameaças futuras. Ao definir a vida humana a partir de suas características biológicas, o resiliencismo escolhe focar na absoluta impossibilidade dos sujeitos em conseguirem se assegurar, o que, argumentamos, tem impacto nas ambições e demandas destes sujeitos.

O conceito de vulnerabilidade pode, entretanto, ser aplicado de forma a chamar atenção para outros aspectos presentes nas dinâmicas sociais. Define-se vulnerabilidade como a suscetibilidade física, econômica, política ou social, de uma comunidade ou indivíduo, ao estrago no caso de fenômeno desestabilizador (CARDONA, 2003, p. 1), ou, de forma mais direta, “the degree to which the different social classes are differentially at risk” (2003, p. 6). Ambas as definições comunicam a ideia de que a capacidade de resistir a um mesmo perigo varia entre cada grupo (MACÍAS, 2015, p. 312). Quando formulada da primeira maneira, a definição se aplica também à utilização do conceito no paradigma da resiliência, mas ganha contornos diferentes quando a pensamos em termos de gradação e diferenciação (como formulada na segunda definição): em vez de afirmar que a vulnerabilidade é parte constitutiva da vida e que, portanto, não há o que ser feito em termos de tentativa de securitização das vidas humanas, quando entendemos que comunidades e indivíduos podem ser *mais* ou *menos* vulneráveis abrimos

espaço para definirmos medidas que permitam a superação das condições que produzem a vulnerabilidade.

O conceito de vulnerabilidade absoluta, que lança as bases para o resiliencismo ao afirmar que todo ser humano é, em primeiro lugar, fundamentalmente vulnerável, nega as condições desiguais que tornam alguns sujeitos mais vulneráveis a eventos externos do que outros. Ao mesmo tempo, definir a vulnerabilidade a partir de sua perspectiva social é reconhecer a necessidade de tratar os desiguais desigualmente, permitindo que o poder público envide esforços para proteger as populações mais sujeitas a terem suas vidas impactadas por desastres, e submetendo o enfrentamento do problema à confrontação com as causas sociais das catástrofes (MACÍAS, 2015, p. 317). Permite, por fim, pensar o desastre de forma estrutural.

A abordagem acima proposta não nega, em absoluto, a abordagem da resiliência, mas pode resultar em consequências políticas diferentes das propostas sob o prisma resiliencista, em especial no que tange à possibilidade de governos (municipais, estaduais ou federais) de assumir a responsabilidade pela promoção dos direitos dos cidadãos. A própria existência das condições que tornam determinados grupos sociais mais frágeis (e, portanto, vulneráveis a fenômenos externos) depende do sucesso ou fracasso de políticas de desenvolvimento (CARDONA, 2003, p. 1), que são, em última instância, atribuições governamentais. Aceita-se, por exemplo, que a provisão das necessidades básicas da população é intimamente relacionada com redução de vulnerabilidade social (2003, p. 12). Vemos, portanto, que sem rechaçar por completo as categorias mobilizadas pela abordagem resiliencista, é possível desenvolver uma linha de raciocínio que não exime o poder público de assumir sua devida responsabilidade na promoção do desenvolvimento.

É curioso notarmos que a ideia da provisão de meios para a superação das condições que produzem vulnerabilidade é por vezes representada, em documentos de *policy*, justamente pelo conceito de resiliência. Ao analisar a campanha “Making Cities Resilient” da UNISDR, Johnson e Blackburn (2014, p. 47) identificam que a resiliência urbana pode ser promovida de duas formas: por meio da redução da exposição e sensibilidade a desastres conhecidos, promovida por atividades de RRD, e por meio da construção do que elas denominam “resiliência acumulada”. Se trata da resiliência que idealmente se encontra

incorporada à cidade<sup>49</sup>: ativos acumulados por meio do processo de construção da cidade, de investimentos em infraestrutura e do desenvolvimento socioeconômico. De acordo com as autoras, uma cidade com um alto nível de resiliência acumulada garante que seus cidadãos tenham acesso a serviços e à infraestrutura básica, que os protegerão e os permitirão desenvolver habilidades para que eles possam lidar com e se recuperar de distúrbios externos. Estas garantias são então classificadas como *direitos de proteção civil*.

Ora, a descrição apresentada pelas autoras não está de todo distante do que entendemos como o papel de governos na promoção de desenvolvimento e garantia de direitos sociais e políticos da população. Uma visão de papel de governo, frisa-se, que não se esquivava de enfatizar a responsabilidade da administração para com a vida de seus cidadãos. Vemos portanto que, no discurso de policy, medidas que visam tornar a comunidade mais resiliente têm por vezes justamente o objetivo de buscar diminuir a vulnerabilidade social dos grupos que compõe a comunidade. Há um certo descolamento entre o que as OIs que mobilizam este discurso pretendem alcançar, na prática, e o que o conceito traz quando analisado a partir de sua gênese etimológica, trajetória histórica e dos seus elementos estruturantes.

Para que possamos observar como as ideias contidas no paradigma da resiliência são articuladas na prática em ocasiões de chamados “desastres ambientais”, prosseguiremos com a análise dos dois casos elencados para este estudo: o Furacão Katrina e o rompimento das barragens da Samarco em Mariana.

## 4.2

### O Furacão Katrina

#### 4.2.1

##### O Desastre

No dia 25 de agosto de 2005, chegava à costa da Flórida um furacão originado dois dias antes nas Bahamas. Durante uma semana, o furacão circulou na área da Costa do Golfo, alcançando a categoria três, em terra firme, e cinco, no Oceano Atlântico, e obrigando moradores dos estados mais gravemente atingidos,

---

<sup>49</sup> Embora se aplique também a outras organizações sociais.

no Sul dos Estados Unidos, a evacuarem suas casas. A cidade de Nova Orleans, Louisiana, se tornou o símbolo da destruição do furacão no país; ao testemunhar o alagamento de 80% de seu território, situação que se alongou por semanas, teve grande parte de sua estrutura física destruída<sup>50</sup>. O estado de Louisiana concentrou 87% das mortes atribuídas ao Furacão, contabilizando o impressionante número de 1577 mortes das 1833 oficialmente reconhecidas pela Agência Federal de Gerenciamento de Emergências americana (FEMA)<sup>51</sup>.

O caso do furacão Katrina exemplifica bem o ponto exposto na seção anterior, a respeito do caráter social e político da categoria de desastre. Mesmo se desconsiderarmos os indícios de que o aquecimento global, provocado em grande parte pelos padrões de consumo da sociedade contemporânea, tem um papel no aumento da frequência de furacões que vivenciamos (por causa, principalmente, do aumento da temperatura de oceanos) (IPCC, 2007, p. 16), diversos elementos presentes no caso do Katrina atestam a responsabilidade humana na ocorrência de desastres urbanos. Alguns elementos, argumentam pesquisadores (AUSTIN, 2006), contribuíram para a intensidade do furacão de forma ampla, embora seja difícil demonstrar causalidade direta: a destruição de mangues nos estados da Costa do Golfo e a produção de petróleo offshore na área, por exemplo.

Outros, no entanto, têm seu papel mais facilmente identificável. Adolph Reed Jr. (2008, p. 152) nos lembra que a cidade de Nova Orleans na verdade sobreviveu ao furacão – a razão pela qual ela foi inundada foi porque seus diques, construídos para proteger uma cidade situada abaixo do nível do mar, se romperam. O comitê independente encarregado das investigações, o “Independent Levee Investigation Team”, afirmou: “safety was exchanged for efficiency and reduced costs” (2008, p. 152). O Centro de Furacões da Universidade do Estado da Louisiana, ademais, constatou que os diques que protegem a cidade foram construídos com meio metro a menos de altura do que deveriam<sup>52</sup>. Os diques se romperam, afinal, como resultado de subfinanciamento por parte do governo federal, da restrição de gastos despendidos pelo comando do exército responsável

<sup>50</sup> Fonte: <https://edition.cnn.com/2017/08/29/us/new-orleans-houston-katrina-anniversary/index.html>

<sup>51</sup> Fonte: <https://edition.cnn.com/2013/08/23/us/hurricane-katrina-statistics-fast-facts/index.html>

<sup>52</sup> Fonte: <https://www.dailykos.com/stories/2006/8/28/240617/->

pela manutenção dos diques, os “Corps of Engineer”<sup>53</sup>, da temporização de autoridades estatais e locais, e da má fiscalização governamental – todas, iniciativas que podem ser facilmente justificadas em nome de um governo pequeno e “eficiente”. Como conclui o artista e ativista americano Harry Belafonte, “Katrina was not unforeseeable. It was the result of a political structure that subcontracts its responsibility to private contractors and abdicates its responsibility altogether” (BELAFONTE, 2005, *apud* KLEIN, 2007, p. 406).

A categoria da vulnerabilidade social, que, como vimos, é por vezes utilizada de forma intercambiável com a própria categoria de resiliência, é chave para analisar o efeito que o furacão teve na população de Nova Orleans. Quando as notícias do curso e da intensidade do Katrina se confirmaram, na sexta-feira, dia 26 de agosto de 2005, a então governadora do estado de Louisiana decretou estado de emergência, e, no dia seguinte, os distritos da região de Nova Orleans ordenaram a evacuação de seus cidadãos<sup>54</sup>.

O processo de evacuação da cidade de Nova Orleans demonstrou para olhos atentos ao redor do mundo como a desigualdade econômica é expressa em termos de diferencial de vulnerabilidade social. O plano de evacuação da cidade foi um plano privatizado, de duas formas: em primeiro lugar, ele foi desenvolvido por uma empresa privada, contratada pela FEMA, sem experiência em evacuações de furacões, a “Innovative Emergency Management” – IEM<sup>55</sup>. Em segundo lugar, a estratégia em si foi baseada em uma premissa de mobilidade privatizada – o plano partia do pressuposto de que os americanos têm carros (vale notar que é estimado

<sup>53</sup> Em coletiva de imprensa em junho de 2006, o tenente Carl Strock, comandante e engenheiro-chefe do Exército, admitiu que o rompimento dos diques não se deu em face da potência inesperada do furacão, mas sim de falhas no design e na manutenção dos diques. Fonte: <http://articles.latimes.com/2006/jun/02/nation/na-levee2>

<sup>54</sup> Os distritos que compõe Nova Orleans ordenaram a evacuação em momentos diferentes. Enquanto alguns ordenaram já no sábado, o prefeito ordenou a evacuação completa da cidade somente no domingo. Fonte: <https://www.theguardian.com/us-news/ng-interactive/2015/aug/17/hurricane-katrina-timeline>

<sup>55</sup> Vale ressaltar que, seguindo a cartilha do “capitalismo de desastre” explorado por Naomi Klein, a administração Bush negou, no verão de 2004, um pedido do estado de Louisiana para financiamento de um plano de contingência para furacões potentes. No mesmo período, no entanto, a administração adjudicou um contrato de US\$500.000 com esta empresa privada, a IEM, para desenvolver um plano para um desastre catastrófico causado por furacão, para as áreas do Sudeste de Louisiana e da Cidade de Nova Orleans. A empreitada liderada pela empresa foi grandiosa, com uma centena de especialistas contratados no âmbito da licitação, que, em última instância, custou US\$1 milhão de dólares, o dobro do valor inicialmente previsto (KLEIN, 2007, p. 409). Naomi Klein enxerga neste episódio o *modus operandi* da administração Bush e do capitalismo de desastre: uma gestão baseada em sucatear o aparato público ao mesmo tempo em que dedica enormes quantias de fundos públicos para empresas privadas que, invariavelmente, entregam um trabalho malfeito.



que por volta de 120.000 moradores de Nova Orleans, em 2005, não possuíam automóveis próprios<sup>56</sup>).

Uma diminuta minoria da população, assim que recebeu as ordens de evacuação, teve a chance de deixar suas casas – devidamente salvaguardadas por seguros privados residenciais – imediatamente, se utilizando de meios seguros como jatinhos particulares, por exemplo. Era esperado que o restante da população, igualmente deixada aos próprios meios, evacuasse com seus carros – a prefeitura detalhou, como parte do plano de evacuação, as rotas a serem tomadas. Cada um procedeu da maneira que pôde: os economicamente seguros, como relata Naomi Klein (2007, p. 408) se dirigiram para fora da cidade, se hospedaram em hotéis e ligaram imediatamente para suas seguradoras, o que garantiu sua proteção contra perdas financeiras.

No entanto, Nova Orleans é também residência de uma numerosa população de baixa renda, cuja vulnerabilidade a eventos desta magnitude se demonstrou imensa. Dois meses antes do Katrina, a prefeitura de Nova Orleans concluiu que não tinha como providenciar meios de transporte públicos para evacuar todos os residentes que necessitariam de auxílio, no caso de um evento climático desastroso. No lugar disso, produziu DVDs para distribuir nos bairros pobres, alertando aos residentes que, caso um evento desastroso viesse a acontecer, eles deveriam sair da cidade (por conta própria) (REED JR., 2008, p. 152; KLEIN, 2007, p. 408).

Como vimos, parte da população da cidade não possuía carros e nem contava com meios financeiros para pagar por sua evacuação da cidade. Quando o Katrina atingiu Nova Orleans, constava do plano de evacuação que alguns ônibus levariam os cidadãos que precisassem para um local seguro, a duas horas do centro. No entanto, devido ao engarrafamento causado pela enorme quantidade de carros particulares que buscavam deixar a zona de emergência, a prefeitura mudou os planos, decidindo que os ônibus levariam a população carente para o estádio de futebol americano da cidade, o Superdome (também conhecido como Astrodome). Mesmo esse malfadado socorro só atendeu a uma parte do público que deveria; uma grande quantidade de moradores, que dependia do estado para organizar sua evacuação, ficou esperando uma ajuda que nunca chegou, fazendo sinais de

---

<sup>56</sup> Fonte: <https://www.dailykos.com/stories/2006/8/28/240617/> e (KLEIN, 2007, p. 408.)

socorro desesperados ou transformando suas portas de geladeira em jangadas improvisadas (KLEIN, 2007, p. 408). O resultado deste absoluto despreparo na evacuação da cidade foi que, quando os diques se romperam e a água começou a subir (superando três metros de altura em algumas localidades), mais de 100.000 pessoas se viram ilhadas em Nova Orleans<sup>57</sup>.

Vemos, portanto, que a vulnerabilidade social, definida pelo recorte de classe, foi determinante nos destinos dos cidadãos nos primeiros momentos das enchentes. Ela foi expressa no diferencial de oportunidades imediatas que os cidadãos tinham para evitar o contato direto com o furacão, em primeiro lugar, e com as enchentes, em segundo. Este aspecto do diferencial da vulnerabilidade encontrou também expressão geográfica dentro da cidade: os residentes do bairro conhecido como *Ninth Ward* de Nova Orleans se viram mais vulneráveis ao evento catastrófico por causa dos múltiplos eixos de desigualdade que configuravam seu posicionamento social. A maioria dos indivíduos que faleceram ou perderam suas casas no Katrina eram habitantes de projetos de habitação social, beneficiários de segurança social e desempregados; eram também, em sua maioria, negros, latinos ou pertencentes a outros grupos raciais minoritários (SCHULLER, 2008, p. 18).

O caso do Katrina fez ainda sobressair outro fator de vulnerabilidade da população, qual seja a vulnerabilidade que afeta as populações com menor autonomia e mobilidade: idosos e deficientes físicos. Por volta de metade das vidas vitimadas pelo Katrina tinha 75 anos ou mais, e, desse grupo, um terço se encontrava em asilos<sup>58</sup>. Embora não haja dados empíricos para ilustrar a inferência a seguir, quando entendemos que a suscetibilidade (individual e grupal) a um evento tornado desastre é definida pela vulnerabilidade social, concluímos que os grupos que são dotados de mais de uma camada de vulnerabilidade – os idosos carentes, por exemplo, que carecem de redes de proteção – duplicam as chances de terem suas vidas permanentemente impactadas por desastres.

A caracterização da população mais afetada pelo furacão Katrina foi marcada por um processo de desumanização das vítimas. As imagens que retratavam a situação de calamidade pública, evidenciada pelos milhares de

<sup>57</sup> Sendo que 23.000 destas pessoas se refugiaram no Superdome, inicialmente previsto para receber 15.000 deslocados.

<sup>58</sup> Fonte: [http://www.nbcnews.com/id/26444326/ns/us\\_news-life/t/half-katrina-victims-were-older/#.WpiJzPwaRs](http://www.nbcnews.com/id/26444326/ns/us_news-life/t/half-katrina-victims-were-older/#.WpiJzPwaRs)

moradores confinados no Superdome ou no Centro de Convenções (também transformado em abrigo para os deslocados), chamavam a atenção, segundo Wahneema Lubiano, por causa da “assustadora negritude” (2008, p. 120) de todos os envolvidos. Na mídia tradicional, abundavam relatos que, de um lado, se horrorizavam com a transformação de Nova Orleans em uma terra sem lei, relatando a pilhagem promovida por aqueles que ficaram, e do outro, condenavam as vítimas (aquelas que não se enquadravam na imagem de “selvagens”) por não terem tido o bom senso de sair da cidade a tempo (2008, p. 121).

#### 4.2.2

#### O Furacão Katrina sob o prisma resiliencista

Na ocasião do terremoto que afetou o Peru em maio de 1970, cidadãos locais afirmaram: “First came the earthquake, then the disaster” (OLIVER-SMITH, 1992, *apud* SCHULLER, 2008, p. 18). Se, de acordo com o que vimos neste capítulo, o desastre só se forma a partir da interação com estruturas sociais, diferentes sociedades podem experimentar fenômenos idênticos de formas drasticamente distintas. Um exemplo cristalino desta dinâmica é a comparação entre os efeitos de terremotos em dois países que ocupam os extremos opostos da escala imaginária de desenvolvimento econômico e investimento social: Japão e Haiti. O terremoto que atingiu o Haiti em janeiro de 2010 teve magnitude mais fraca, porém fez dez vezes o número de vítimas, do que o grave terremoto que atingiu o Japão no ano seguinte<sup>59</sup>. Em ambos os casos, os fenômenos representaram desastres terríveis para os países, mas o efeito a longo prazo dos terremotos no funcionamento dos países foi drasticamente diferente.

A intensidade do distúrbio externo e a capacidade de absorção de impacto dos diferentes grupos que compõe a sociedade afetada, portanto, vão definir o que será apreendido pela sociedade como desastre. Já demonstramos que nos dias em que a cidade de Nova Orleans estava em estado de calamidade, ou seja, durante o período da catástrofe ambiental em si, a experiência vivenciada por cada indivíduo variou drasticamente a partir de critérios como classe, raça e idade.

<sup>59</sup> O terremoto do Haiti teve magnitude de 7.1 graus, fez entre 220.000 e 300.000 vítimas fatais, feriu outras 300.000 e deslocou 1.5 milhões, além de pôr ao chão grande parte da já frágil infraestrutura do país. Já o terremoto que atingiu o Japão em março de 2011, o mais devastador a atingir o país desde a década de 20, veio acompanhado de uma tsunami, teve magnitude de 9.1 graus, e fez aproximadamente 22.000 vítimas fatais.

O conceito de resiliência, no entanto, é voltado à reação ao fato, e tem, portanto, propensão a enfatizar as ações ocorridas *posteriormente* aos choques, ou distúrbios. Analisemos, assim, o desempenho de Nova Orleans tendo como referencial o conceito de resiliência urbana. Retomando, Meerow, Newell e Stults (2016, p. 39) definem a resiliência urbana da seguinte forma:

Urban resilience refers to the ability of an urban system – and all its constituent socio-ecological and socio-technical networks across temporal and spatial scales – to maintain or rapidly return to desired functions in the face of a disturbance, to adapt to change, and to quickly transform systems that limit current or future adaptive capacity.

Podemos dividir a análise em dois recortes temporais: os meses imediatamente subsequentes a agosto de 2005, que representam os primeiros momentos da reconstrução da cidade, e uma leitura mais abrangente, considerando o tempo passado desde o evento até os dias de hoje, 13 anos depois.

A reação imediata aos danos causados pelo furacão Katrina e pelas enchentes provocadas pelo rompimento dos diques que cercavam a cidade foi extremamente morosa. Considerando apenas as estruturas físicas da cidade, constatamos que elas não apresentaram, absolutamente, um nível de resiliência considerado adequado – o rompimento dos diques planejados para proteger a cidade de enchentes, crucial mecanismo de infraestrutura física que poderia ajudar a cidade a resistir bem ao furacão, é o principal indício disto. Mesmo após o rompimento dos diques, a cidade permaneceu parcialmente alagada por semanas a fio. Um milhão e meio de cidadãos foram deslocados em consequência do desastre, e centenas de milhares destes nunca voltaram (BUTTON e OLIVER-SMITH, 2008, p. 125). As condições anormais que prevaleceram em Nova Orleans nas primeiras semanas após a passagem do furacão, com escolas fechadas, hospitais sem energia, ruas sem iluminação urbana e etc. atestam que o componente da celeridade necessário para a resiliência (“rapidly return”, manda a definição) não esteve presente no processo.

Quando se considera o quadro mais amplo, no entanto, vemos que a avaliação sobre a resiliência da cidade vai depender em larga medida do grupo social no qual o enunciador está inserido. A administração local de Nova Orleans, hoje, se orgulha do fato da cidade ter demonstrado resiliência no rescaldo do desastre – ao ponto de ter escolhido como slogan para cidade a frase “Resilient

New Orleans”<sup>60</sup>. Seu atual prefeito, Mitch Landrieu, considera que o Katrina serviu como rara oportunidade de repensar uma cidade que, a seu ver, estava deteriorada, permitindo que ela fosse reconstruída de forma diferente do que antes era<sup>61</sup>. Este posicionamento é a perfeita encarnação do ditado popular, de origem liberal, que prega que uma boa crise não pode nunca ser desperdiçada.

Vejamos portanto em que termos foi feita a reconstrução da cidade, que o prefeito argumenta ter se tratado de ótima oportunidade. O processo de reconstrução em si foi fonte de diversas controvérsias. Sob o pretexto da necessidade de conferir celeridade ao processo, os contratos multibilionários ofertados pelo governo dispensaram processos de licitação pública. Assim, um grupo restrito de empresas, cada vez mais especializadas na “indústria do desastre” (tendo participado de esforços de reconstrução no Iraque e em países afetados pelo tsunami de 2004<sup>62</sup>) (KLEIN, 2007, p. 425), conseguiu abocanhar a esmagadora maioria dos recursos despendidos pelo governo federal para a região na época – desfavorecendo, assim, empresas locais (SCHULLER, 2008, p. 21) – uma vez que, ao mesmo tempo em que distribuía estes contratos, o Estado prosseguia com um enxugamento de custos que vitimou, principalmente, gastos sociais como empréstimos estudantis, vouchers de comida e o programa de auxílio médico “Medicaid” (KLEIN, 2007, p. 413). Não houve qualquer preocupação em garantir o envolvimento dos residentes de Nova Orleans nos esforços de reconstrução, o que resultou em um influxo enorme de trabalhadores sem documentos na cidade, que trabalhavam sem proteção legal e que, como consequência, eram severamente sub-remunerados (BUTTON e OLIVER-SMITH, 2008).

Com a recusa, por parte do governo federal, da liberação de fundos para pagamentos de salários do setor público, a prefeitura de Nova Orleans se viu obrigada a demitir três mil funcionários nos meses subsequentes ao Katrina (KLEIN, 2007, p. 414). Ainda sob o pretexto da necessidade de se agir rápido e com eficiência, o governo federal implementou uma série de medidas de políticas que erodiam a proteção social de trabalhadores, como a suspensão do ato Davis-

<sup>60</sup> Fonte: [https://www.huffingtonpost.com/phillip-martin/do-feelgood-slogans-like-\\_b\\_8072246.html](https://www.huffingtonpost.com/phillip-martin/do-feelgood-slogans-like-_b_8072246.html)

<sup>61</sup> Fonte: ver nota 60.

<sup>62</sup> Entre as principais beneficiárias dos contratos governamentais para a reconstrução de New Orleans figuravam, por exemplo, a Halliburton e a Bechtel – ambas importantes figuras no processo de reconstrução do Iraque (SCHULLER, 2008, p. 21).

Bacon, que requeria que contratantes atuando com fundos do governo pagassem os salários médios locais (SCHULLER, 2008, p. 18)<sup>63</sup>.

As dimensões da destruição provocada pelo Katrina forneceram, também, a oportunidade para uma reorganização social ainda mais profunda no seio da sociedade de Nova Orleans. Como demonstra Naomi Klein, um cenário de total devastação é, na realidade, a oportunidade ideal, sonhada por formuladores de política ao redor do mundo, para implementar mudanças de política impopulares. Um desastre de larga escala representa uma singular oportunidade para políticos trabalharem com uma “folha em branco”: “a clean sheet of paper on which ‘the newest and most beautiful words can be written’”, como teria dito Mao Tsé-Tung a respeito de seu povo (KLEIN, 2007, p. 16).

Duas áreas, de manifesto interesse comunitário, ilustram exemplarmente o processo acima citado: a educação e a habitação. No campo da educação, políticos locais aproveitaram o fechamento das escolas públicas devido ao estado de calamidade pública no qual se encontrava a cidade para privatizar a rede pública de educação. Se antes do Katrina o sistema de educação municipal contava com 123 escolas públicas, após a reformulação do sistema restaram apenas quatro. Antes do furacão, funcionavam em Nova Orleans sete escolas no sistema de “charter”<sup>64</sup>; em 2007, eram 31. O processo de reestruturação do sistema de educação da cidade, que envolveu o fechamento e a privatização de diversas escolas, demorou apenas 19 meses (tempo consideravelmente célere, se comparado com o tempo de reparo dos sistemas de diques, por exemplo), e ocorreu enquanto grande parte dos habitantes pobres da cidade ainda se encontravam em exílio (KLEIN, 2007, p. 5).

O campo da habitação representa outra instância na qual a ocorrência do Katrina serviu como pretexto para uma profunda reforma da estrutura organizacional da cidade. Como resultado do estado de calamidade, o poder público resolveu fechar a ampla maioria dos 7.100 apartamentos em projetos habitacionais existentes na cidade. Muitas dessas unidades habitacionais, no entanto, não sofreram qualquer estrago, e outras necessitavam de poucas intervenções para serem recuperadas (BUTTON e OLIVER-SMITH, 2008, p.

---

<sup>63</sup> Esta decisão foi posteriormente revista, em função da grande pressão exercida por grupos da sociedade civil.

<sup>64</sup> *Charter Schools* são escolas mantidas com recursos públicos, porém cuja gestão é feita de forma privada.

143). Ainda assim, decidiu-se por não reabrir a maior parte dos projetos, e 5.000 unidades habitacionais foram demolidas pela autoridade federal de habitação (KLEIN, 2007, p. 414). Uma das possíveis explicações para esta decisão se encontra no lobby efetuado pela indústria hoteleira, poderosa na cidade: muitos dos projetos habitacionais se encontravam no *French Quarter* de Nova Orleans, o principal destino turístico dali.

A intencionalidade do projeto fica evidente quando avaliamos as falas de alguns homens públicos a respeito de programas de habitação. Um congressista do estado de Louisiana, à época, declarou: “We finally cleaned up public housing in New Orleans. We couldn’t do it, but God did” (DAVIS, 2005). O presidente da Câmara Municipal de Nova Orleans, de maneira semelhante, afirmou que a cidade não queria os antigos moradores de projetos de habitação de volta, a não ser que eles estivessem dispostos a trabalhar: “We don’t need soap opera watchers all day”, disse ele (SALVIDGE, 2006, *apud* BUTTON e OLIVER-SMITH, 2008, p. 143).

Mesmo quando colocada em termos menos francos, percebemos que a intervenção na esfera da habitação popular serviu para que a classe política de Nova Orleans pudesse redesenhar a cidade para torná-la mais receptiva a investimentos externos. O desastre que acompanhou o Katrina serviu para intensificar e acelerar um processo que se vê ocorrendo na maior parte das grandes cidades globais, não só americanas: processos de revitalização urbana que, para que sejam bem-sucedidos, dependem da remoção das classes vulneráveis (REED JR., 2008, p. 148) – em sua maioria, negras. Esta proposta se expressa com roupagens diferentes: está na leitura de que o desastre pode ser uma oportunidade para que a cidade se reconstrua com uma “pegada de carbono” menor (o que implica em um modelo de centro urbano com menos moradores); ou na opinião que o Katrina teve um “lado bom”, como a expressa em artigo publicado no New York Times por David Brooks, intitulado “Katrina’s Silver Lining”, pois permitiria dispersar zonas de pobreza concentrada, quebrando, assim, o ciclo da pobreza (BROOKS, 2005, *apud* REED JR., 2008, p. 150). Não é difícil concluir que um desastre que devastou completamente uma cidade, matou 1833 cidadãos e deslocou a maior parte de sua população não contribuiu de forma alguma para quebrar o ciclo da pobreza, mas, sim, para dispersar os pobres pelo

território, expulsando-os do centro urbano e, deste modo, tornando a pobreza invisível aos olhos da pequena burguesia.

O atual prefeito de Nova Orleans considera que as mudanças promovidas na cidade desde o Katrina representam uma “história incrível de ressurreição e redenção”<sup>65</sup>. Se as iniciativas de reconstrução buscavam tornar o centro urbano mais atrativo para investimentos privados e para a chamada “classe criativa”, funcionou. Antes do Katrina, a população de Nova Orleans era composta por 66% de afro-americanos. Hoje, esse número não chega a 60%. A cidade perdeu aproximadamente 100.000 habitantes negros, que foram substituídos por uma nova leva de jovens artistas e profissionais, brancos<sup>66</sup>.

Vemos, portanto, que os processos envolvidos na reconstrução de Nova Orleans, ainda que empreendidos sob o argumento de devolver aos cidadãos a capacidade de prosseguirem com suas vidas, privilegiaram um grupo restrito de empreiteiros, em sua maioria vindos de fora da região, e criaram condições para que a vida pós-desastre de uma significativa camada dos habitantes da cidade se desse em condições *mais* precárias do que aquelas encontradas antes da catástrofe: basta observar a oferta de escolas públicas da cidade, pré- e pós-Katrina. Iniciativas que seriam facilmente enquadradas em uma estratégia de resiliência, pois visavam habilitar novamente a cidade para seu pleno funcionamento, criaram distorções que aprofundam as desigualdades existentes no território. Hoje, a cidade pode se chamar de resiliente, pois testemunha o retorno dos turistas, um renovado interesse por jovens profissionais e pelo capital privado, como um todo.

O conceito de resiliência urbana, portanto, permite que a cidade alegue sucesso em seus objetivos sem que os governantes tenham que responder por questões de justiça social. O indivíduo que perdeu o direito de morar onde nasceu e cresceu, que foi expelido do centro para a periferia, que por isso tem que gastar o dobro de tempo no trajeto entre sua casa e o trabalho, ou começar um segundo emprego para poder arcar com os novos custos de seguro de saúde e da escola privatizada, é um sujeito resiliente: ele arranhou um meio de continuar sobrevivendo mesmo após todos os traumas a que foi sujeito. Não importa que sua vida esteja mais dura – ele, por mérito próprio, encontrou uma forma de

<sup>65</sup> Nos termos originais: “It’s been a pretty amazing story of resurrection and redemption”. Fonte: [https://www.huffingtonpost.com/phillip-martin/do-feelgood-slogans-like-\\_b\\_8072246.html%E2%80%9D](https://www.huffingtonpost.com/phillip-martin/do-feelgood-slogans-like-_b_8072246.html%E2%80%9D)

<sup>66</sup> Fonte: ver nota 65.



prosseguir. O paradigma da resiliência não prevê, por exemplo, questões de justiça restaurativa<sup>67</sup>. Ao concentrar todas as energias no processo *após* o choque, uma cidade resiliente pode ignorar o processo de responsabilização das partes responsáveis por causar o choque em primeiro lugar.

Não é necessária uma dissertação acadêmica para se perceber esta faceta da promoção de resiliência. Em uma ação promovida pelo Instituto de Justiça de Louisiana, cartazes foram distribuídos pela cidade com o pedido: “Stop Calling me Resilient”. A presidente do instituto, Tracie Washington, afirmou em entrevista à rede MSNBC:

Every time you say, ‘Oh, they’re resilient’, [it actually] means you can do something else, [something] new to [my community]. ... We were not born to be resilient; we are *conditioned* to be resilient. I don’t want to be resilient. ... [I want to] fix the things that [create the need for us to] be resilient [in the first place]. (WASHINGTON, 2005, *apud* KAIKA, 2017, p. 95)

Parar de focar em resiliência significa passar a focar nos atores e processos que produzem a necessidade de se criar resiliência. Em momentos em que vidas e os direitos de milhares de cidadãos estão em jogo, e em que grandes montantes de fundos públicos são movimentados sob a justificativa de devolver aos cidadãos a possibilidade de retomarem suas vidas, é importante que os agentes envolvidos nesses processos, sejam eles públicos ou privados, passem por minucioso escrutínio. As ideias articuladas na vida pública, quando são financiadas e viram policy, têm grande consequência para a vida dos cidadãos (em especial, para aqueles que mais dependem dos serviços públicos). Contestar as ideias que produzem realidades que tornarão a vida de grande parte da população precária é tomar parte no processo político, disputando os conceitos articulados e contribuindo para a definição da vida em sociedade.

<sup>67</sup> É importante ressaltar, no entanto, que processos de indenização, ainda que envolvendo somas modestas, ocorreram no rescaldo do Katrina. Fonte: [http://www.nola.com/environment/index.ssf/2017/03/thousands\\_to\\_receive\\_small\\_pay.html](http://www.nola.com/environment/index.ssf/2017/03/thousands_to_receive_small_pay.html)

### 4.3

#### O Rompimento da barragem de Mariana

##### 4.3.1

##### O Desastre

No dia 5 de novembro de 2015, o pequeno distrito de Bento Rodrigues, localizado na zona rural do município de Mariana, Minas Gerais, testemunhou o que viria a entrar para a história como o maior desastre ambiental da história do Brasil, e o pior desastre do mundo envolvendo barragens de rejeitos (CAMPOS, SANTOS, *et al.*, 2017, p. 68). 62 milhões de metros cúbicos de rejeito de minério de ferro jorraram do complexo de mineração operado pela empresa Samarco S/A<sup>68</sup>, cujos acionistas majoritários são a Companhia Vale do Rio Doce e a mineradora anglo-australiana BHP Billiton, após o rompimento da Barragem de Fundão, uma das três operadas pela Samarco no complexo. A massa de rejeitos percorreu 55 quilômetros do rio Gualaxo do Norte e 22 quilômetros do rio do Carmo, até desaguar no rio Doce, deixando como legado um rastro de destruição, contaminação e morte (LOPES, 2016, p. 3). No total, a lama percorreu 663 quilômetros até encontrar o mar, o que ocorreu no município de Regência, Espírito Santo<sup>69</sup>, tingindo o oceano de um indefectível marrom, e produzindo imagens que virariam notícia no mundo todo.

A lama vazada atingiu Bento Rodrigues e outros dois distritos – Paracatu, a 40 quilômetros da barragem, e Gesteira, a 60 quilômetros – como um tsunami: em Bento Rodrigues, levou apenas 12 segundos para devastar o vilarejo, que teve cerca de 80% de suas 257 construções destruídas<sup>70</sup>. O impacto do desastre de Mariana não se exaure na conta das vidas perdidas – foram dezenove vítimas fatais, entre moradores e funcionários da Samarco. Estima-se que 500 mil pessoas tenham sido diretamente impactadas pelo desastre<sup>71</sup>. O número de vítimas que ainda sofrem diariamente desde o rompimento da barragem, no entanto, é imensurável. Ao todo, foram 39 os municípios diretamente afetados pelo rompimento, ainda que muitos outros tenham sido indiretamente afetados, com

<sup>68</sup> Fonte: <http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/maior-desastre-ambiental-do-brasil-tragedia-de-mariana-deixou-19-mortos-20208009>

<sup>69</sup> Fonte: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41873660>

<sup>70</sup> Fonte: ver nota 68.

<sup>71</sup> Fonte: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,desastre-de-mariana-2-anos-em-busca-da-propria-historia-e-de-reparacao,70002072236>

impactos na distribuição de água municipal, por exemplo<sup>72</sup>. Diversas famílias convivem desde o acidente com condições crônicas de saúde, entre problemas de pele, problemas respiratórios e problemas de saúde mental<sup>73</sup>.

Ademais, os impactos ambientais causados pelo rompimento da barragem ainda são em larga medida desconhecidos. Não é possível mensurar completamente a dimensão do impacto na natureza, porque segundo reportagem da BBC Brasil<sup>74</sup>, boa parte da lama continua depositada nas margens e na calha do rio. Não há estimativa precisa do tempo que as matas das margens do rio Doce levarão pra se recuperar, e nem de quando as espécies nativas da região voltarão para a área, reestabelecendo o equilíbrio ecológico de antes. A avalanche de lama dizimou todas as 26 espécies de peixe que habitavam o trecho do rio Doce na altura da barragem. Vale notar ainda que é difícil mapear exatamente todos os possíveis corolários de um desequilíbrio provocado em ecossistema, ainda mais considerando a magnitude dos acontecimentos do Rio Doce. Assim, há quem trace relação de causalidade entre o rompimento da barragem da Samarco e o recente surto de febre amarela ocorrido no Sudeste do Brasil<sup>75</sup>, por exemplo. Vê-se portanto a dificuldade de mensurar o impacto desastroso do rompimento da barragem tanto nas comunidades diretamente afetadas quanto na sociedade brasileira como um todo.

Como aplicar a abordagem da Redução de Riscos e Desastres no caso de Mariana? A RRD é composta, de um lado, pela redução de riscos, o que implica a intervenção em fatores causais, e, do outro, pela gestão de desastres, o que pressupõe uma resposta eficiente ao risco, que se materializou como desastre (CARDONA, 2003, p. 4). Seguindo a metodologia proposta por esta definição, analisemos os riscos que possibilitaram a materialização do desastre envolvendo a barragem da Samarco, para, em seguida, identificarmos hipotéticas intervenções adotadas em uma estratégia de RRD.

<sup>72</sup> Uberaba, por exemplo, localizada a 580 quilômetros de Mariana, teve seu fornecimento de água cortado em decorrência do acidente. O fornecedor de sulfato de alumínio – produto utilizado no processo de tratamento da água – da prefeitura, priorizou o fornecimento para as cidades diretamente afetadas. Fonte: <http://outracidade.uol.com.br/tragedia-mineira-nos-lembra-como-brasil-nao-se-prepara-para-o-pior/>

<sup>73</sup> Fonte: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41812598>

<sup>74</sup> Fonte: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41873660>

<sup>75</sup> Exemplo: <http://saude.estadao.com.br/noticias/geral,para-biologa-surto-de-febre-amar-ela-poder-relacao-com-tragedia-de-mariana,10000100032>

O evento ocorrido em novembro de 2005 é referido por diferentes nomenclaturas. A maior parte das manchetes se alterna entre denominar o acontecimento “tragédia”, “desastre” e “acidente”. Enquanto os termos “tragédia” e “desastre” se aproximam em conteúdo, “acidente” traz implicações ao acontecimento que são contestadas por muitas das partes envolvidas, uma vez que passa a ideia de acontecimento alheio ao controle das partes responsáveis. Como exposto por reportagens investigativas e por órgãos oficiais como o Ministério Público (estadual e federal), uma série de fatores, ocorridos antes de novembro de 2005, determinaram o ocorrido na barragem de Fundão.

As barragens do complexo da Samarco operavam através de um aterro hidráulico, método tradicionalmente utilizado em todo o mundo, no qual “os resíduos separados do ferro durante o processo de mineração são escoados até as bacias (barragens) por força da ação gravitacional” (LOPES, 2016, p. 4). Lopes esclarece que, a despeito da ampla utilização do aterro hidráulico como método de separação de resíduos da mineração em países de todo o mundo, existem, atualmente, técnicas mais modernas que permitem que a drenagem dos resíduos da mineração sejam feitas de forma mais segura, através de filtros. No entanto, este novo sistema multiplica em até seis vezes os custos de produção, o que faz com que as mineradoras prefiram assumir os riscos presentes na utilização de sistemas mais tradicionais, porém menos onerosos (2016, p. 4).

Além da existência de alternativas mais seguras, outros fatores que compuseram os riscos que, ao cabo, materializaram o desastre em Mariana foram a manutenção inadequada das barragens, a ausência de instrumentos de monitoramento eletrônico, e a ausência de fiscalização séria e eficiente por parte dos órgãos competentes (LOPES, 2016, p. 4). A respeito da fiscalização externa, vale mencionar que laudo de 2013 apresentado pelo Ministério Público de Minas Gerais já apontava para um risco de rompimento da barragem de Fundão (CAMPOS, SANTOS, *et al.*, 2017, p. 77). Pode-se concluir, portanto, que as autoridades responsáveis tinham acesso a documento que apontava para os riscos contidos na contínua operação da barragem, o que torna a ocorrência do rompimento de ainda mais fácil impedimento.

A quantidade de instâncias nas quais o procedimento seguido pela Samarco não foi de acordo com as orientações de segurança é aterradora. Os especialistas

são uníssonos em afirmar que, tivessem as medidas acima citadas sido seguidas, o desastre poderia ter sido evitado (LOPES, 2016, p. 4).

#### 4.3.2

##### **O Rompimento da Barragem de Mariana sob o Prisma Resiliencista**

A segunda parte do planejamento de RRD se refere à reação a um distúrbio já consumado, portanto, se enquadra no escopo de atuação em que as abordagens resiliencistas pretendem apresentar soluções. No rescaldo imediato do rompimento de Fundão, uma falha grave na estrutura de operação da Samarco pode ter contribuído para que a avalanche de lama produzisse um estrago ainda maior do que o “mínimo necessário” (o estrago causado pelo rompimento da barragem, sem fatores adicionais): nas cidades que convivem com atividades produtivas que apresentam riscos dessa magnitude, é esperado que haja um plano de contingência que conte com sirenes de emergência, programadas para soar caso algum acidente aconteça. O distrito de Bento Rodrigues, o mais próximo da barragem de Fundão, não contava com um sistema desse tipo, e a mineradora não havia apresentado nenhum plano de orientação aos moradores sobre como agir em caso de acidente<sup>76</sup>. O plano de contingência da Samarco, em razão disso, consistiu em efetuar ligações para os líderes comunitários alertando para a tragédia<sup>77</sup>, que deveriam avisar, pessoalmente, suas comunidades.

Esta estratégia é claramente menos eficaz do que o mecanismo das sirenes (que, diga-se de passagem, é um procedimento de simples e barata aplicação), uma vez que depende de uma sequência de comunicações, contra um aviso imediato que seria capaz de alcançar todos os moradores. É difícil afirmar com certeza, mas podemos inferir que, tivessem os habitantes de Bento Rodrigues sido avisados que deveriam sair de suas casas assim que a barragem tivesse sido rompido, algumas das dezenoves vítimas fatais do desastre poderiam ter sido poupadas.

Considerando a resposta ao desastre em um recorte temporal mais extenso, como se deram os esforços de recuperação do ambiente físico e das vivências dos moradores afetados pelo desastre? No campo da habitação, a resposta variou:

---

<sup>76</sup> Fonte: <http://www.otempo.com.br/capa/economia/popula%C3%A7%C3%A3o-teme-a-barragem-1.1495679>

<sup>77</sup> Fonte: <http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/maior-desastre-ambiental-do-brasil-tragedia-de-mariana-deixou-19-mortos-20208009>

moradores de alguns distritos afetados foram obrigados a deixar as suas casas, enquanto os de outros distritos, não. O deslocamento forçado foi proposto como medida de contingência – cobertos de lama, os terrenos se tornaram inabitáveis e improdutivos. Por meio de uma fundação criada especificamente para gerir o processo de reparação e compensação das vítimas, a Fundação Renova, a Samarco realocará as famílias deslocadas em terrenos conjuntamente escolhidos, em uma área nas redondezas de Bento Rodrigues que não tenha sido afetada pela lama.

O processo de realocação, no entanto, tem levado tempo. Passados mais de dois anos desde o desastre, as famílias ainda aguardam nos apartamentos em que foram temporariamente alocadas, no centro urbano de Mariana. O reassentamento das vilas está marcado para 2019, mas até o fim de 2017, as obras ainda não haviam começado<sup>78</sup>. Em sua maioria trabalhadores da terra, as vítimas deslocadas não têm como exercerem suas profissões, e por isso recebem cartões de auxílio financeiro para as despesas correntes. Para se ocuparem e para complementar a renda, trabalham em profissões alternativas, como taxistas na cidade de Mariana, por exemplo<sup>79</sup>. A chegada dos novos habitantes à cidade, todavia, teve o efeito de adicionar tensão a um tecido social já sobrecarregado: o desemprego na cidade não para de subir, e desde que a Samarco suspendeu suas atividades, saltou de 5% para 23%<sup>80</sup>.

Mesmo as famílias que não precisaram se deslocar lidam, ainda, com os efeitos da lama. Uma família de moradores do município de Barra Longa, por exemplo, passou um ano e um mês convivendo com lama da barragem no quintal dos fundos da casa, antes de ela ser removida pela empresa contratada pela Fundação Renova<sup>81</sup>. As casas afetadas foram reparadas pela Fundação, mas muitos se queixam da má qualidade dos reparos, que em pouco tempo já precisavam ser refeitos.

As maiores vítimas dos efeitos da tragédia, seja em Mariana, em Nova Orleans ou em tantos outros exemplos ao redor do mundo, são as famílias de baixa renda. As classes mais vulneráveis têm menos recursos para gastar com a saúde física e mental, e para lidar com questões práticas para as quais

<sup>78</sup> Fonte: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,desastre-de-mariana-2-anos-em-busca-da-propria-historia-e-de-reparacao,70002072236>

<sup>79</sup> Fonte: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41864165>

<sup>80</sup> Fonte: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41798753>

<sup>81</sup> Fonte: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41812598>

frequentemente precisam da orientação de advogados. Sofrem, assim, não só o trauma psicossocial decorrente do desastre, mas também a morosidade de processos de negociação com a Samarco, dos quais dependem para que possam recuperar qualquer expectativa de retomar suas vidas.

Qual a contribuição, portanto, da abordagem resiliencista para a análise do desastre de Mariana? Como atestado nos parágrafos acima, a situação nas comunidades mais afetadas pela tragédia da Samarco está, mais de dois anos após o rompimento da barragem, muito distante de qualquer vislumbre de normalidade. Parte dos moradores não poderá voltar para suas terras ancestrais, e se encontra atualmente em uma situação marcada por transitoriedade e incertezas, e mesmo a parte que pôde ficar em suas casas vive uma vida que será pra sempre marcada pelo desastre, uma vez que tem constantemente que travar negociações trabalhosas para garantir mínimos direitos, além de suportar o trauma da pior tragédia ambiental ocorrida em solo brasileiro.

Conclui-se, portanto, que não: as comunidades afetadas pela Samarco não demonstraram, em absoluto, resiliência no período que se sucedeu ao desastre. Suas vidas permanecem profundamente afetadas pelo acidente, e há poucos indícios de que elas recuperarão suas “estruturas e funções básicas essenciais”, como manda a definição de resiliência da UNISDR. Ao mesmo tempo, faz-se necessário o questionamento: o que faltou às comunidades afetadas pelo rompimento da barragem da Samarco foi a capacidade de se reerguerem? Vejamos bem: o desastre de Mariana foi um “acidente” que, concordam os especialistas, era evitável, e cujo risco aumentou exponencialmente por causa de escolhas motivadas pelo desejo de aumentar a margem de lucro e cujas empresas controladoras, gigantes da mineração, vêm buscando se desvencilhar desde seu acontecimento. A responsabilidade da enorme destruição, social e ambiental, provocada pela lama está dada, e não há dúvidas de que Mariana se enquadra na categoria cunhada pela ativista social estadunidense Alicia Garza: “greed-induced disasters”<sup>82</sup>.

A resiliência, como estrutura conceitual, é voltada inteiramente para o futuro. O que está em jogo, quando se fala de promover a resiliência em um determinado contexto, é o desenvolvimento de habilidades nas estruturas afetadas

---

<sup>82</sup> Em entrevista ao podcast “Politically Reactive”, episódio #57. Acesso: <http://www.earwolf.com/episode/what-did-we-learn-with-alicia-garza-and-wyatt-cenac/>

para que elas possam responder melhor aos distúrbios que as agridem. Por definição, é uma abordagem pouco apta para lidar com problemas de justiça social do tempo presente (BOKE, 2015, p. 208). Evocar a construção de resiliência, na tragédia de Mariana, muito pouco faria pelas vítimas da tragédia: não há outro cenário aceitável que não uma situação na qual a Samarco *não* opte por economizar verbas ao definir as tecnologias que utilizará em uma atividade produtiva que tem a potência de causar tanta destruição. Se uma abordagem resiliencista pensaria em formas de preparar a cidade e as famílias para que pudessem se recuperar mais rapidamente de um evento similar no futuro (como? Conseguindo meios para ter uma residência de reserva, em outro local?), qualquer abordagem que tenha um mínimo compromisso com justiça social concordará que a única estratégia de RRD possível, nesta situação, é uma que coloque a responsabilidade corporativa no centro da discussão, e desenvolva meios de garantir que um evento deste tipo nunca se repetirá.

A presença do conceito de resiliência no discurso político brasileiro ainda é tímida, se comparada ao contexto de outros países. Este fator, acoplado ao fato de que a tragédia de Mariana tinha um agente perpetrador facilmente identificável por todos, teve como consequência um cenário em que a resiliência foi uma característica pouco evocada. Ainda assim, dada a completa dominância do conceito no âmbito da disciplina de Redução de Riscos e Desastres, e sua crescente influência em discursos de policy em diversas áreas, inclusive em políticas urbanas, é necessário que estejamos sempre nos perguntando, em primeiro lugar, a respeito da adequação de se utilizar este recorte teórico para entender e conceituar as situações que procuramos entender. Em segundo lugar, devemos nos perguntar sobre as consequências para as vidas dos cidadãos de se evocar as imagens que são produzidas a partir de cada escolha teórica.

Nos dois casos analisados neste capítulo, concluímos que a abordagem da resiliência, em primeiro lugar, compõe um marco analítico inadequado para a compreensão dos conflitos em jogo nas situações de desastres ambientais. Ela não dá conta de lidar com questões de responsabilização, nem com o diferencial de impacto sentido por cada grupo social, quando diante dos mesmos fenômenos. Em segundo lugar, e mais importante, as estratégias que poderiam surgir a partir de uma abordagem resiliencista, ao sugerirem adaptação às vítimas dos desastres, tiram da equação os agentes responsáveis por causar o desastre, deixando as



vítimas abandonadas à própria sorte. Ademais, não oferecem articulação política como forma de reagir à tragédia. Se alçadas ao posto de abordagem preferencial para o tratamento de comunidades afetadas por desastres, ameaçam enfraquecer a base para reivindicação e salvaguarda de direitos conquistados, além de lentamente corroer às bases para que o sujeito possa se projetar como ser político.

## 5 Conclusão

A partir da identificação da crescente popularidade do termo “resiliência” em discursos políticos, o presente trabalho buscou avaliar o impacto da adoção do conceito como princípio orientador de políticas públicas, em especial em sua dimensão urbana. Como costuma ocorrer com conceitos politicamente mobilizados, não há definição una e incontestada de resiliência. A interpretação oferecida pelas Nações Unidas determina que resiliência é “the capacity of a system, community or society potentially exposed to hazard, to adapt by resisting or changing in order to reach and maintain an acceptable level of functioning and structure” (UNITED NATIONS, 2004, *apud* REID, 2016, p. 56).

A resiliência tem sido celebrada, por atores nas mais variadas esferas, como característica-chave para a conquista de uma vida bem-sucedida neste complexo mundo contemporâneo em que vivemos. Este entendimento, abre espaço para a caracterização da promoção da resiliência como objetivo-fim do desenvolvimento. Conceituam-se as mazelas às quais as populações estão sujeitas (a exemplo de insegurança alimentar, ou da ausência de redes de proteção social) como déficits de resiliência: isto significa que a presença destes fatores torna as chances das comunidades e/ou indivíduos de conseguirem recuperar condições aceitáveis de funcionamento em um período curto de tempo (na terminologia da ONU), após um choque externo, muito pequenas. Intervenções que lidem diretamente com estas mazelas são, assim, reconceituadas como medidas de promoção da resiliência, seja ela comunitária ou individual.

A consagração desta abordagem como princípio norteador de políticas se torna nítida quando analisamos sua mobilização no âmbito da ONU. Ausente dos documentos e declarações adotados pela organização na década de 2000, o conceito passa a constituir importante eixo programático nas principais agendas na década de 2010. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, principal quadro para articulação de diretrizes para políticas de desenvolvimento no âmbito da instituição, mencionam a necessidade de se promover resiliência no âmbito

individual<sup>83</sup>, da construção de infraestrutura física<sup>84</sup>, e das cidades e *habitats* humanos<sup>85</sup>. O conceito também estrutura as outras duas grandes agendas adotadas pela ONU nos últimos anos: o Acordo de Paris sobre o Clima, de 2015, e a Nova Agenda Urbana, de 2016.

Fóruns multilaterais têm importante papel normativo no desenvolvimento de políticas ao redor do mundo, e portanto os conceitos e ideias que ganham força nestes espaços têm grandes chances de serem transportados para os ambientes políticos nacionais de cada país. Ademais, as agendas acima citadas têm abrangência global: a adesão aos ODS foi unânime, ao Acordo de Paris, praticamente<sup>86</sup>, e, à Nova Agenda Urbana, muito expressiva – foram 167 signatários, de 193 estados-membros da ONU. A apropriação do conceito pela ONU-Habitat, agência à frente da Conferência que deu origem à Nova Agenda Urbana, é de especial interesse para esta dissertação, pois aplica os princípios da resiliência à cidade, expressando, por meio do conceito de resiliência urbana, uma leitura normativa de como a cidade, enquanto estrutura organizacional, deve funcionar.

Vimos que a concepção de resiliência usada hoje, tanto no vocabulário cotidiano quanto em discursos políticos, é herdeira de desenvolvimentos conceituais ocorridos, principalmente, na ecologia, embora seja também possível encontrar usos antigos do conceito na psicologia e na engenharia. Enquanto analistas diferem a respeito do momento e do contexto de sua gênese, argumentamos que a visão de mundo expressa a partir da abordagem resiliencista é típica do objeto de estudo da ecologia. Para que o resiliencismo como quadro analítico funcione, precisamos aceitar alguns entendimentos a respeito da natureza do mundo e da vida humana, os quais explicaremos em seguida de forma deveras abreviada.

Em primeiro lugar, parte-se do entendimento da vida como complexa, em consonância com a ontologia que informa a “teoria da complexidade”. Em um mundo complexo, mesmo interações na menor escala possível podem ter impactos

<sup>83</sup> Meta 1.5, “Até 2030, construir a Resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade (...)” Fonte: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/ODS\\_portugues12fev2016.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS_portugues12fev2016.pdf)

<sup>84</sup> Objetivo 9: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação. Fonte: ver nota 83.

<sup>85</sup> Objetivo 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Fonte: ver nota 83.

<sup>86</sup> Apenas a Nicarágua, hoje, não é signatária.

inimagináveis na definição do curso da história. Isto torna impossível calcular o perigo ao qual determinada comunidade está exposta, uma vez que a gama de fatores envolvidos na possível produção de perigos é infinita.

O que nos leva à segunda premissa do resiliencismo, a saber, a crença de que o mundo é ambiente fundamentalmente perigoso. Por definição, esta afirmação já presume uma inferência a respeito da natureza dos sujeitos que povoam a terra. Para que haja um risco, é necessário haver um sujeito ou objeto vulnerável – são mutuamente constitutivos (CARDONA, 2003, p. 1). Um fato da natureza (por exemplo, abalos sísmicos provocados pelo encontro de placas tectônicas) não constitui *em si* um perigo, risco ou ameaça. Ele só se materializa como risco quando constata-se que sua ocorrência têm o poder de prejudicar algo ou alguém. A ameaça, portanto, tem direção – o fenômeno é um perigo, risco ou ameaça para algo ou alguém.

A ubiquidade dos riscos na visão de mundo resiliencista, no entanto, tem como consequência a transformação de todos os sujeitos e objetos em vulneráveis – a terceira premissa do resiliencismo. Afirma-se que um mundo complexo gera infinitas possibilidades de combinações de acontecimentos, e não há espécie ou sujeito que seja capaz de ser incólume a todas as possibilidades de ameaças. Logo, completando o circuito retroalimentado, os riscos se materializam imediatamente, por causa da certeza da existência de sujeitos vulneráveis, que, por sua vez, materializam os riscos.

A conclusão natural do paradigma da resiliência, portanto, é que de pouco adianta envidar esforços para assegurar os sujeitos dos riscos específicos, uma vez que riscos sempre ocorrerão, e cada vez virão com uma nova roupagem. A saída, portanto, seria imbuir nos indivíduos ou comunidades a habilidade de, a cada nova perturbação, se reinventar. Garantir que os sujeitos não ficarão imobilizados diante de um novo desafio. Ou, como refletido nos versos populares que enaltecem o sujeito resiliente: “reconhece a queda e não desanima - levanta, sacode a poeira e dá a volta por cima”<sup>87</sup>.

A leitura que o paradigma da resiliência faz da condição de vulnerabilidade, todavia, ofusca o histórico de uso do termo como ferramenta crítica capaz de jogar luz nas contradições internas que produzem desigualdade (MACÍAS, 2015, p.

---

<sup>87</sup> Verso do samba de Paulo Vanzolini, “Volta por Cima”.

310). Apagar sua capacidade de chamar a atenção para a discrepância na suscetibilidade de diferentes grupos sociais de serem afetados pelos mesmos fenômenos (“the degree to which the different social classes are differentially at risk”) (CARDONA, 2003, p. 6) é anular a possibilidade de se pensar, dentro da abordagem resiliencista, políticas públicas que tratam os desiguais desigualmente para corrigir as condições que produzem a própria vulnerabilidade.

A expressão do resiliencismo no ambiente de policy é marcada pela contestação expressa, acima, acerca do conceito de vulnerabilidade. Com base nas reflexões propostas sobre a natureza das abordagens resiliencistas, seria de se esperar que, a partir do momento em que os documentos oficiais passam a abrir espaço para a visão de mundo da qual a resiliência, como política pública, é produto, a linguagem da efetivação de direitos e a ênfase nos processos estruturais que produzem vulnerabilidade de forma desigual sairiam de cena.

No entanto, o que acontece é menos bem-definido. Ao mesmo tempo em que adotam a resiliência como filtro para a formulação de suas diretrizes de desenvolvimento, as OIs que compõe o sistema ONU preservam também o entendimento de vulnerabilidade social com seu viés de diferenciação, uma vez que esta foi a abordagem dominante nas agências durante anos. Não se pode dizer que a Nova Agenda Urbana não tenha um olhar para as desigualdades e para os processos estruturais que a causam – ao elaborar, no parágrafo 13, sobre as características da cidade que a Agenda apoia, o primeiro item elenca como prioritário o cumprimento da função social da cidade e, no item seguinte, reconhece-se a necessidade de distinguir as necessidades específicas de pessoas em situação de vulnerabilidade (UNITED NATIONS, 2016, parágrafo 13, item (a) e (b)).

A análise do histórico dos documentos produzidos ao final das Conferências ONU-Habitat nos demonstra como os entendimentos acerca das responsabilidades de governos centrais com seus cidadãos sofreram mudanças desde a I edição da Conferência, em 1976. Enquanto a Habitat I foi marcada pela crença de que a política se fazia de cima pra baixo, e era responsabilidade dos governos zelar pela garantia de direitos de habitação da população, a Habitat II deslocou radicalmente esse eixo, incentivando a divisão de responsabilidades do governo com um grande número de associações não-governamentais. O resultado desta democratização foi

que, ao menos no plano discursivo, as políticas nacionais se viram desprestigiadas, em favor de iniciativas “grassroots”, de baixo pra cima.

Sem poder contar com o benefício da retrospectiva, uma vez que a Habitat III ocorreu há apenas um ano e meio, atestamos que as condições identificadas como estruturantes do discurso da resiliência estão presentes em todo o documento (com a ressalva já feita sobre a utilização do conceito da vulnerabilidade). A abordagem da NAU aos riscos está em completo acordo com a perspectiva resiliencista: os considera de forma ampla, envolve toda a sociedade e escolhe como área de intervenção a preparação e a prontidão ex-ante (UNITED NATIONS, 2016, parágrafo 78). Assim, mesmo que o tom adotado na Agenda não leve o discurso da resiliência às últimas consequências, de forma alguma o refuta, à medida que não oferece uma contra-narrativa, defendendo frontalmente, por exemplo, as questões urbanas de direito (direito à moradia, à cidade e etc.). A NAU utiliza vocabulário inconstante nesta área, e sua posição quanto à garantia de direitos urbanos não é bem definida. Com as premissas do discurso resiliencista firmemente estabelecidas, há a possibilidade de ser só uma questão de tempo até que o discurso oficial das agências da ONU abandone o que resta de crença no papel do governo como garantidor de direitos (humanos, sociais, econômicos e políticos).

Os estudos de caso nos forneceram uma oportunidade de aplicar o paradigma da resiliência, até então avaliado apenas em sua dimensão normativa, a episódios concretos da história recente mundial. Buscamos, em primeiro lugar, fazer o exercício de avaliar a reação aos desastres a partir de uma lente resiliencista, para, após chegarmos a um parecer, considerarmos em que termos as experiências das vítimas dos desastres mudariam caso a resposta à catástrofe tivesse sido resiliente.

O caso do furacão Katrina é curioso. Em termos de infraestrutura material, não há controvérsia quanto à avaliação que, no curto prazo, a cidade de Nova Orleans não apresentou resiliência, uma vez que demorou semanas para que a rotina da cidade, mesmo quando analisada superficialmente, apresentasse qualquer sinal de retorno à normalidade. Em termos de avaliação da atitude da população afetada, a mídia e outras figuras públicas utilizaram o termo “resilientes” com frequência para se referir aos indivíduos afetados, uma vez que elas persistiam em suas batalhas individuais pela sobrevivência.

Não há consenso, porém, quando consideramos um recorte de tempo mais longo (de 2005 até os dias de hoje). O prefeito de Nova Orleans, e, em alguma medida, a população privilegiada da cidade<sup>88</sup> consideram a transformação urbana promovida nos últimos treze anos, propiciada pela “janela de oportunidade” aberta com a destruição causada pelo Katrina, uma “história de ressurreição e redenção”, nas palavras do prefeito<sup>89</sup>. A remoção dos projetos de habitação popular do centro urbano permitiu o aumento no poder de atração da cidade para o influxo de capital, de turismo e de mão de obra altamente qualificada (e, vale notar, predominantemente branca).

Para os mais de cem mil habitantes negros que foram expulsos da cidade pelas enchentes que sucederam o furacão e que, até hoje, não conseguiram retornar<sup>90</sup> – seja porque os projetos habitacionais nos quais moravam foram demolidos, ou porque a recente atração de capital promoveu um processo de gentrificação violento que torna os preços da cidade proibitivos para os antigos moradores – não há nada de positivo no processo pelo qual passou a cidade. Ainda assim, avaliando a partir de uma lente resiliencista, Nova Orleans, no longo prazo, passou no teste: conseguiu se adaptar e está em pleno funcionamento, hoje, de acordo com as novas configurações de força no cenário pós-Katrina.

Quanto à tragédia de Mariana – o maior desastre ambiental da história do Brasil – não é possível dizer que testemunhou-se qualquer expressão de resiliência, em nenhuma esfera (a não ser no âmbito, sempre conveniente, que elogia a população local por “aguentar firme”). As famílias deslocadas não puderam retornar; as que não foram deslocadas, têm suas vidas interrompidas, pois têm que lidar com pendências inúmeras remanescentes da “avalanche de lama”. O rio ainda não se recuperou, e não se sabe quanto tempo levará para fazê-lo. Nem a Samarco conseguiu demonstrar resiliência: desde o rompimento da barragem de Fundão, não voltou a operar, deixando inúmeras famílias da região desestruturadas em função da ausência do principal empregador das redondezas.

<sup>88</sup> Artigo do Huffington Post de 2015 afirmou: “In New Orleans, a CNN Poll-USA Today Poll found that a majority of whites believed the city had bounced back, while a majority of blacks did not”. Fonte: [https://www.huffingtonpost.com/phillip-martin/do-feelgood-slogans-like-\\_b\\_8072246.html](https://www.huffingtonpost.com/phillip-martin/do-feelgood-slogans-like-_b_8072246.html)

<sup>89</sup> Fonte: [https://www.huffingtonpost.com/phillip-martin/do-feelgood-slogans-like-\\_b\\_8072246.html](https://www.huffingtonpost.com/phillip-martin/do-feelgood-slogans-like-_b_8072246.html)

<sup>90</sup> Fonte: Ver nota 89.

É difícil imaginar, no entanto, quais seriam as alternativas às situações apresentadas acima. Ou ainda: *partindo do rompimento da barragem como dado*, quais atitudes “resilientes” poderiam ter sido adotadas para que a situação de Mariana e da região, hoje, estivessem menos calamitosas. O escopo do estrago provocado pelo rompimento foi tão descomunal, a avalanche de lama tão rápida, que são poucas as atitudes que poderiam ter sido tomadas para mitigar os efeitos do desastre. O único cenário aceitável em Mariana é um cenário em que não haja o rompimento. Não há como enquadrar a questão em outros termos.

O discurso da resiliência ainda engatinha no Brasil, e pouco se falou sobre resiliência, no caso de Mariana, fora de análises ecológicas (nas quais referia-se à resiliência dos biomas que cercam o rio Doce). Dado o grau de penetração do conceito nas agências da ONU, definidoras de agenda, no entanto, é inevitável que seu uso seja cada vez mais difundido no país, em especial no que tange à RRD.

Os casos acima deixam muito claro qual o perigo de se adotar uma lente resiliencista como medida de sucesso e orientação normativa para cidades ao redor do mundo. O paradigma da resiliência, em primeiro lugar, não exige qualquer tipo de análise dos componentes que causaram o choque ao qual a população foi submetida (importante lembrar que, em ambos os casos deste estudo – e como ocorre na maior parte dos desastres denominados ambientais – o prejuízo, material e humano, foi causado por conta de decisões equivocadas, por vezes criminosas<sup>91</sup>, tomadas por humanos). É uma abordagem conceitual bastante conveniente, portanto, para os perpetradores dos choques – seus nomes não precisam sequer serem mencionados.

Em segundo lugar, o paradigma não qualifica a “sobrevivência” pós-choque dos indivíduos. No caso de Nova Orleans, a estratégia de resiliência encontrada por muitos dos moradores das classes vulneráveis foi não voltar à cidade – só assim para conseguirem encontrar um lugar pra morar que fosse financeiramente viável, escola pública para seus filhos (uma vez que a rede pública de Nova Orleans foi quase inteiramente privatizada) e etc. Do sujeito que se viu obrigado a tomar esta escolha, no entanto, foi tirado o *direito de retornar* (REED JR., 2008,

---

<sup>91</sup> As controladoras da Samarco – Vale e BHP Billiton - estão sendo processadas criminalmente, na justiça brasileira, a respeito da responsabilidade no rompimento da barragem de Fundão.



p. 151) – isto é, o direito de seguir morando em sua terra ancestral, de continuar participando da construção da cidade que nasceu e na qual escolheu viver.

Qual a utilidade, portanto, de se adotar a resiliência como referencial teórico contra o qual será medido o sucesso de estratégias de desenvolvimento de cidades e, principalmente, a partir do qual serão desenhadas políticas urbanas no mundo todo? O paradigma da resiliência não se interessa por acertos de contas. Faz tábula rasa do passado em prol de um futuro resiliente (MACÍAS, 2015, p. 316). A quem serve não questionar o passado? Os dois estudos de caso aqui apresentados nos demonstram que não é aos sujeitos prejudicados pelos desastres.

Parar de focar em resiliência, segundo Maria Kaika (2017, p. 95), é focar nos atores e processos que produzem a necessidade de se criar resiliência. Mais do que inútil, a adoção da resiliência como objetivo-fim do desenvolvimento é perigosa pois tolhe a capacidade de imaginação do cidadão quanto a possibilidades de reação a choques externamente impostos que nada têm a ver com a adaptação – que, por sua vez, é apenas uma das inúmeras possibilidades de posicionamento político. A resistência, o boicote, a articulação política alternativa – todas são possíveis respostas a eventos fortuitos que não podem ser eliminadas do imaginário coletivamente construído.

Por fim, o objetivo desta dissertação não é renegar todas as políticas propostas sob a bandeira da construção de resiliência. Como vimos, a abordagem das agências internacionais é inconstante, e por vezes utiliza-se o vocabulário da resiliência para enquadrar políticas de desenvolvimento que, em sua essência, são extremamente positivas para a diminuição da desigualdades e para a melhoria material da qualidade de vida das populações desprivilegiadas. Em vez disso, este estudo buscou chamar a atenção para o potencial altamente prejudicial de se passar a enquadrar todas as políticas de desenvolvimento de acordo com este novo prisma. Fazê-lo significaria jogar uma pá de cal nas subjetividades políticas da nossa sociedade.

## Referências bibliográficas

- ALLEN, A.; FREDIANI, A. A.; WALNYCKI, A. Transforming a 'New Urban Agenda' into a just urban agenda. **IIED Briefing**, 2016.
- ALVES, J. R. D. C. A. **O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e Suas Propostas de Reforma**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.
- ARUP; THE ROCKEFELLER FOUNDATION. **City Resilience Index, City Resilience Framework**. ARUP; The Rockefeller Foundation. London. 2014.
- AUSTIN, D. E. Coastal Exploitation, Land Loss, and Hurricanes: A Recipe for Disaster. **American Anthropologist**, v. 108, n. 4, 2006.
- BARNETT, C.; PARNELL, S. Ideas, implementation and indicators: epistemologies of the post-2015 urban agenda. **Environment & Urbanization**, 2016.
- BECK, U. **Sociedade de Risco: Rumo a outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. 2a. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BENÉ, C. et al. Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability-Reduction Programmes. **IDS Working Paper**, v. 405, 2012.
- BEST, J. Redefining Poverty as Risk and Vulnerability: shifting strategies of liberal economic governance. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 109-129, 2013.
- BIERMANN, M. et al. Approaching a critical turn? A content analysis of the politics of resilience in key bodies of resilience literature. **Resilience: International Policies, Practices and Discourses**, 2015.
- BIRCH, E. L. A Midterm Report: Will Habitat III Make a Difference to the World's Urban Development? **Journal of the American Planning Association**, v. 82, n. 4, 2016.

BOKE, C. Resilience's problem of the present: reconciling social justice and future-oriented resilience planning in the Transition Town movement. **Resilience: International Policies, Practices and Discourses**, v. 3, n. 3, p. 207-220, 2015.

BOURBEAU, P. Resiliencism: premises and practices in securitisation research. **Resilience: International Policies, Practices and Discourses**, v. 1, n. 1, p. 3-17, 2013.

BOURBEAU, P. Resilience and International Politics: Premises, Debates, Agenda. **International Studies Review**, v. 17, p. 374-395, 2015.

BRASSETT, J.; VAUGHAN-WILLIAMS, N. Security and the performative politics of resilience: Critical infrastructure protection and humanitarian emergency preparedness. **Security Dialogue**, v. 46, n. 1, p. 32-50, 2015.

BUCKLEY, R.; SIMET, L. An agenda for Habitat III: urban perestroika. **Environment & Urbanization**, 2015.

BUTTON, G.; OLIVER-SMITH, A. Disaster, Displacement, and Employment: Distortion of Labor Markets During Post-Katrina Reconstruction. In: GUNewardena, N.; SCHULLER, M. **Capitalizing on Catastrophe: Neoliberal Strategies in Disaster Reconstruction**. Lanham: Altamira Press, 2008.

CAMPOS, R. B. F. et al. Risco, Desastre e Educação Ambiental: a Terceira Margem do Rio Doce. **Revista PerCursos**, Florianópolis, v. 18, n. 36, 2017.

CARDONA, O. D. The Need for Rethinking the Concepts of Vulnerability and Risk from a Hollistic Perspective: A Necessary Review and Criticism for Effective Risk Management. In: BANKOFF, G.; FRERKS, G.; HILHORST, D. **Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People**. London: Earthscan Publishers, 2003.

CHANDLER, D. **International Statebuilding: The Rise of Post-Liberal Governance**. London: Routledge, 2010.

CHANDLER, D. Where is the Human in Human-Centred Approaches to Development? A Critique of Amartya Sen's 'Development as Freedom'. In: MEZZADRA, S.; REID, J.; SAMADDAR, R. **The Biopolitics of Development: Reading Michel Foucault in the Postcolonial Present**. New Delhi: Springer, 2013.

CHANDLER, D. Beyond neoliberalism: resilience, the new art of governing complexity. **Resilience: International Policies, Practices and Discourses**, v. 2, n. 1, 2014.

CHANDLER, D. Development as Adaptation. In: CHANDLER, D.; REID, J. **The Neoliberal Subject: Resilience, Adaptation and Vulnerability**. London, New York: Rowman & Littlefield International, 2016.

CHANDLER, D. Resilience: The Societalization of Security. In: CHANDLER, D.; REID, J. **The Neoliberal Subject: Resilience, Adaptation and Vulnerability**. London, New York: Rowman & Littlefield International, 2016.

CHANDLER, D. The Self-Construction of Vulnerability. In: CHANDLER, D.; REID, J. **The Neoliberal Subject: Resilience, Adaptation and Vulnerability**. London, New York: Rowman & Littlefield International, 2016.

CHANDLER, D.; REID, J. Introduction: The Neoliberal Subject. In: CHANDLER, D.; REID, J. **The Neoliberal Subject: Resilience, Adaptation and Vulnerability**. London; New York: Rowman & Littlefield International, 2016.

COAFFEE, J. Rescaling and Responsibilising the Politics of Urban Resilience: From National Security to Local Place-Making. **Politics**, v. 33, n. 4, p. 240-252, 2013.

COHEN, M. A. Habitat II: A Critical Assessment. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 16, n. 1, 1996.

COHEN, M. A. From Habitat II to Pachamama: a growing agenda and diminishing expectations for Habitat III. **Environment & Urbanization**, 2015.

COHEN, M. P. Risk, Vulnerability, and Disaster Prevention in Large Cities. **Lincoln Institute of Land Policy Working Paper**, 2000.

COTE, M.; NIGHTINGALE, A. J. Resilience Thinking meets social theory: Situating social change in socio-ecological systems (SES) research. **Progress in Human Geography**, v. 36, n. 4, 2012.

CUTTER, S. et al. A Place-based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters. **Global Environmental Change**, v. 18, n. 4, p. 598 - 606, 2008.

DAVIS, M. The Predators of New Orleans. **Le Monde Diplomatique**, October 2005.

DIAS CARNEIRO NETTO, D. Apresentação. In: WALRAS, L. **Compêndio dos Elementos de Economia Política Pura**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

DILLON, M.; REID, J. **The Liberal Way of War: Killing to make life live**. London: Routledge, 2009.

DUFFIELD, M. Challenging environments: Danger, resilience and the aid industry. **Security Dialogue**, v. 43, n. 5, p. 475-492, 2012.

EARLE, L. Urban crises and the new urban agenda. **Environment & Urbanization**, v. 28, n. 1, 2016.

EVANS, B. et al. Habitat III - Toward a New Urban Agenda. **disP - The Planning Review**, v. 52, n. 1, 2016.

EVANS, B.; REID, J. Dangerously Exposed: the life and death of the resilient subject. **Resilience: International Policies, Practices and Discourses**, v. 1, n. 2, p. 83-98, 2013.

FLEMING, J.; LEDOGAR, R. J. Resilience, an Evolving Concept: A Review of Literature Relevant to Aboriginal Research. **A Journal of Aboriginal and Indigenous Community Health**, v. 6, n. 2, p. 7-23, 2008.

FOUCAULT, M. **Nascimento da Biopolítica**: Curso dado no Collège de France (1978-1979). Tradução de Eduardo Brandão. 1a. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HAYEK, F. **O Caminho da Servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HOLLING, C. S. Resilience and stability of ecological systems. **Annual Review of Ecology and Systematics**, 1973.

IPCC. **Climate Change 2007: The Physical Science Basis**. International Panel on Climate Change. [S.l.]. 2007.

JOHNSON, C.; BLACKBURN, S. Advocacy for urban resilience: UNISDR's Making Cities Resilient Campaign. **Environment & Urbanization**, v. 26, n. 1, p. 29 - 52, 2014.

JOSEPH, J. Resilience as embedded neoliberalism: a governmentality approach. **Resilience: International Policies, Practices and Discourses**, v. 1, n. 1, p. 38-52, 2013.

KAIKA, M. 'Don't call me resilient again!': the New Urban Agenda as immunology. or. what happens when communities refuse to be vaccinated with 'smart cities' and indicators. **Environment & Urbanization**, v. 29, n. 1, p. 89 - 102, 2017.

KAUFMANN, M. Emergent self-organisation in emergencies: resilience rationales in interconnected societies. **Resilience: International Policies, Practices and Discourses**, v. 1, n. 1, p. 53-68, 2013.

KLEIN, N. **The Shock Doctrine: the Rise of Disaster Capitalism**. New York: Metropolitan Books, 2007.

LEAF, M.; PAMUK, A. Habitat II and the Globalization of Ideas. **Journal of Planning Education and Research**, v. 17, n. 1, 1997.

LENTZOS, F.; ROSE, N. Governing Insecurity: contingency planning, protection, resilience. **Economy and Society**, v. 38, n. 2, 2009.

LOPES, L. M. N. O Rompimento da Barragem de Mariana e seus impactos socioambientais. **Sinapse Múltipla**, v. 5, n. 1, 2016.

LUBIANO, W. Race, Class, and the Politics of Death: Critical Responses to Hurricane Katrina. In: GUNewardena, N.; SCHULLER, M. **Capitalizing on Catastrophe: Neoliberal Strategies in Disaster Reconstruction**. Lanham: Altamira Press, 2008.

MACÍAS, J. M. Crítica de la noción de resiliencia en el campo de estudios de desastres. **Revista Geográfica Venezolana**, v. 56, n. 2, 2015.

MEEROW, S.; NEWELL, J. P.; STULTS, M. Defining urban resilience: a review. **Landscape and Urban Planning**, v. 147, p. 38-49, 2016.

MEZZADRA, S.; REID, J.; SAMADDAR, R. Introduction: Reading Foucault in the Postcolonial Present. In: MEZZADRA, S.; REID, J.; SAMADDAR, R. **The Biopolitics of Development: Reading Foucault in the Postcolonial Present**. New Delhi: Springer, 2013.

MIHATA, K. The Persistence of Emergence. In: EVE, R. A.; HORSFALL, S.; LEE, M. E. **Chaos, Complexity and Sociology: Myths, Models and Theories**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1997.

MILLER, P.; ROSE, N. **Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life**. Cambridge: Polity, 2008.

O'MALLEY, P. Resilient subjects: uncertainty, warfare and liberalism. **Economy and Society**, v. 39, n. 4, p. 488-509, 2010.

OXFAM. **An Economy for the 1%: How privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped**. Oxfam. London. 2016.

PIETERSE, J. N. **Development Theory: Deconstructions/Reconstructions**. 2nd Edition. ed. London: SAGE Publications, 2010.

PORTER, L.; DAVOUDI, S. The Politics of Resilience for Planning: A Cautionary Note. **Planning Theory & Practice**, v. 13, n. 2, 2012.

REED JR., A. Class Inequality, Liberal Bad Faith, and Neoliberalism: the True Disaster of Katrina. In: GUNewardena, N.; SCHULLER, M. **Capitalizing on Catastrophe: Neoliberal Strategies in Disaster Reconstruction**. Lanham: Altamira Press, 2008.

REID, J. Interrogating the Neoliberal Biopolitics of the Sustainable Development-Resilience Nexus. In: MEZZADRA, S.; REID, J.; SAMADDAR, R. **The Biopolitics of Development: Reading Michel Foucault in the Postcolonial Present**. New Delhi: Springer, 2013.

REID, J. Adaptation: The War on Autonomy. In: CHANDLER, D.; REID, J. **The Neoliberal Subject: Resilience, Adaptation and Vulnerability**. London, New York: Rowman & Littlefield International, 2016.

REID, J. Embodiment As Vulnerability. In: CHANDLER, D.; REID, J. **The Neoliberal Subject: Resilience, Adaptation and Vulnerability**. London, New York: Rowman & Littlefield International, 2016.

REID, J. Resilience: The Biopolitics of Security. In: CHANDLER, D.; REID, J. **The Neoliberal Subject: Resilience, Adaptation and Vulnerability**. London, New York: Rowman & Littlefield International, 2016.

REVI, A. Afterwards: Habitat III and the Sustainable Development Goals. **Urbanisation**, v. 1, n. 2, 2016.

RIST, G. **The History of Development: From Western Origins to Global Faith**. Tradução de Patrick Camiller. London & New York: Zed Books, 2008.

SATTERTHWAITE, D. Editorial: A new urban agenda? **Environment & Urbanization**, v. 28, n. 1, 2016.

SAVAGE, K.; MUGGAH, R. Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City. **Journal of Humanitarian Assistance**, 2012. Disponível em: <http://sites.tufts.edu/jha/archives/1524>.

SCHOTT, R. M. Resilience, normativity and vulnerability. **Resilience: International Policies, Practices and Discourses**, v. 1, n. 3, p. 210-218, 2013.

SCHULLER, M. Deconstructing the Disaster after the Disaster: Conceptualizing Disaster Capitalism. In: GUNWARDENA, N.; SCHULLER, M. **Capitalizing on Catastrophe: Neoliberal Strategies in Disaster Reconstruction**. Lanham: Altamira Press, 2008.

STRASSMANN, W. P. Avoiding Conflict and Bold Inquiry - A Recapitulation of Habitat II. **Urban Studies**, v. 34, n. 10, 1997.

UNISDR. **2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction**. United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction. Geneva. 2009. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologyEnglish.pdf](https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf). Acesso em fevereiro de 2018.

UNITED NATIONS. **Vancouver Declaration on Human Settlements and Vancouver Action Plan**. United Nations. Vancouver. 1976.

UNITED NATIONS. **Istanbul Declaration on Human Settlements and Habitat Agenda**. United Nations. Istanbul. 1996.

UNITED NATIONS. **Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All and the New Urban Agenda**. United Nations. Quito. 2016.

WALKER, J.; COOPER, M. Genealogies of Resilience: from Systems Ecology to the Political Economy of Crisis Adaptation. **Security Dialogue**, v. 42, n. 2, 2011.



WEAVER, T. Urban crisis: The genealogy of a concept. **Urban Studies**, v. 54, n. 9, 2016.

WISNER, B. et al. **At Risk:** Natural Hazards, people's vulnerability and disasters. London, New York: Routledge, 1994.

ZEBROWSKI, C. The nature of resilience. **Resilience: International Policies, Practices and Discourses**, v. 1, n. 3, p. 159-173, 2013.