

# Dossiê Temático

## Riscos e desastres socioambientais: Abordagens interdisciplinares

# vértices

PUBLICAÇÃO CIENTÍFICA DO INSTITUTO FEDERAL  
DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FLUMINENSE



v.23 n.1

janeiro/abril 2021

e-ISSN 1809-2667

## Editorial (v23n1)

O primeiro número da Vértices neste ano de 2021 é um dossiê temático para lá de especial intitulado “**Riscos e desastres socioambientais: abordagens interdisciplinares**”, pensado com todo o cuidado pelas organizadoras, as professoras doutoras Antenora Maria da Mata Siqueira, Adriana Soares Dutra e Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, que atuam na Universidade Federal Fluminense (UFF Campos), e Norma Felicidade Lopes da Silva Valencio, da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). O dossiê traz dezessete artigos de experientes pesquisadores nacionais de várias instituições brasileiras, além de estrangeiros que nos brindaram com suas contribuições sobre a temática riscos e desastres socioambientais desencadeados por um complexo processo social. Os autores, a partir de diferentes perspectivas teóricas e disciplinares, apresentam importantes contribuições para a ampliação dos debates e práticas que visam ao fortalecimento de políticas públicas no tema, entre outras possibilidades. Os artigos são originados de conteúdos apresentados no **II Seminário Internacional de Riscos e Desastres Socioambientais: abordagens interdisciplinares**, realizado em novembro de 2019. A pandemia relacionada ao novo coronavírus, no período de organização do dossiê, foi abordada nas contribuições sobre o tema em vários dos artigos apresentados no dossiê. Como editores, acreditamos que o presente dossiê temático contribuirá ainda mais para a democratização das reflexões produzidas de forma a subsidiar sujeitos, campos de conhecimento e políticas públicas no que concerne à apreensão e enfrentamento dos desastres. Este é o segundo dossiê temático selecionado a partir de edital para a revista Vértices. O primeiro dossiê temático, originado do referido edital, foi publicado como número especial em dezembro de 2020 com o título “**Violência de estado e política social: entre o aparato assistencial e a criminalização da questão social no Brasil**” e os seus dezessete artigos podem ser acessados e baixados a partir da consulta pelo *link* <https://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/issue/view/264>. O terceiro dossiê temático “**Questões contemporâneas da educação no Brasil e em Portugal**”, selecionado do mesmo edital está previsto para ser publicado no segundo semestre de 2021 e seus artigos encontram-se na etapa de avaliação pelos pares. Aproveitamos a oportunidade para convidar todos vocês, leitores e autores da revista Vértices, a enviarem suas propostas para participação no nosso segundo edital que se encontra aberto. As informações completas sobre o EDITAL PARA DOSSIÊS TEMÁTICOS PARA REVISTA VÉRTICES podem ser encontradas no *link*: [http://selecoes.iff.edu.br/essentia-editora/2021/processo\\_seletivo](http://selecoes.iff.edu.br/essentia-editora/2021/processo_seletivo). O prazo para recebimento das propostas se encerra em 17 de maio de 2021.

Retomando a nossa publicação de pequenos textos sobre temas relacionados à redação científica, junto com o Editorial de nossos números, de modo a contribuir com os autores de artigos científicos, daremos continuidade a essa ação, mas não sem antes lembrar os que já foram publicados. Nos três números de 2019 tratamos sobre as boas práticas da publicação científica, com ênfase na questão do conflito de interesses e violações de ética; elaboração do resumo para o artigo científico; e autoria. No ano de 2020 trouxemos considerações sobre as etapas para elaboração e seções do artigo científico; abordamos sobre o dossiê temático: conceito, finalidades e estrutura e; o título do artigo científico.

Assim, dando continuidade à redação científica, a nossa proposta é nos números de 2021 dar enfoque às partes que constituem o artigo científico. Neste primeiro número buscamos focar na **Introdução**: seu conteúdo e estrutura. A **Introdução** do artigo é a primeira parte do texto científico e deve apresentar o tema proposto, expor o problema, discutir ideias de outros autores que trataram do assunto (ABNT, 2018), fazendo as devidas citações em correspondência biunívoca com a listagem de trabalhos na

seção **Referências** no final do artigo. Na **Introdução**, os autores devem descrever o problema estudado, inserindo o assunto em um formato lógico, evidenciando por meio de citações a pesquisas e teorias anteriores que se relacionam à questão. Segundo Spector (2002), devem ser consideradas, ao se elaborar a seção **Introdução**, as seguintes questões: o que as pesquisas anteriores ensinaram?; o que a presente pesquisa adicionará?; por que essa adição será importante?; por que será necessária a realização da pesquisa?; já existem uma ou mais revisões sistemáticas sobre o assunto?; como a hipótese e o delineamento se relacionam com o problema (no caso de pesquisas com ou sem interferência entre variáveis)?; foram incluídos artigos históricos ou clássicos?; foram incluídos estudos nacionais?; foram incluídos artigos publicados nos países latino-americanos?; foi obedecida uma cronologia na apresentação das ideias revisadas?; quais são os objetivo(s) da pesquisa?

Uma **Introdução** consiste na apresentação de três pontos de vista (VOLPATO, 2010, 2015): i) **Problematização** (Contexto/Abertura): **Base comum** - uma declaração geral; um acontecimento ou caso; uma citação ou fato estimulante – É uma compreensão compartilhada sobre o estado atual do problema ou antecedentes tidos como certos (O QUE SE SABE) e; **Ruptura** – Declaração do que não se sabe - problema/questão que precisa ser resolvida. Condição de ignorância, pouca compreensão (O QUE NÃO SE SABE); ii) **Justificativa** - Custo/benefício de deixar a condição não resolvida ou de solucioná-la. Importância do estudo, contribuições que trará e; iii) **Objetivo** – é a resolução, ação realizada para busca da resposta. Assim, a **Introdução** consiste na fundamentação teórica problematizada do trabalho realizado. Ao longo da elaboração da **Introdução**, os autores devem questionar-se sempre sobre se o que estão escrevendo tem relação com o problema de seu estudo.

A concretização da publicação do primeiro número da revista *Vértices* em 2021 renova as nossas esperanças e nos traz a certeza de que, mesmo em tempos de pandemia, é preciso continuar. Ainda que os problemas vividos e que ainda estão por vir sejam muitos, precisamos superá-los, conviver com as mudanças e lutar por melhores dias. É preciso acreditar que juntos somos e podemos sempre mais, produzindo e disponibilizando importantes contribuições para a ciência brasileira. Finalizamos mais um editorial, agradecendo a todos e todas que têm nos ajudado nessa empreitada: leitores, autores, avaliadores e, aos(as) nossos(as) mais novos (as) parceiros(as): o(a)s organizadores(as) dos dossiês temáticos. A nossa GRATIDÃO, ADMIRAÇÃO e RESPEITO. Agradecemos, ainda, a toda equipe da Essentia Editora e aos gestores do IFFluminense, que têm acreditado no projeto de produzir a revista *Vértices*, não medindo esforços para que possamos continuar nessa caminhada que, em breve, completa 25 anos de publicação. Vida longa a todos e todas, muita saúde, renovadas forças e energias para mais um ano de lutas e produção de muito conhecimento!

Vamos em frente!!! Ótima leitura!!

Inez Barcellos de Andrade  
Editora Assistente

Edson Carlos Nascimento  
Editor Associado

### *Referências*

ABNT. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6022:2018**. Informação e documentação: Artigo de periódico em publicação técnica e/ou científica. 2018.

SPECTOR, P. E. **Psicologia nas organizações**. São Paulo: Saraiva, 2002.

VOLPATO, G. L. **Guia prático para redação científica**. São Paulo: Best Writing, 2015.

VOLPATO, G. L. **Método lógico para redação científica**. São Paulo: Best Writing, 2010.

*Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores*



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

Submetido em: 21 abr. 2021  
Aceito em: 26 abr. 2021

DOI: 10.19180/1809-2667.v23n12021p4-15

## *Olhares cruzados sobre riscos e desastres*

*Crossed looks at risks and disasters*

*Miradas cruzadas sobre riesgos y desastres*

**Antenora Maria da Mata Siqueira**  <https://orcid.org/0000-0002-9844-3701>

Assistente Social. Doutora em Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável/EA (UNICAMP). Docente pesquisadora da Universidade Federal Fluminense no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas e no PPG Defesa e Segurança Civil, onde coordena o NESA-Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais e o ODAm-Observatório Desastres Ambientais – Campos dos Goytacazes/RJ – Brasil. E-mail: antenoras@id.uff.br.

**Adriana Soares Dutra**  <https://orcid.org/0000-0002-4636-2504>

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social de Campos da Universidade Federal Fluminense e Membro do Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais (NESA/UFF-Campos) – Campos dos Goytacazes/RJ – Brasil. E-mail: adrianadutra@id.uff.br.

**Juliana Thimóteo Nazareno Mendes**  <https://orcid.org/0000-0001-6327-8518>

Doutora em Geografia Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora Adjunta do curso de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF) – Campos dos Goytacazes/RJ – Brasil. E-mail: julianatnmendes@gmail.com.

**Norma Valencio**  <https://orcid.org/0000-0003-1855-3458>

Doutora em Ciências Humanas na área de Ciências Sociais (UNICAMP). Professora Sênior do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) – São Carlos/SP – Brasil. E-mail: norma.valencio@ufscar.br.

*Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores*



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

*Olhares cruzados sobre riscos e desastres*

Antenora Maria da Mata Siqueira, Adriana Soares Dutra, Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Norma Valencio

*Editorial*

O convite para o cruzamento de olhares sobre as demandas/direitos fundamentais relacionados à dignidade da pessoa humana em situação de riscos e/ou desastres visa abrigar múltiplas possibilidades na tessitura dos processos de construção de saberes e conhecimentos que são complexos, no sentido da teia de relações que os engendram. Afinal, tais demandas entremeiam as variadas dimensões da existência humana - social, econômica, cultural, política, espacial e outras - e lançam inquirições ao meio científico que ultrapassam um campo disciplinar e teórico específico. Uma vez aceito o convite, há que se lidar com o desafio de desnaturalizar e/ou desmistificar concepções consolidadas, porém anacrônicas, bem como distanciar-se de posições reificadas e essencializadas para fazer com que se tenha abertura para uma ciência que busca atravessar as caixas disciplinares e acadêmicas em resposta a tais demandas. Nesta perspectiva, as ciências dão um passo adiante em seu compromisso de subsidiar a reflexividade das instituições bem como de dialogar com a sociedade civil organizada, participando de um esforço convergente de confrontação da barbárie. Entretanto, esse passo não tem ocorrido em bloco, por vezes é titubeante, e sequer tem sido tarefa fácil dá-lo. Isso decorre de as ciências não serem neutras. Assim, as ciências encontram-se posicionadas, de um modo fragmentado, no campo de forças políticas e econômicas que não apenas geram os riscos e os desastres, mas que as convocam a oferecer respostas diante tais circunstâncias críticas.

Os cientistas que enveredam pelo debate científico sobre riscos e desastres não escapam a uma tripla injunção, qual seja, a de situar histórica, teórica e metodologicamente suas interpretações acerca de uma dada problemática socioambiental; a de enquadrar tal problemática numa perspectiva aplicada, isto é, oferecer contributos práticos para que tais ou quais sujeitos focalizados equacionem melhor os desafios com os quais se deparam (organizacionais, técnicos e afins); e por fim, a de revelar, por meio dos aspectos anteriores, a sua posição na dinâmica do campo de forças sociais onde aquela problemática se circunscreve. Longe de suscitar confrontações entre diferentes perspectivas, que é o alimento essencial do debate científico, um modo usual como tais injunções têm sido enfrentadas é pelo emprego de uma relativa tergiversação, na qual se evita explicitar as oposições existentes entre os pares. Ou seja, as contribuições evadem-se de um caminho comum de embates rumo a outro, bifurcado, o qual, por seu turno, ao apresentar cisões secundárias, ramifica os percursos interpretativos de tal modo que inviabiliza o encontro entre posições científicas divergentes.

A adoção dessa prática de autoproteção a críticas, suscita que cada ramificação tenda a sobrevalorizar a sua visão particularizada do assunto e, assim, possa seguir em relativa alienação quanto à existência de perspectivas distintas e opostas à sua. A despeito de assumir essa posição cômoda, continua sendo apenas uma das peças inseridas num tabuleiro de complexo jogo, cujos movimentos das demais seguem influenciando na importância de sua posição específica tanto quanto nas condições concretas de sua permanência no jogo, isto é, na viabilidade de sua permanência e atuação na comunidade científica. No jogo temático de riscos e desastres, as peças não encontram caminho livre nem podem trafegar infensas à jogada alheia; ao contrário disso, são pressionadas a lidar com circunstâncias desconfortáveis de encontro com as peças em posição antagônica, pois seu objeto tangencia desde os conflitos socioambientais e dilemas técnicos às tensões políticas e injustiças socioeconômicas.

*Olhares cruzados sobre riscos e desastres*

Antenora Maria da Mata Siqueira, Adriana Soares Dutra, Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Norma Valencio

A estratégia de alheamento em nada liberta o/a cientista que a adota, porquanto, cedo ou tarde, os enfrentamentos evitados produzirão condições assimétricas de acesso a financiamento aos seus estudos, de apoio à sua participação em fóruns de debates, de suporte à sua equipe e funcionamento de seu laboratório. Condições assimétricas de produção científica derivam, ainda, da coalizão de dadas peças, cujos encaixes favoráveis que fazem entre si e que sejam propícios às forças sociais dominantes alargam desproporcionalmente as suas vias de tráfego ao custo do estreitamento das demais vias de interpretação científica e projetos de sociedade.

Os estudos sobre risco, por exemplo, possuem um largo espectro de definições e classificações nos mais variados campos do conhecimento (BECK, 1999; GIDDENS, 1997; LUPTON, 2006; MINAYO *et al.*, 2003; SOUZA; LOURENÇO, 2015; VEYRET, 2013), tendo sido constituída uma ciência para o risco: a ciência cindínica<sup>1</sup> (FAUGÈRES, 1991; LOURENÇO, 2018). Entretanto, por ser um conceito em disputa, é sujeito a controvérsias e problematizações, em especial sobre a utilização de concepções reificadas de risco que desconsideram as desigualdades nos processos de desenvolvimento dos países, como também a cultura dos povos com seus modos de vida e representações (DOUGLAS; WILDAVSKY, 2012; DUTRA, 2021; GUIVANT, 1998; VALENCIO, 2019; VARGAS, 2006).

A polissemia e as definições dos diferentes campos para os conceitos de desastre e catástrofes, muitas vezes os fazem ser considerados como sinônimos (em um mesmo idioma ou em traduções), no meio científico, técnico, e incorporado em políticas públicas. São tratados como eventos pontuais com data de início e fim coincidentes com algum fenômeno natural como chuvas, furacões, vendavais, entre outros, o que leva a respostas de cunho emergencial, desconsiderando a sua vinculação com a estrutura social assim como a sua duração no tempo pós-impacto. Por sua vez, tem sido cada vez mais recorrente a adoção de concepções que diferenciam os dois conceitos, a partir da intensidade, da dimensão do impacto e suas consequências (QUARANTELLI, 2006, entre outros). Ressalta-se também as perspectivas nas quais desastres e catástrofes são considerados não unicamente um problema crítico causado por eventos extremos da natureza de forma pontual, mas sim processos complexos que se encontram enraizados nas dinâmicas socio-históricas e geobiofísicas das sociedades, o que requer considerar as condições sociais em sua historicidade (ACOSTA, 2019; LAVELL, 2003; REVET, 2011).

Assim, nos parece imperioso estimular debates no seu sentido mais amplo, isto é, favorecer não apenas cruzamentos entre ramificações secundárias e vias principais, nas quais posições divergentes possam legitimamente colidir, mas apontar para rotatórias, nas quais as ideias possam encontrar um ponto comum para circular, se reconhecer e encontrar novas vias de reflexão onde possam desembocar. Este dossiê se apresenta como esse espaço rotatório, que faz as ideias se encontrarem, girarem e se arejarem.

Nesse contexto, os artigos selecionados para compor o corpo deste número especial discutem abordagens teóricas e empíricas, com vários estudos de casos que enriquecem sobremaneira os trabalhos. É de destacar a perspectiva crítica dos textos a partir de profícuos arranjos teóricos e metodológicos, leque amplo que tanto contribui para o avanço do debate científico quanto para embasar diferentes agendas das políticas públicas relacionadas ao tema das emergências e desastres, além de subsidiar a amplificação dos recursos de voz dos atingidos direta e indiretamente nos desastres recentes ou naqueles emblemáticos que ocorreram no país nos anos recentes.

<sup>1</sup> Ciência cindínica é “a ciência que estuda os riscos naturais, antrópicos e mistos, bem como a prevenção das suas plenas manifestações, as catástrofes”. Concentra-se no estudo global dos riscos, por meio de uma análise e visão holísticas do tema (LOURENÇO, 2018, p.11).

---

*Olhares cruzados sobre riscos e desastres*Antenora Maria da Mata Siqueira, Adriana Soares Dutra, Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Norma Valencio

---

Portanto, a grata satisfação que temos em trazer ao leitor o Dossiê *Riscos e Desastres socioambientais: abordagens interdisciplinares*, é fruto da disposição individual e coletiva dos autores aqui reunidos em socializar as suas reflexões e subsidiar a reconfiguração do campo interpretativo no referido tema.

Cabe destacar que este Dossiê é decorrente, primeiramente, das atividades realizadas durante o II Seminário Internacional de Riscos e Desastres Socioambientais: abordagens interdisciplinares, que se constituiu como parte do esforço de um grupo de cientistas que vêm buscando, ao longo das últimas décadas, compreender e socializar o modo complexo como os desastres têm sido forjados na contemporaneidade. Realizado em novembro de 2019, no Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal Fluminense, em Campos dos Goytacazes/RJ, organizado pelo NESA-Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais/UFF, e financiado pela FAPERJ, o evento teve como principal objetivo aprofundar as múltiplas dimensões relacionadas aos riscos de desastres e aos desastres socioambientais, por meio do diálogo entre diferentes disciplinas dos campos das Ciências Sociais, Ciências Sociais Aplicadas e Ciências da Natureza em suas variadas ramificações.

Entre palestras, minicursos, visita técnica/trabalho de campo e lançamento de livros, sua programação foi distribuída em três dias e contou com mais de 200 participantes de diferentes regiões do Brasil (Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Sul) e de outros países (Argentina, Portugal, França, Colômbia). O rico intercâmbio entre um público constituído por sujeitos da academia, de unidades educacionais de vários níveis, de órgãos públicos e privados, de organizações e movimentos sociais, e da sociedade em geral, possibilitou o aprofundamento de discussões travadas no I Seminário, realizado em 2014<sup>2</sup>. Neste sentido, o II Seminário possibilitou a abordagem sobre outros agravantes de desastres socioambientais, formas de mobilização social, enfrentamentos ocorridos em âmbito nacional e internacional e estratégias de intervenção junto à população atingida e potencialmente atingida por desastres, contribuindo significativamente para o adensamento dos estudos que vêm sendo desenvolvido nesse campo.

Como todo evento dessa natureza, o Seminário foi ponto de chegada e também de partida. O fortalecimento de parcerias já estabelecidas e o compartilhamento de pesquisas e produções pré-elaboradas mesclou-se com a motivação para alçar novos voos, fazendo com que a reflexão e análise de riscos e desastres em múltiplas escalas permitisse tanto a visibilidade dos pequenos e médios municípios que sofrem com a ocorrência de desastres frequentes, das experiências e vivências dos movimentos e organizações sociais constituídos e/ou que atuam direta ou indiretamente junto aos afetados ou às pessoas que residem em locais onde há reincidência de impactos, como é o caso de Campos dos Goytacazes, e também o estabelecimento de novas parcerias e projetos comuns. Nesse sentido, os diálogos efetivados no II Seminário Internacional de Riscos e Desastres: abordagens interdisciplinares já resultaram em novos projetos e produtos comuns como a coordenação do Simpósio *Etnografias de riesgos sociales, desastres y extractivismos: narrativas, representaciones y procesos* no VI Congresso da Associação Latino-Americana de Antropologia VI ALA, a participação no V Congresso Internacional de Riscos na Universidade de Coimbra e no Colóquio Franco-Brasileiro de Riscos e Desastres, na Universidade de Vila Velha, que em 2020 produziu o livro *Sociologia Pragmática das Transformações em Diálogo: Riscos e Desastres no Brasil Contemporâneo* e a inclusão de novos apoiadores no Movimento do Aluguel Social e Moradia e Comissão das Vítimas das Tragédias da Região Serrana/RJ, entre outros.

---

<sup>2</sup> O I Seminário Internacional Riscos e Desastres relacionados à água: aplicabilidade de bases conceituais das Ciências Humanas e Sociais para a análise de casos concretos, foi realizado em Campos dos Goytacazes, resultante da parceria entre o NESA/UFF e o NEPED/DS/UFSCar.

*Olhares cruzados sobre riscos e desastres*

Antenora Maria da Mata Siqueira, Adriana Soares Dutra, Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Norma Valencio

Além disso, a maioria dos autores que compõem o dossiê tem a tradição de trabalho em rede (mesmo que não formal) de longa data, e expressa principalmente a consolidação da pesquisa e produção do conhecimento nas ciências humanas e sociais, bem como das engenharias, nas quais alguns profissionais dialogam com as humanidades num empenho pela interdisciplinaridade. Para além das participações nos I e II Seminários sobre Riscos e Desastres, tem-se a produção do livro impresso e *e-book* organizado por Siqueira *et al.* (2015) cujo título remete ao primeiro seminário: Riscos de desastres relacionados à água. Aplicabilidade de bases conceituais das Ciências Humanas e Sociais para a análise de casos concretos, como também os seguintes eventos: o Seminário Internacional de Desnaturalização dos Desastres e Mobilização Comunitária: novo regime de produção de saber, em 2015 na FIOCRUZ, que em 2016 originou o dossiê Desnaturalização dos Desastres e Mobilização Comunitária: novo regime de produção de saber na Revista Ciência e Trópico nº40 ; a participação nos Congressos Internacionais de Riscos na Universidade de Coimbra; o Seminário de Segurança Humana no contexto de Desastres em 2012 numa associação NEPO/UNICAMP e NEPED/UFSCar, o qual redundou no livro do mesmo nome, organizado por Carmo e Valencio (2014) e a produção de vários desses autores nos vários volumes da Coletânea Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil, concebida e organizada por Valencio no NEPED/UFSCar, dentre outros.

Como atualização, nas publicações que constam nesta Revista, têm-se as mais recentes produções desses parceiros, que expressam a potência desses encontros, nos quais o contato com as experiências alheias permitiu uma conexão entre o local e o global, atravessada por mediações socio-históricas, a aproximação com o outro e o afastamento da sensação de estarmos sós.

Tendo em vista que a aprovação e a organização deste Dossiê ocorreram no contexto da pandemia da *Coronavirus Disease* (Covid-19), seu escopo foi ampliado, possibilitando a inserção de outros artigos com abordagens sobre o assunto. Afinal, desde o início de 2020, estamos imersos na crise aguda, em especial para o conjunto dos trabalhadores oriundos das camadas mais subalternas e como tal, ela precisa fazer parte dos estudos e pesquisas sobre riscos e desastres, na busca por saídas coletivas para o desafio societário atual.

Mais do que um acidente pontual ou um desastre recorrente, daqueles que se somam a outras crises angustiantes, porém familiares ao debate em curso nas mais diversas partes do mundo, a referida pandemia é uma catástrofe sem precedentes nas últimas décadas. Isso, não apenas, devido à escala global de seu desenrolar, o qual expressa o modo insustentável de distribuição assimétrica de acesso aos meios de atenuação do sofrimento social, mas porque esta escala situa as distintas estratégias aplicadas pelas autoridades competentes no plano nacional e local, desde onde se evidencia o misto de inépcia política e técnica para manejar os riscos multifacetados implicados e de recrudescimento das condições econômicas dos setores pauperizados para contorná-los de um modo apropriado. Ao considerar a definição de Quarantelli (2006), o contexto pandêmico pode ser compreendido como uma catástrofe uma vez que se trata de um fenômeno de desencontro entre as interpretações institucionais de um acontecimento trágico e as demandas sociais por amparo. Contextos de multifacetadas perturbações, como esses, exigem que os achados empíricos – que revelam as complexidades próprias da fusão entre as dimensões econômicas, culturais e políticas locais bem como as contradições ali estabelecidas – sejam salientados para enriquecer o debate em torno das grandes teorias e, por vezes, para desafiná-las (LUPTON, 2006). De fato, mesmo Beck (1999), que demarcou a renovação da Teoria Social com seu conceito de *sociedade de risco*, e Giddens (1997), que o enquadró como *modernidade tardia*, salientaram que risco, responsabilidade e confiança estão intrinsecamente conectados, e de tal modo fundidos, que o avanço das incertezas manufaturadas

*Olhares cruzados sobre riscos e desastres*

Antenora Maria da Mata Siqueira, Adriana Soares Dutra, Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Norma Valencio

depende do modo socialmente específico como cidadãos locais se organizam e expressam as suas concepções próprias de ordem, escolhas e decisões frente aos arranjos econômicos e institucionais não reflexivos vigentes que ali produzem ameaças significativas ao seu modo de vida. Antecedentemente, Morin (1984) já advertia que o pensamento rigoroso nem sempre é aquele que se mantém fechado, cego em relação aos demais; mas, ao contrário, seria aquele que permitiria confrontações e renúncias a um princípio supremo, de caráter mais geral. A pandemia da Covid-19 propicia esse exercício de rearranjos das conexões entre diferentes escalas de sofrimento e de enfrentamento social, conteúdo açambarcado pelo presente dossiê.

Como afirmado por Valencio e Valencio (2020, p. 428), é preciso reconhecer a existência da “Conexão da pandemia da Covid-19 com outras crises preexistentes, intensificando-as; com novas crises, induzindo-as; no estabelecimento de fusões entre crises distintas, propiciando efeitos sinérgicos inesperados, e, por fim, na transmutação do teor de outras crises”, em especial as crises econômica, social, política, ambiental, da saúde e sanitária preexistentes. No mundo, entre os dias 05 e 14 de abril de 2021, a Organização Mundial da Saúde contabilizou 83.021 óbitos e mais de 5,2 milhões de novos casos da Covid-19. Ao mesmo tempo, 208 milhões de pessoas já estão totalmente vacinadas no mundo. No entanto, de acordo com os dados da Fundação Oswaldo Cruz/Brasil (FIOCRUZ), na semana de 04 a 10 de abril, o Brasil registrou valores recordes de óbitos por Covid-19, superando a marca de 3 mil mortes diárias atingindo uma taxa de letalidade de 4,3%. Tal situação pode ser decorrente, como afirma a FIOCRUZ, da dificuldade em diagnosticar adequadamente os casos mais graves, somada à sobrecarga dos hospitais, que possivelmente, tem impossibilitado o atendimento adequado aos pacientes. Os dados ainda revelam a elevada taxa de ocupação dos leitos de UTI Covid-19, em que dezesseis estados e o Distrito Federal estavam com ocupação superior a 90%. Situação que poderia ter sido enfrentada com medidas mais intensas de distanciamento social e de vacinação em massa. Ações que não foram prioritárias pelo governo federal e pela gestão nacional do Sistema Único de Saúde, mas que estão sendo adotadas por muitos gestores municipais e estaduais. Já com relação a vacinação da população, foram aplicadas 27.567.230 doses de vacinas, que segue avançando em um ritmo abaixo do desejável.

O agravamento da pandemia também intensificou o processo de perda de renda de milhares de trabalhadores formais e informais. De acordo com um levantamento realizado pelo Central Única de Favelas (CUFA) em conjunto com o Instituto Data Favela e Locomotiva, no Rio de Janeiro, 71% da população residente nas favelas e comunidade da referida cidade estão sobrevivendo com menos da metade de sua renda e, 82% dependem de doações de alimentos para conseguir alimentar a família.

Vê-se que a catástrofe relacionada à pandemia da Covid-19, embora guarde as suas especificidades - nas novas controvérsias políticas oriundas das autoridades públicas que a decodificam, nos modos não convencionais de gestão técnica de saúde pública sobrecarregada, nos exasperados apelos de assistência social, nas tardias e insuficientes estratégias lançadas pelas autoridades econômicas para anteparar um número crescente de excluídos -, desenrola-se como uma amplificação acelerada de problemas crônicos. Isto é, daqueles problemas que se conectam com os riscos e desastres precedentes e cujo debate científico vem fermentando desde há muito. Assim, há que se fazer alusão ao esforço sistemático que um grupo de cientistas tem feito para se colocar em situação de encontro e tanto compreender quanto levar ao público o modo complexo como os desastres têm sido forjados na contemporaneidade.

Sendo assim, este dossiê apresenta 17 artigos, de 29 autores, de quatro nacionalidades diferentes e 10 instituições nacionais e estrangeiras: Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Universidade Federal do Rio de Janeiro

*Olhares cruzados sobre riscos e desastres*

Antenora Maria da Mata Siqueira, Adriana Soares Dutra, Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Norma Valencio

(UFRJ), Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro (UENF), Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade de Coimbra (UC) e a Universidade de Buenos Aires (UBA). Conta também com a representação de três organizações comunitárias criadas em contextos de desastres: Associação de Moradores da Margem da Linha (Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil), SOS Atafona (São João da Barra/RJ/Brasil) e Movimento do Aluguel Social e Moradia e Comissão das Vítimas das Tragédias da Região Serrana/RJ (Petrópolis/RJ/Brasil).

As autoras e os autores aqui reunidos aprofundam e atualizam a problemática apresentada e salientam aspectos da importante contribuição, mais recente, de suas disciplinas científicas de origem, como o serviço social, a sociologia, a antropologia, a geografia, o direito, a história, a demografia, a química ambiental, a engenharia civil, que se associam à contribuição valorosa dos saberes empíricos oriundos de lideranças comunitárias de periferias urbanas atingidas em contextos de desastres.

O dossiê tem início com a reflexão trazida pelos parceiros internacionais, em que analisam os conflitos locais decorrentes dos diferentes usos e modificações do espaço. Sendo assim, no artigo intitulado “Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera”, Ana Murgida se debruça sobre o caso da comunidade Mapuce Nehuen Kura, situada na região Norte dos campos petrolíferos da província de Neuquén, na Patagônia Argentina. Com base em uma pesquisa etnográfica, a autora demonstra como as modificações ocorridas na localidade em nome do progresso e do desenvolvimento geraram uma realidade na qual a convivência com os riscos ambientais e impactos passaram a ser constantes, produzindo e consolidando um processo de vulnerabilidade social.

Ao discutir sobre o uso do espaço público, notadamente os qualificados como patrimônios da humanidade, Fátima Velez de Castro aprofunda a sua reflexão a partir dos riscos na classificação das ciências cindínicas antrópicas. Em “A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade”, discute os riscos sociais relacionados ao estudo de caso da Universidade de Coimbra/Portugal enquanto patrimônio classificado pela UNESCO como *World Heritage Areas* e a prática da grafiteagem nos locais em que as regulações preconizam a reabilitação e preservação dos imóveis, o que levanta questões de ordem epistemológica, dentre outras.

Em seguida, são apresentadas diferentes questões acerca de riscos e desastres, bem como problematizadas as formas utilizadas pelo poder público para o seu enfrentamento, com destaque para o contexto do norte do estado do Rio de Janeiro, no Brasil.

Ao analisar “A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática”, Norma Valencio realiza um debate acerca da decretação de emergência como recurso da administração pública em casos de desastres, problematizando que seu uso, ao deixar de ser uma prática excepcional, pode contribuir para a reorientação das instituições públicas em direção a ações antidemocráticas, sobretudo no modo de captação e uso dos recursos públicos e na relação com os cidadãos.

No artigo “Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista, Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil”, a autora Adriana Filgueira Leite apresenta acurada análise histórica e geográfica das intervenções fluviais ocorridas na baixada Campista, remontando desde os primórdios do estabelecimento da agroindústria açucareira na referida região. A autora descreve com detalhes as práticas técnicas interventivas que, movidas pela visão produtiva dominante de outrora, modificaram a relação água-solo e resultaram em desastres ambientais cujas manifestações, na forma de inundações e secas, se estendem aos dias atuais.

*Olhares cruzados sobre riscos e desastres*

Antenora Maria da Mata Siqueira, Adriana Soares Dutra, Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Norma Valencio

Na sequência, em “Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ”, Thaís Lopes Cortes discute os principais aspectos do processo de remoção dos moradores do bairro Ururá, ocorridos no âmbito do Programa “Morar Feliz”. Em suas análises demonstrou que tal programa foi fundamental para a revalorização do espaço urbano e para a abertura de novos nichos de valorização do capital, ao mesmo tempo que intensificou as expropriações e as negações de direitos dos reassentados.

Por sua vez, a autora Luana Fernandes dos Santos Azeredo, em “Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social”, busca analisar as repostas das Políticas de Assistência Social aos desastres. Em seu trabalho destaca que a resposta desta Política tem sido focalizada e pautada na lógica emergencial, desconsiderando a processualidade da produção de desastres, no entanto valoriza o papel estratégico do setor de Vigilância Socioassistencial, na medida em que produz conhecimento acerca da realidade, contribuindo para o argumento da relevância de ações de prevenção a risco e desastres.

A intensa alteração de ecossistemas e modos de vida é tratada em “Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul”, de Leandro Fernandes Viana e Teresa Peixoto. O trabalho aborda a dinâmica de lutas dos moradores da praia de Atafona, um distrito do município de São João da Barra/RJ/Brasil, que há décadas convivem com o processo de erosão costeira/marinha e as inundações que afetam seu cotidiano.

Após as abordagens sobre o norte do estado do Rio de Janeiro e apresentando referências mais gerais do processo de mobilização e luta dos residentes das chamadas áreas de risco ou de ocorrência de desastres, o artigo “Vozes dos atingidos por desastres: experiências de organização no estado do Rio de Janeiro”, de Alessandra Nascimento Bernardo, Cláudia Renata de Almeida Ramos, Cristiane Gomes Monteiro e Verônica Vieira Coelho Ammar, apresenta uma síntese sobre a formação e as lutas dos movimentos sociais nos quais três das autoras estão inseridas, ou seja, o Movimento do Aluguel Social e Moradia de Petrópolis, na região serrana do estado do Rio de Janeiro, a Associação de Moradores da Margem da Linha do Rio e a Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida Humana – SOS Atafona, ambos na região norte do estado. As autoras demonstram como a partir de contextos de desastres, as lutas, inicialmente voltadas para a questão do território e da moradia, foram ampliadas e articuladas a outras pautas gerando novos desafios, mas também conquistas importantes para os grupos afetados por desastres.

Os próximos três artigos trazem reflexões relacionadas às questões no âmbito da mineração.

Em “Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”, Gabriela Scotto realiza uma análise sobre a força política das imagens veiculadas após os desastres provocados pelas mineradoras Samarco e Vale com o rompimento das barragens em Mariana (2015) e Brumadinho (2019), respectivamente. Inspirada nos conceitos de políticas da invisibilidade e potencial político das catástrofes formulados pelo sociólogo Ulrich Beck, demonstra como mesmo diante do investimento realizado pelo poderoso setor extrativista mineral em campanhas publicitárias, os registros dos danos humanos e materiais contribuem para tornar essas catástrofes visíveis.

“O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015”, de Tathiane Mayumi Anazawa e Roberto Luiz do Carmo, analisa, através do caso do rompimento da barragem de rejeitos de mineração de Mariana/MG/Brasil, a produção social do risco através da interação tempo-território, a qual tanto delinea os fatores ameaçantes quanto molda as vulnerabilidades sociais. Nessa perspectiva, os autores iniciam com uma discussão teórica sobre a concepção de risco para

*Olhares cruzados sobre riscos e desastres*

Antenora Maria da Mata Siqueira, Adriana Soares Dutra, Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Norma Valencio

derivá-la para a metodologia de análise dos riscos implícitos, que é aplicada na distribuição espacial da população e das estimativas de população atingida no mencionado desastres.

A problematização do emaranhado de atores sociais que acorrem aos lugares que sofrem nos desastres é o foco do artigo “Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações” de autoria de Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo e Marta de Araújo Pinheiro. No texto, os autores exploram o crescente interesse de diferentes atores pelos desastres - de cientistas a voluntários, passando ainda pela atuação de diferentes grupos profissionais -, mas cuja intervenção no terreno ainda padece de articulação bem como de uma pactuação adequada entre as diversas práticas, a fim de manterem o seu centramento nas pessoas e nas comunidades afetadas. Em sua reflexão de cunho crítico, baseada em pesquisa documental e revisão de literatura, os autores analisaram três casos brasileiros emblemáticos, que foram o do Vale do Cuiabá (2011), o da Samarco (2015) e o da Vale (2019).

No artigo “Experimentar as mudanças ambientais com atores múltiplos e ativar um olhar crítico”, Catherine Reginensi analisa a ação de coletivos de arte, formados por sujeitos atingidos por inundações derivadas de rios com barragens hidráulicas e por contaminação do ecossistema terrestre e aquáticos por rejeitos oriundos de rompimento de barragem de minério. As situações de risco relacionadas à saúde, às enchentes, aos desastres, são tratadas por meio de uma abordagem transversal no campo da antropologia, da arte e do urbanismo, considerando duas realidades: moradores/pescadores da Vila de Regência-ES-Brasil e moradores de uma cidade francesa de porte médio, na beira do rio Loire.

A possibilidade de ações educativas de cunho participativo no contexto de riscos e desastres é destaque do artigo, “Uma experiência de concepção de jogos pedagógicos para redução de riscos de desastres”. Nele, Marcos Barreto de Mendonça e Alessandra Conde de Freitas se dedicam à apresentação dos resultados do minicurso Ações educativas para a redução de riscos e desastres ministrado pelos autores no âmbito do Seminário. Ancorados nos preceitos do Marco de Sendai e também da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil brasileira no que tange ao desenvolvimento de uma cultura de redução de riscos de desastres, Mendonça e Freitas analisam as propostas de jogos interativos produzidas no minicurso, compreendendo-as como recurso pedagógico para a redução de riscos de desastres.

Por fim, os quatro últimos artigos abordam questões relativas ao contexto de disputas entre diferentes forças sociais e repertórios de sentido para enquadrar e enfrentar a crise relacionada à pandemia da Covid-19.

Sérgio Portella e Simone Oliveira, no artigo intitulado “Processos de vulnerabilização e desigualdades abissais: seria a terra plana e o coronavírus redondo?”, se dedicam a questionar o caráter meramente biológico da pandemia da Covid-19. Assim, através de uma perspectiva sociológica, criticam a imaginação ocidental dominante acerca da qualificação “natural” atribuída à referida crise bem como as estratégias calculadas de invisibilidade dos processos de vulnerabilização das populações imersos na mesma, especialmente aquelas inseridas no Sul Global, as quais são deflagradas pelos segmentos sociais locais acomodados em suas posições de poder, circunstância tal que suscita vários pontos de alerta, que os referidos autores compartilham com o público leitor.

O conjunto de desafios postos ao enfrentamento da pandemia da Covid-19 é analisado no artigo “A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica: algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil” elaborado por Érica Terezinha Vieira de Almeida. Para tanto, destaca o crescimento do desemprego, da precarização do trabalho e as contrarreformas neoliberais que agravam a desigualdade social e dificultam a implementação das respostas necessárias ao enfrentamento da pandemia.

*Olhares cruzados sobre riscos e desastres*

Antenora Maria da Mata Siqueira, Adriana Soares Dutra, Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Norma Valencio

Na sequência, Érica Tavares, Elias Andretti Dantas do Vale e Clóvis Peixoto Firmo apresentam o artigo “Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais”. Discutem a mobilidade cotidiana para o trabalho de pessoas que residem em áreas que experimentam a ocorrência de desastres, em Campos dos Goytacazes/RJ, acrescida pelas incertezas agravadas pela pandemia da Covid-19.

Os autores Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro e Tharcisio Cotta Fontainha, no artigo intitulado “Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia da Covid-19 - estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro”, o qual aborda a necessidade de construção de hospitais de campanha (HC) para atendimento da população no contexto da pandemia da Covid-19 e o fluxo de ideias, influências e interesses dos *stakeholders* envolvidos neste processo.

Esperamos que este significativo encontro de olhares distintos sobre riscos e desastres possa cativar o/a leitor/a e estimulá-lo/a a um contínuo exercício de interesse ampliado sobre o assunto.

*Referências*

ACOSTA, V. G. *The Anthropology of disasters in Latin América: State of the Art*. 1. ed. Londres: Routledge, 2019.

BECK, U. *World Risk Society*. Cambridge, UK: Polity Press, 1999.

CARMO, R.; VALENCIO, N. (org.). *Segurança Humana no contexto dos desastres*. São Carlos: RiMa Editora, 2014.

DOUGLAS, M.; WILDAVSKY, A. *Risco e Cultura: um ensaio da seleção de riscos tecnológicos e ambientais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

DUTRA, A. *Gestão de Desastres e Serviço Social: o Trabalho de Assistentes Sociais junto aos órgãos municipais de proteção e defesa civil*. 2. ed. Curitiba: Appris, 2021.

FAUGÈRES, L. La géo-cindynique, géocience du risque. *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, n. 3, Paris, 1991. p. 179-193.

FIOCRUZ. FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Boletim do Observatório Covid-19: semana epidemiológica 14 de 2021*. Disponível em: [https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim\\_covid\\_semana\\_14\\_2021.pdf](https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim_covid_semana_14_2021.pdf). Acesso em: 19 abr. 2021.

GIDDENS, A. A vida em uma sociedade pós-tradicional. *In*: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora UNESP, 1997. p. 72-133.

*Olhares cruzados sobre riscos e desastres*

Antenora Maria da Mata Siqueira, Adriana Soares Dutra, Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Norma Valencio

GUIVANT, J. S. A trajetória das análises de risco: da periferia ao centro da teoria social. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas**, São Paulo: ANPOCS, n. 46, p. 3-38, 1998.

LAVELL, A. La gestión local del riesgo: nociones y precisiones em torno al concepto y la práctica. *In: La gestión local del riesgo: Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica.* [S. l.]: Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales em América Central (CEPREDENAC); PNUD, 2003. 101 p., il.

LOURENÇO, L. Introdução. *In: LOURENÇO, L.; AMARO, A. Riscos e Crises: Da teoria à plena manifestação* (coord.). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2018.

LUPTON, D. Sociology and risk. *In: MYTHEN, G.; WALKLATE, S. (ed.). Beyond the risk society.* Berkshire: Open University Presse, 2006. p. 11-24.

MINAYO, M. C. S. *et al.* Possibilidades e dificuldades nas relações entre ciências sociais e epidemiologia. **Ciênc. saúde coletiva** [online], v. 8, n. 1, p. 97-107, 2003. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232003000100008&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232003000100008&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 25 fev. 2021.

MORIN, E. **O problema da complexidade**. Sintra, Portugal: Publicações Europa-América Ltda, 1984.

PANDEMIA na Favela: a realidade de 14 milhões de favelados no combate ao novo Coronavírus. Rio de Janeiro: Cufa. Central Única das Favelas, 2020. Disponível em: <https://www.cufa.org.br/noticia.php?n=NjM4>. Acesso em 15 abr. 2021.

QUARANTELLI, E. **Catastrophes Are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina.** Items: insights from the Social Sciences. 2006. Disponível em: <https://items.ssrc.org/understanding-katrina/catastrophes-are-different-from-disasters-some-implications-for-crisis-planning-and-managing-drawn-from-katrina/>. Acesso em: 15 ago. 2007

REVET, S. Penser et affronter les désastres : un panorama des recherches en sciences sociales et des politiques internationales. **Critique Internationale**, n. 52, p. 157-173, 2011. <https://www.jstor.org/stable/24566082>. Acesso em: 4 dez. 2020.

SIQUEIRA, A. *et al.* (org.). **Riscos de desastres relacionados à água: aplicabilidade de bases conceituais das Ciências Humanas e Sociais para a análise de casos concretos.** São Carlos: RiMa Editora, 2015. Disponível em: [http://www.neped.ufscar.br/Arquivos/riscos\\_desastres\\_relacionados\\_aguae\\_book.pdf](http://www.neped.ufscar.br/Arquivos/riscos_desastres_relacionados_aguae_book.pdf). Acesso em: 2 jul. 2020

SOUZA, K. G. S.; LOURENÇO, L. A evolução do conceito de risco à luz das ciências naturais e sociais. *In: SOUZA, K. G. S.; LOURENÇO, L. Territorium.* Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015. p. 31-44.

---

***Olhares cruzados sobre riscos e desastres*****Antenora Maria da Mata Siqueira, Adriana Soares Dutra, Juliana Thimóteo Nazareno Mendes, Norma Valencio**

---

VALENCIO, N. Desastre como barbárie: o avesso do habitar. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, v. 26, n. 38, p. 124-161, 2019.

VALENCIO, N.; VALENCIO, A. Crises conectadas: antecedentes e desdobramentos sociais de uma crise sanitária no Brasil. *In*: VALENCIO, N.; OLIVEIRA, C.M. **COVID-19: Crises entremeadas no contexto de pandemia (antecedentes, cenários e recomendações)**. São Carlos: CPOI-UFSCar, 2020. p. 425-447. Disponível em: [http://www.sibi.ufscar.br/arquivos/covid-19-crieses-entremeadas-no-contexto-de-pandemia-antecedentes-cenarios-e-recomendacoes.pdf?fbclid=IwAR3CShlaa3WNOUoFiqlcY4ZQK5usV9\\_Gg\\_zjFPr-wIERIZLCeveMif8-iM](http://www.sibi.ufscar.br/arquivos/covid-19-crieses-entremeadas-no-contexto-de-pandemia-antecedentes-cenarios-e-recomendacoes.pdf?fbclid=IwAR3CShlaa3WNOUoFiqlcY4ZQK5usV9_Gg_zjFPr-wIERIZLCeveMif8-iM). Acesso em: 10 jul. 2020.

VARGAS, M. A. A construção social da moradia de risco. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 8, n. 1, p. 59-78, 2006.

VEYRET, I. **Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

### ***Agradecimentos***

As organizadoras deste dossiê agradecem à Essentia Editora IFFluminense pelo Edital que viabilizou esta publicação, aos Editores da Revista *Vértices*, Inêz Barcellos de Andrade e Edson Carlos Nascimento e equipe, pelo espaço e pelo cuidadoso trabalho editorial, a/aos autores/as pelas contribuições originais submetidas, aos avaliadores dos artigos e às instituições de suporte que vêm enredando estudiosos nos vários eventos científicos mencionados, especialmente no II Seminário Internacional de Riscos e Desastres: abordagens interdisciplinares do qual este dossiê deriva mais diretamente, quais sejam, a FAPERJ (P.E\_26/010.000827/2019), o CNPq (P.435245/2018-0) e a UFF-Campos dos Goytacazes/RJ.

---

**COMO CITAR (ABNT):** SIQUEIRA, A. M. M. *et al.* Olhares cruzados sobre riscos e desastres. *Vértices (Campos dos Goytacazes)*, v. 23, n. 1, p. 4-15, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p4-15>. Disponível em: <https://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/16016>.

**COMO CITAR (APA):** Siqueira, A. M. M., Dutra, A. S., Mendes, J. T. N. & Valencio, N. (2021). Olhares cruzados sobre riscos e desastres. *Vértices (Campos dos Goytacazes)*, 23(1), 4-15. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p4-15>.

Recibido: 7 out. 2020  
Aceptado: 9 mar. 2021

DOI: 10.19180/1809-2667.v23n12021p16-44

## *Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*

Ana Murgida  <https://orcid.org/0000-0001-8158-5351>

Doctora en el área de Antropología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente del Departamento de Ciencias Antropológicas y dirigente del Proyecto Antropología del Riesgo en el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – Buenos Aires – Argentina. E-mail: animurgida@gmail.com.

### *Resumen*

Desde la óptica de la antropología del riesgo y los desastres investigamos la producción y consolidación de sucesivas vulnerabilidades en la construcción social del riesgo por contaminación industrial en el norte de la cuenca hidrocarburífera de Neuquén, en la Patagonia Argentina. El caso de la comunidad mapuce Nehuen Kura es el eje del análisis que integra históricoprocesualmente diferentes aspectos de la vida de las comunidades ubicadas en entornos degradados incluso, hasta una condición de "zonas de sacrificio". Caracterizamos los efectos directos de las intervenciones extractivistas en el medio natural y construido, así como aquellos derivados de las normas estatales que acompañan el modelo de desarrollo y de acceso a los bienes comunes por comunidades originarias y empresas extractivistas. Desarrollamos una etnográfica crítica y empleamos estrategias metodológicas múltiples para revelar las formas de control -o su ausencia- ante el desastre lentamente generado, así como las expresiones culturales de sufrimiento relativas a los efectos del desastre y del riesgo. Esto permite vislumbrar variables cualitativas e indicadores para incorporar la subjetividad a través de la categoría de "sacrificio" que acompaña las estrategias adaptativas locales. De este modo generamos una contribución a los debates acerca de la definición y usos de la vulnerabilidad social en el marco del riesgo de desastre que acompaña los proyectos de desarrollo.

Palabras clave: Vulnerabilidad. Construcción del Riesgo. Silencio. Hidrocarburos. Patagonia.

## *Vulnerabilidades e incertezas entre o desenvolvimento e o Bem Viver: Risco social na zona petrolífera*

### *Resumo*

Desde a perspectiva da antropologia de risco e desastres, pesquisamos a produção e consolidação de vulnerabilidades sucessivas imbricadas na construção social de risco de desastre causado pela contaminação industrial no Norte dos campos petrolíferos da província de Neuquén na Patagônia Argentina. O caso da comunidade mapuce Nehuen Kura é o eixo de análise que integra histórica- e processualmente diferentes aspectos de vida das comunidades localizadas em ambientes degradados às vezes até em uma situação de "zona de sacrificio". Caracterizamos os efeitos diretos das intervenções extractivistas nos ambientes naturais e construídos, e também os efeitos das normas estaduais que acompanham o modelo de desenvolvimento, e do acesso aos bens comuns para as comunidades originárias e as empresas extractivas. Desenvolvemos uma etnográfica crítica e usamos estratégias metodológicas múltiplas, para demonstrar as formas de controle - ou sua falta - frente ao desastre lentamente gerado, assim como as expressões culturais de sofrimento relacionadas aos efeitos do desastre e do risco. Isso permite perceber variáveis qualitativas e indicadores para incorporar a subjetividade através da categoria do sacrificio, o que acompanha as estratégias de adaptação locais. Desse modo geramos uma contribuição para as discussões em torno da definição e dos usos da vulnerabilidade social no quadro dos riscos de desastre que acompanham os projetos de desenvolvimento.

Palavras-chave: Vulnerabilidade. Construção do Risco. Silêncio. Hidrocarbonetos. Patagônia.

*Vulnerabilities and uncertainties between the development and the Good Living:  
Social risk in an oil production zone*

***Abstract***

From a perspective of the anthropology of risk and disasters, we investigate the production and consolidation of successive vulnerabilities that occur during the social construction of risk through industrial pollution in the northern oilfields of the province of Neuquén in Argentine Patagonia. The case of the Mapuce community of Nehuen Kura provides the line of analysis which integrates in a historical manner the different life aspects of communities in environments degraded, at times, to a condition of a "sacrificial area". We describe the direct effects of extractive intrusions on the natural and constructed environment, as well as the effects of State directives that derive from prevailing models of development and access to common goods by aboriginal communities and extractive industries. We develop a critical ethnography and employ multiple methodological strategies to reveal the forms of control -or its absence- in the face of the slow and steady generation of a disaster, and expose the cultural expressions of suffering caused by the effects of disaster and risk. This allows us to detect qualitative variables and indicators that permit the integration of subjectivity through a category of "sacrifice" which accompanies local adaptive strategies. In this way, we contribute to the discussion on the definition and uses of social vulnerability as it relates to the disaster risk associated with development projects.

Keywords: Vulnerability. Construction of Risk. Silence. Hydrocarbons. Patagonia.

*Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores*



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

## **1 Introducción**

Cuando la amenaza implica el fenómeno de la contaminación, el buen vivir va quedando relegado junto a los derechos humanos relativos al disfrute de un ambiente seguro, saludable y sostenible; particularmente cuando no encontramos correlación entre la producción de amenazas, con la experiencia institucional para anticiparse o prevenir desastres, así como tampoco medidas para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones expuestas dentro de un modelo de desarrollo que amplía la gama de opciones para apropiarse y utilizar los bienes naturales.

La noción de vulnerabilidad social en el marco de los estudios de riesgo de desastre, se refiere a las características socioculturales, económicas y políticas de una comunidad e individuos, que se combinan con fuerzas político-económicas y ambientales contextuales, determinando la capacidad de movilizar estrategias ante amenazas sociales, tecnológicas y biofísicas (GARCIA ACOSTA, 2005; OLIVER-SMITH, 2002).

Coincidiendo con las reflexiones de la antropóloga Das (2008), parece naturalizado que, en el caso de los riesgos de contaminación, la población los debe tolerar como condición para sobrevivir, mientras el Estado y los mentores de la implementación de dispositivos para producir riqueza y energía en nombre del futuro se apropian, además del territorio, del sufrimiento de quienes son reclasificados una y otra vez en función de proyectos y modelos de producción. El fenómeno es reconocido tanto por las poblaciones locales expuestas, como por organismos internacionales, de los cuales participan muchos de los países que reconocen el derecho humano a un medio ambiente sano en sus normativas nacionales tales como constituciones, leyes nacionales, jurisprudencia, e incluso mediante la firma de acuerdos regionales. Pese a ello, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (EL MEDIO..., 2019) destaca que “la mayoría de la población mundial está expuesta, sin su consentimiento, a sustancias y desechos peligrosos que aumentan la probabilidad de desarrollar enfermedades y discapacidades a lo largo de la vida”, por lo que a nivel global, la implementación de las medidas necesarias para reducir el riesgo o directamente, revertir la vulnerabilidad social, dista del ideal de justicia y equidad necesarios para garantizar este derecho. La intervención en ausencia de consulta se practica de hecho, como cuando quedan involucrados territorios de Comunidades Indígenas y según artículo 169 de la Organización Internacional del Trabajo, debe realizarse la “consulta previa libre e informada”.

La contaminación es un proceso totalizante que involucra todos los medios y bienes: aire, agua y suelo, a las personas expuestas y el colectivo social, ya que comprende, con profundidad temporal, cambios en la organización de comunidades, modificaciones en la cotidianeidad, en las disposiciones al actuar y los modos de percibir la propia vulnerabilidad. Nos interesa abordar procesualmente desde la antropología, la construcción social del riesgo en el marco de un sistema de desarrollo extractivista en Rincón de los Sauces, Departamento Pehuenches, situada dentro de la cuenca hidrocarburífera neuquina y parte de la región conocida como Vaca Muerta. Considerando que en esa zona la degradación ambiental y la vulnerabilidad son críticas, podemos así hablar de desastre como manifestación de un modelo de desarrollo sesgado, conducido con procesos insostenibles (LAVELL; MASKREY, 2014; WISNER, 2016).

En el caso que nos ocupa, el riesgo por contaminación en la zona rural y en la trama urbana de Rincón de los Sauces, se observa una construcción permanente y continua de riesgos con impactos cotidianos en los cuerpos de quienes habitan el territorio, en la aptitud para el uso del suelo, pero también en los bienes comunes derivando en la limitación de modos de producir tradicionales como la crianza de animales y las prácticas agrícolas y en la calidad del agua para consumo humano. También ocurren

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

impactos súbitos tal como los incendios y los derrames de petróleo que hacen visible el fenómeno de la contaminación en el acceso a agua segura para consumo humano urbano y rural, para riego y abrevadero del ganado.

Las formas que reviste ese proceso gradual y generalizado van variando a través del tiempo, con una tendencia constante que es el incremento de la vulnerabilidad de la población y con lógicas políticas reproductoras de contradicciones. Con ello referimos a la larga duración, que incluye procesos antecedentes a la inserción de la industria petrolera en la zona mencionada.

El fenómeno que nos convoca es reconocido institucionalmente por la Secretaría de Ambiente de la provincia de Neuquén y por las empresas que operan en la cuenca hidrocarburífera. Sólo tomando en cuenta los últimos años, estos actores sociales señalan que entre 2015 y 2018 hubo 3.368 "incidentes ambientales", con un promedio aproximado de dos derrames diarios (ARANDA, 2019). La forma de consignarlos es a través del registro que realizan las empresas, o a partir de denuncias de integrantes de las comunidades rurales cuyos miembros recorren el campo en seguimiento de sus animales. Pero cada incidente o evento contribuye al fenómeno total que entendemos como proceso. La degradación de los suelos y la contaminación de los bienes naturales del presente, es parte del curso de la historia a partir de la constitución del Estado Nacional, primero con la apropiación y distribución de tierras para producción agropecuaria, y más tarde con la exploración hidrocarburífera. Ambos hechos, como políticas de Estado, profundizaron la vulnerabilidad social resultante de crecientes procesos de desigualdad social, constituyendo amenazas permanentes para diversos sectores de población originaria, criolla y extranjera. Los procesos "originarios" fueron la apropiación del territorio y su posterior distribución, en función de objetivos económicos de grupos sociales porteños, mientras quedaban sumergidos en silencios institucionales las lógicas productivas y vínculos solidarios entre pobladores y entre éstos y la naturaleza, al no impactar en balanzas comerciales.

### *1.1 Aspectos conceptuales*

En este trabajo abordamos el riesgo socioambiental, las catástrofes y las situaciones críticas, desde la perspectiva antropológica y los definimos a partir de Susanna Hoffman y Anthony Oliver-Smith (2002, p. 4) quienes destacan la doble condición de evento y proceso, que combina un agente potencialmente destructivo del entorno natural alterado o construido y una población en condiciones de vulnerabilidad producida social y económicamente.

El énfasis sobre el análisis de la vulnerabilidad lo situamos en la intersección de dos enfoques teórico-conceptuales del subcampo del riesgo y los desastres. Estos comienzan a gestarse en las décadas de los ochenta y noventa con *el enfoque de la construcción social de riesgos y el enfoque de la vulnerabilidad*. Como lo señala García Acosta (2005, p. 23), ambos enfoques parten de los aspectos sociales que configuran los desastres, colocando fuertemente en cuestión el determinismo de la idea -que aún mantiene vigencia- acerca de que los desastres son naturales.

El enfoque de la construcción social de riesgos está asociado al análisis de la percepción del riesgo culturalmente construida (DOUGLAS, 1996; DOUGLAS; WILDAVSKY, 1982). Mientras que el enfoque de la vulnerabilidad (nombre acuñado por Kenneth Hewitt en 1997) se concentra más en la producción socioeconómica y política de desigualdades que configuran las condiciones que determinan el grado de los efectos ante la presencia de una amenaza. Si bien ambos enfoques consideran la idea de

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

proceso histórico, las diferencias son analíticas al definir, cada investigador, los componentes del sistema socioambiental así como el recorte espacio-temporal que se priorizan para comprender (i) la generación de las transformaciones materiales vinculadas a políticas de desarrollo, (ii) los cambios en las percepciones de los grupos sociales involucrados en situaciones de riesgo, (iii) las formas de identificar y clasificar las amenazas en el presente y en el futuro, (iv) las estrategias colectivas y organización social para lidiar con los riesgos y desastres.

Desde nuestra perspectiva y de acuerdo con Altez (2016, 2019), la investigación de procesos históricos recupera las narrativas de distintos actores sociales, muchos de ellos institucionales. Sobre esto se lleva adelante una interpretación crítica de los procesos político-económicos y sociales que contribuyen a la construcción histórica de las vulnerabilidades e incluso inician procesos de vulneración o vulnerabilización del otro. El análisis holístico de riesgos y desastres, nos conduce a considerar los resultados de estudios que provienen de las ciencias exactas y naturales para incorporar el entendimiento analítico y técnico sobre factores físicos con potencial de peligrosidad (la producción de amenazas en términos físicos). El aporte etnográfico crítico permite comprender cómo se articulan económica-política y socialmente los agentes que participan en la construcción y reproducción de los riesgos y las vulnerabilidades. Este camino permite avanzar en la problematización de los efectos más o menos permanentes que invaden todas las esferas de la vida, de la organización social y del medio natural y construido (ALTEZ, 2016; BARRY, 2015; DAS, 2008; GARCÍA ACOSTA, 2018; MURGIDA *et al.*, 2016; OLIVER-SMITH, 2002; 2017; ULLOA, 2014).

... el riesgo y por tanto los desastres, dependen sobre todo de las condiciones sociales y que es la sociedad y no la naturaleza, la que decide quiénes tienen una mayor exposición física y social a las amenazas de la naturaleza [y tecnológicas] [...] El desastre depende así del orden social, de las relaciones cotidianas con el entorno y de las condiciones históricas más amplias (GARCÍA ACOSTA, 2018, p. 11).

Como afirma Altez (2019), los desastres son “ventanas críticas” que, si bien se revelan a través del evento desastroso, nos permiten sumergirnos en las relaciones sociales que dan vida al proceso de producción material de amenazas y de la “construcción social del riesgo”. Éstas resultan de la confluencia de factores naturales, tecnológicos, de organización social, estrategias adaptativas y modelos de desarrollo, que en su combinación generan estados críticos y de incertidumbres (DOUGLAS, 1996; GARCÍA ACOSTA, 2018; HACKING, 2001; LAVELL, 2000; OLIVER-SMITH, 1995).

Nos resulta interesante el concepto de “estrategia adaptativa” empleado por autores como L. Bartolomé (1985) en el marco de un estudio sobre relocalizaciones forzadas ante la construcción de la represa hidroeléctrica Yaciretá, un conjunto de obras civiles realizadas entre Argentina y Paraguay y el trabajo de V. García Acosta (2006) analizando los aspectos socioculturales ante amenazas hidroclimáticas y cambio climático. Tomamos las estrategias adaptativas como un recurso analítico que nos posibilita ajustar el nivel de los instrumentos conceptuales al de los fenómenos que se pretende estudiar (BARTOLOMÉ, 1985, p. 80). Considerando que se trata de elementos de la cultura construidos a lo largo de generaciones, que se crean, adoptan y transforman para enfrentar las amenazas, manejar el riesgo y confrontar desastres actuales y potenciales. Estas “se expresan en comportamientos, memorias y prácticas específicas” (GARCÍA ACOSTA, 2006, p. 40) y las redes sociales que garantizan la dinámica de relaciones de reciprocidad para compartir e intercambiar conocimiento, bienes y servicios entre grupos sociales.

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

Históricamente en el marco de procesos y obras de desarrollo entra en juego el campo sociopolítico creando situaciones de excepción, que justifican violencias por parte del Estado y que imponen dolor y sufrimiento a los actores sociales locales de los territorios intervenidos. En estos contextos las estrategias adaptativas comienzan a perder eficiencia al disminuir la "productividad" debido a procesos de degradación de los elementos del medio, poniendo en riesgo la supervivencia.

Si bien la efectividad reducida de las estrategias adaptativas tradicionales se puede mensurar en relación con estudios técnicos como aquellos que abordan las características socioeconómicas, demográficas, productivas rentables, capacidad del suelo, entre otros; estos estudios dejan de lado aspectos subjetivos de las condiciones bajo las cuales se produce y se distribuye el "sufrimiento" al tiempo que se construye el riesgo (DAS, 2008, p. 444).

La antropóloga Veena Das en sus reflexiones sobre sufrimiento social, por ejemplo en la catástrofe de 1984 cuando el escape de gas de una planta química causó la muerte inmediata de miles de personas, analiza el modo en que se impone la "censura en las narrativas" de los "acontecimientos dolorosos", del mismo modo que a las estrategias y formas culturales "para la transmisión de ese tipo de acontecimientos" (DAS, 2008, p. 410). Al respecto nos resulta interesante explorar de qué manera dolor y sufrimiento individual o de una comunidad se pueden comunicar en primera persona, y cómo desde fuera de la situación se puede reconocer o negar. Veena Das propone identificar la "condición de sufrimiento" y las maneras en que históricamente se genera "un daño físico a cuerpos colectivos, y cómo la violencia moldea la subjetividad" (DAS, 2008, p. 155). Esta cuestión la analiza comparativamente entre casos históricos que comparten la violencia material y simbólica como el holocausto, el genocidio, el apartheid, la esclavitud, riesgos de contaminación química; casos que describe como catástrofes donde las instituciones del Estado inciden en las relaciones sociales históricas donde se apela a bases clasificatorias de las personas en base a principios de mercado, de raza, de clase que se imponen en nombre de un proyecto de sociedad en el futuro (DAS, 2008; DOUGLAS, 1996).

En el fenómeno de contaminación confluyen la lenta generación y el evento súbito que dan lugar a "zonas de sacrificio". La noción de zona de sacrificio es ampliamente empleada tanto en sentido positivo como negativo, para caracterizar a las áreas que concentran actividades contaminantes y comunidades humanas marginalizadas (MARTINEZ-ALIER, 2015) entre otros. El concepto fue acuñado durante la década de los setenta, para señalar los efectos de largo plazo de actividades extractivistas mineras. Se apoya en los objetivos de uso de la tierra, las características del sitio a ser explotado, de la tecnología, y con ello a la (im-) posibilidad a largo plazo de rehabilitar una zona ecológica degradada (UNITED STATE OF AMERICA, 1974).

De acuerdo con los significados y valoraciones que se dan a la vulnerabilidad social, los riesgos y desastres "se decide" la jerarquización de eventos o procesos para las instituciones gubernamentales de control. Cuando se inclina por el evento quedan sumergidos los componentes culturales y subjetivos de la vulnerabilidad, como "el sufrimiento" que se naturaliza a través de un largo proceso de generación de inequidades, expresado en normativas y políticas públicas con lenguajes que reflejan intereses estatales y privados. Por ello, en los contextos de riesgo, la condición de vulnerabilidad, como dice Oliver-Smith (2002), recae sobre una población socioeconómica y culturalmente marginalizada conducida a una situación percibida y vivida como una sucesión de interrupciones en satisfacción de las necesidades individuales y sociales tanto para la supervivencia física, como para el orden social y los significados sociales.

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

En las secciones siguientes trazamos de manera histórica el desarrollo desde las primeras intervenciones materiales y simbólicas del estado nacional, en nombre del progreso y del desarrollo, en la tenencia y uso de las tierras, dando cuenta de dos etapas de avance, la primera cuando se aprovechan los elementos del medio natural como recursos superficiales para la actividad agropecuaria, y una segunda etapa, en la cual se explotan los recursos subterráneos. Enfatizamos las percepciones y vivencias de los diferentes actores sociales acerca de la vulnerabilidad social, así como las estrategias institucionales oficiales y las territoriales ante los cambios económico- sociales precipitados por la exploración petrolera, hasta los efectos desastrosos de las contaminaciones repetidas, cotidianas y a la degradación ambiental social resultante en zonas de sacrificio caracterizados por la contaminación de suelo, agua y aire, y la erosión y compactación de suelos. Documentamos la acumulación de vulnerabilidades e incertidumbres sociales a través de registrar como se construye el sufrimiento de las poblaciones en diferentes momentos históricos en correlación con los dispositivos institucionales a través de los cuales se impone. Quedan destacadas las estrategias comunitarias como el silencio, en tanto respuesta de una población dependiente y subordinada a la economía petrolera, y a las restricciones institucionales para hacer sus reclamos. Damos cuenta de la fuerza de la organización social, expresada en movilizaciones en defensa del ambiente y de los derechos humanos, que permiten integrar diferentes sectores de la sociedad con intereses y necesidades culturales y ambientales frente a la continuidad de una actividad que se revela contradictoria con el buen vivir por su huella de degradación de todos los bienes comunes, aire, agua, suelo y organización social. Finalmente se presenta la propuesta de incorporar aspectos subjetivos (actuales e históricos) que hacen a la construcción de la vulnerabilidad y del riesgo como aporte a la discusión nacional e internacional acerca de las formas de definirlos y analizarlos.

## *2 Metodología*

La construcción de este trabajo se realiza aplicando el enfoque antropológico del riesgo de desastres, que comprende una mirada histórico – procesual sobre la producción de amenazas, la construcción material y simbólica del riesgo, su aceptabilidad y la construcción de la vulnerabilidad social.

Para ello a través de la investigación etnográfica atendemos a la perspectiva de los actores para explorar las diferentes dimensiones de la vida sociocultural y mirar detrás del desastre y de la vulnerabilidad presente. El trabajo etnográfico es al mismo tiempo concepción y práctica del conocimiento que nos permite indagar en la conformación y transformación de las estrategias materiales y simbólicas en la producción del riesgo, su aceptabilidad y las formas de resistirlo.

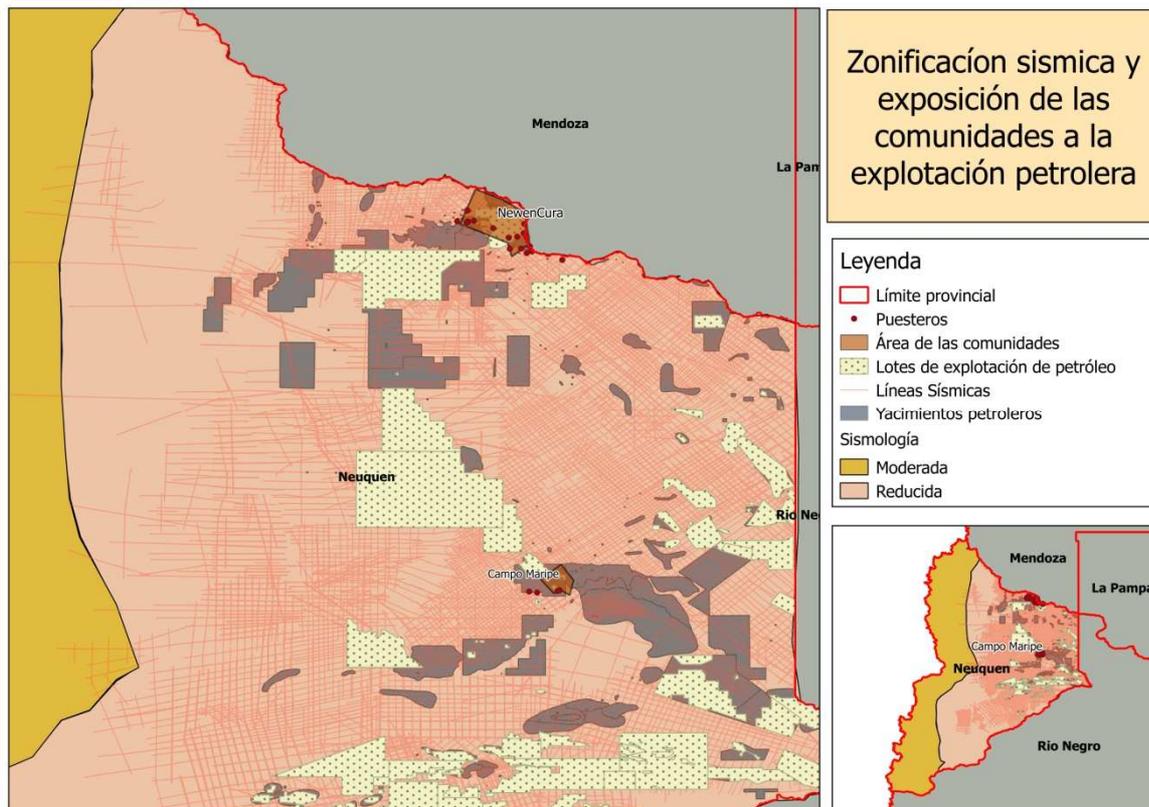
En esta línea de trabajo aplicamos herramientas etnográficas durante tres años de trabajo de campo en la comunidad Newen Kura compuesta por 25 familias que habitan en el área rural y en la trama urbana. Esta forma parte de la Zonal Xavunko de la Confederación Mapuce de Neuquén y en la ciudad de Rincón de los Sauces. Durante cuatro estadías a lo largo de tres años en la comunidad mapuce, realizamos veinte entrevistas abiertas y en profundidad, así como entrevistas informales en encuentros ocasionales en los recorridos por el campo y en las ciudades.

A partir de las entrevistas con autoridades mapuce de diferentes niveles de territorialidad, reconstruimos sintéticamente la forma de organización social y política. Las familias mapuce se encuentran agrupadas en *lofo comunidades* que son el sujeto de derecho definido por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Poseen una autoridad política el *logko*, que puede ser hombre o mujer. La cabeza

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

de la comunidad es electa por los integrantes de la misma cada dos años, junto a dos autoridades subordinadas a éste, el *inan logko* y el *werken* o vocero de la comunidad quien se encarga de los aspectos administrativos y de comunicación. Esta organización se repite en estructuras mayores que agrupan a varios lof o comunidades denominadas Zonal, en este caso trabajamos junto a la Zonal Xavunko y todas las zonales se articulan en la Confederación Mapuce de Neuquén.

Figura 1. Mapa de Exposición a explotación petrolera y sismicidad. Comunidades Newen Kura y Campo Maripe



Fuente: Elaboración propia. Instituto Nacional de Prevención Sísmica (2019). Recorrido territorial (2017-2019)

En el procesamiento del material, reconstruimos un corpus narrativo que refleja el proceso histórico de las transformaciones, al cual articulamos con el análisis de la literatura histórica, gris, y medios de comunicación. En este recorrido procedimental, la historia de vida del Logko fue el hilo conductor que inspiró el trabajo y nos permitió estructurar todas las entrevistas realizadas.

Los resultados de dicho procesamiento fueron correlacionados con los cambios en las políticas de desarrollo implantadas en los territorios, con los análisis históricos de la región, con los informes oficiales y aquellos encargados por la comunidad para comprobar el estado de sus tierras y su ocupación territorial. Prestamos atención a las formas institucionales de clasificar a las personas y los bienes comunes, explorando los efectos culturales en la trama de relaciones sociales, y en las formas de organización social para resistir las violencias y los dispositivos para hacerles frente.

### 3 Resultados

A través de desarrollar la investigación etnográfica logramos explorar detrás del desastre y de la vulnerabilidad presente. Para ello, privilegiamos nuestro trabajo con una de las familias más antiguas de Rincón de los Sauces, integrante de la comunidad Newen Kura de adscripción mapuce. La relevancia de esta comunidad radica en que habitan un entorno contaminado, que algunos de sus miembros se mantienen con una producción de subsistencia en el territorio, y otros de sus miembros se encuentran habitando en la trama urbana y empleados en actividades de la industria petrolera.

Los relatos del logko de la comunidad de más de 90 años de edad, y otros miembros más jóvenes, nos han permitido comprender los cambios en el medio, en las amenazas, en las formas de organización para producir en el territorio, las estrategias adaptativas locales ante las diferentes políticas de Estado y dispositivos de apropiación del territorio, de los bienes comunes. El desarrollo de la investigación nos conduce a develar contradicciones históricas que componen de manera acumulativa la vulnerabilidad y modificaciones en las conductas para sobrevivir y enfrentar amenazas. Los recorridos por la bibliografía histórica puesto en relación con el trabajo etnográfico revelan dos etapas centradas en las formas de valorizar los bienes comunes como recursos desde el Estado y las empresas privadas, en primera instancia como recursos superficiales y en la segunda como subterráneos. En ese marco, hemos tomado nota de las regularidades derivadas de las ideologías inscriptas en la clasificación gubernamental de las personas, de sus conductas, de su cultura y como ello sumerge a los habitantes locales; especialmente a quienes detentan adscripción étnica; en procesos de incertidumbre y riesgo permanente.

#### 3.1 Territorio para producir y producción de contaminación

En la revisión histórica de los avances del Estado sobre los territorios en busca de valorizar los recursos superficiales, encontramos en una primera etapa, la exploración e identificación de potenciales actividades productivas. Las primeras “desposeciones” operaron a través de la expansión de prácticas extractivistas como la ganadería extensiva, en el marco de políticas de “poblamiento” que implicaba la “instalación” de criollos<sup>1</sup> y extranjeros con permisos de ocupación, apelando al pago del arrendamiento de tierras y de permisos de pastaje. En ese momento, algunos de los habitantes originarios eran reducidos en comunidades marginales cuando no se los desplazaba de manera forzosa a otras provincias o a estancias privadas como mano de obra esclava o servidumbre (BLANCO, 2016; MURGIDA *et al.*, 2016).

Paralelamente, con el descubrimiento del primer yacimiento petrolífero en Comodoro Rivadavia, hacia 1907, el poder ejecutivo nacional comienza la promoción de la actividad a través de un régimen de zonas de reserva y de concesiones de explotación que fue variando en sus énfasis, pero en ningún caso tomó en cuenta a las poblaciones locales, salvo como potencial mano de obra para la industria en sus diferentes fases (hecho que la política interpretó como traer primero el progreso, y más tarde en los años sesenta, el desarrollo).

---

<sup>1</sup> El término criollo se emplea desde la época de la colonización europea, para hacer referencia a las personas nacidas en el continente americano, pero que tener un origen europeo. También suele emplearse con connotaciones racistas y clasistas en referencia a habitantes rurales pobres. Según Casabona y Guber (en L. Bartolomé, 1983) comenzó a emplearse incluso como sinónimo de cabecita negra, hacia 1930, cuando tuvo lugar una significativa migración rural-urbana en la Argentina. La población urbana hasta entonces predominante “blanca” y de origen europeo, desplegó diversos motes despectivos para denominar a quienes llegaban de pueblos del interior de las provincias del país, tomando sobre todo algunos de sus rasgos físicos, especialmente el color oscuro de la piel y del cabello. También usaban esta forma de denominación, los terratenientes con los trabajadores de sus fincas y estancias.

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

### 3.2 El pasado en el presente y en el futuro

Los relatos de informes oficiales de época que rescatamos a partir de la literatura histórica, suelen consignar información asociada al proceso de poblamiento según las normas del Estado Nacional. De este modo, los historiadores académicos, son quienes develan la ideología que los recorre, dando cuenta que la mención “permitida”, para caracterizar a los pobladores se relacionaba con aquellos que producían mercancías para las empresas de la burguesía nacional, y con ello para la exportación (BLANCO, 2016, 2018). De esta manera, la ideología centrada en que la civilización se asocia racialmente a lo blanco, solo aceptaba la denominación de puesteros y de criollos, invisibilizando las identidades de los pueblos originarios y fundamentalmente su cultura.

Rincón de los Sauces era un paraje ubicado a orillas del río Colorado, caracterizado por una gran cantidad de sauces criollos que se divisaban a gran distancia. Morrisoli (1983 *apud* HERNÁNDEZ, 2015) lo identifica como poblado alrededor de 1905 cuando comenzó la habilitación de tierras por parte del Estado Nacional. Por esos años había solo casas dispersas, y para aprovisionarse debían viajar a la cabecera del Departamento de Pehuenches, Buta Ranquil (en Mapudungun: grandes pasturas), donde había casas de ramos generales.

El *logko* de la comunidad, don Faustino Molina de 96 años, nos relata continuidades y cambios en su propia vida como puestero y cómo líder de la comunidad mapuce Newen Kura. Al relacionar la literatura histórica con sus relatos y los de otros de los integrantes de la comunidad, podemos comprender los cambios socioeconómicos y ambientales. Así revelamos de qué manera éstos inciden “...en las creencias, en los comportamientos en respuesta a la alteración de circunstancias, para mejorar las condiciones de existencia, incluyendo un sentido cultural de la vida” (OLIVER-SMITH, 2017, p. 208) o nada más ni nada menos que para la supervivencia.

#### 3.2.1 Qué es ser puestero en este contexto

Se definía como puesteros a quienes habían sido reasentados en el territorio para trabajar la tierra y criar animales, y que comenzaron a instalarse en la zona a partir de la primera catástrofe patagónica, el genocidio que llevó adelante el Estado Nacional sobre los pueblos originarios. Como sobrevivientes de la misma, los mapuce se re-asientan en zonas clasificadas como de producción marginal, donde los rasgos de su cultura quedan silenciados bajo pena de castigos sociales o violencia institucional.

*Hija del logko- Se creen muchos que porque sos mapuce hay que dejar a un lado. (...) Muchos no lo entienden y no lo quieren respetar. Si tenemos reunión y nos vestimos como mapuce, nos van a mirar de costadito.*

El silencio pasa a ser una estrategia adaptativa de los adultos portadores de los saberes y las memorias, que les permite sobrevivir y persistir en los márgenes del territorio, consecuentemente, interrumpiendo el proceso de transmisión de conocimientos tradicionales, entre ellos el saber lidiar con los riesgos que caracterizan la región tal como inundaciones, sequías, nevadas.

Entre los eventos catastróficos que encontramos en la literatura histórica de la región y en informes oficiales se menciona la gran inundación en norpatagonia de 1914 que afectó a los habitantes de la cuenca del río Colorado, especialmente a aquellos situados en la costa. El origen geofísico e hidrológico ha sido

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

el colapso del dique natural del río Barrancas en época de deshielo, incrementando la velocidad de la corriente que arrasó pueblos y haciendas. El fenómeno es referido como catastrófico en diarios de la época y en la bibliografía, mientras que el *logko* recuerda que

*Logko - los antiguos, ellos sabían que se tenían que ir hacia las zonas altas, a las bardas para salvarse, y que por eso se salvaron la mayoría de los pobladores de la zona de Rincón de los Sauces y Pata Mora.*

Desde las memorias que pasaron de generación en generación, se destaca el conocimiento tradicional, pese a que el fenómeno tuvo una magnitud inusitada y había arrasado con campos sembrados, viviendas y comercios, se habían logrado contabilizar alrededor de doscientos muertos en toda la cuenca, además de interrumpir la circulación del ferrocarril. Tan es así que, para la historia, dicha inundación es “la gran inundación” que incluso apareció en medios de comunicación de tirada nacional en aquellos años, alertó a diversas instituciones acerca de la dificultad de dar respuesta inmediata ante una catástrofe semejante, y se impulsó el estudio hidrogeológico de las causas del fenómeno desastroso (HERNÁNDEZ, 2015; LA INUNDACIÓN..., 2018).

Esta misma línea ideológica “civilizatoria” y de “progreso” guiaba la clasificación de las tierras entre aptas y no aptas para la agricultura y ganadería, la productividad de los suelos era atribuida a la clasificación de las conductas de los pobladores en términos de obstaculización o de impulso hacia el futuro (BLANCO *et al.*, 2018) que se reflejaba en los resultados de su trabajo.

*Antiguo Logko de la comunidad-Un año se perdió la producción del campo por las heladas que fueron muy fuertes, me dijeron que eso era porque era holgazán, y que no sabían cómo podía titularizar la tierra si no la trabajaba como debía.*

Se colocaba especial énfasis en identificar aquellos que “no reúnen las condiciones para contratar con el Estado” el arrendamiento de las tierras o tramitar permisos de pastaje en tierras fiscales. Quienes no reunían los requisitos acentuaban la incertidumbre y la vulnerabilidad, pues se transformaban en “intrusos” posibles de ser desalojados de la tierra que ocupaban, en el marco de las nuevas normas y del sistema burocrático del Estado (BANDIERI, 1993). Estas formas institucionalizadas de clasificar y nombrar a los pobladores que llegaron a esas tierras en busca de medios de subsistencia, los dejan sumidos en una incertidumbre permanente que superaba en cuanto a su carácter amenazador, a los peligros hidroclimáticos que formaban parte del ambiente en el que quedaban confinados.

La ideología que impregna los instrumentos burocráticos logra destacar patrones de conductas que se repiten en todos los territorios y constituyen mecanismos justificatorios del despojo, tales como la extorsión privada acompañada de la ayuda policial (BLANCO *et al.*, 2018; MURGIDA *et al.*, 2016) y como respuesta adaptativa, el silencio de los habitantes frente a las fuerzas históricas oficiales que ponderan el sacrificio de *los otros* como proyección de un futuro de progreso.

El “sacrificio” de la población más pobre y vulnerable se materializaba a través de arrendar tierras fiscales en áreas de productividad marginal, y enfrentar deudas impagables entre pequeños crianceros o productores agropecuarios; subordinándose ante quienes poseían capacidad de pago, la construcción de la valorización de la tierra que trabajan otros por un salario que cambiaban por mercaderías en las tiendas o con intermediarios comerciales itinerantes.

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

Logko de la comunidad - [En ese tiempo] *El dinero, la plata no se consigue. Acá la plata no se consigue. Acá se vivía de lo que usted tenía. Antes hacía trigo, maíz. Valía eso, valía las plumas del avestruz, y de eso habían muchos pájaros. Entonces, qué pasaba, iban al campo, hacían trampas, teníamos chivos porque son más duros, le sacaban el cuero y todo se lo vendía a los turcos. No nos daban plata, todo lo cambiaban por mercadería. [...] Antes, cada puestero vendía desde 50 corderos para arriba, algunos llegaban a 100. Pero todo eso iba pa Chile nada para acá. [...] antes que se asentara YPF [...]. el cuero, la lana se vendía, se entregaba a Buta Ranquil que era un pueblo chiquitito con dos negocios. Era el pueblo más cerca y estaban los turcos y los rusos allá. Pero ahora no, nada de nada.*

En este período, las referencias al clima aparecen en el marco de la idea de progreso, cuando se realiza la clasificación del territorio en cuanto a su potencial productivo y rentable. Sin embargo, en esta clasificación, se incluye una caracterización de los pobladores en función de su productividad indicando las inclemencias del tiempo que debían enfrentar, “[...] los que se vieron obligados muchas veces a efectuar largas jornadas bajo la nieve soportando las más bajas temperaturas y pasaron otras tantas al borde del precipicio para llegar hasta su hogar [...]” (BLANCO, 2016, p. 61).

Los ocupantes con permiso, al asentarse formaban parte de un contrato. El Estado entrega tierras, el puestero entrega algo que posee y sobre lo que tiene control, su fuerza de trabajo. La vulnerabilidad se expresa en los cuerpos de los integrantes de la comunidad o unidad familiar frente a la amenaza, que queda asociada a las hostilidades climáticas o de las presiones para asegurar el acuerdo. Para mitigar esa situación, cada puestero debe mostrar un resultado que honre el acuerdo. Ello consiste en permanecer en el territorio ocupado con permiso, pagar por el uso de la tierra, y tener cierta rentabilidad para sobrevivir y conseguir dinero para pago de deudas.

### *3.3 Ampliación del desarrollo: hidrocarburos*

La etapa de avance de la exploración petrolera sobre Patagonia fue conducida por el Estado Nacional desde la División Minas, Geología e Hidrología del Ministerio de Agricultura a través de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Las exploraciones que se hicieron desde los años treinta en la costa del río Colorado despertaron expectativas en la población del área de Rincón de los Sauces, pero especialmente a partir de las campañas de la década de los sesenta. Quienes recorrían la estepa y los cerros eran ingenieros que contrataban a los puesteros como baqueanos (habitantes locales conocedores de los caminos y atajos de un terreno).

Logko de la comunidad -*son muestras que se hicieron en medio del Cerro, se tomaron muestras. Fue ahí donde estaba la comisaría un poquito para arriba por el faldeo. Nosotros trabajábamos con el ingeniero que se llamaba Eduardo.*

El departamento de Pehuenches, para la segunda mitad del siglo XX, era uno de los que poseía más alto porcentaje de tierras fiscales respecto al total, habiendo muy pocas propiedades en venta, y distintos grupos pagando permiso de pastaje para tareas ganaderas (BLANCO, 2016, 2018; HERNÁNDEZ, 2015).

En su nueva avanzada el Estado ya no llevaba inspectores para clasificar a los ocupantes del territorio por su productividad, sino que se les solicitaba documentación probatoria oficial de la propiedad o permiso de ocupación de las tierras. El valor de la superficie y su forma de ocupación, quedaba

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

subordinada al potencial estimado de los “recursos subterráneos”. La interacción evidencia las dos lógicas distintas de validación, la del Estado cuyo eje es el documento escrito y rubricado, y la del poblador mapuce y del criollo, cuya validación es a la palabra dicha, la oralidad.

La organización social tradicional se veía resentida por los cambios estructurales que se imponían en nombre del desarrollo y la soberanía de los recursos, ahora no sólo superficiales, sino subterráneos.

*Logko- Me vine armando de animales, que es lo que hoy en día voy teniendo. Pero no solo eso. Sino también trabajaba en la empresa [YPF]. El otro hijo [el hermano del logko] tenía ya 14 años en la empresa. Pero después fueron abandonando todo y se fueron a morir en Rincón (en la trama urbana) y yo me quedé, no me fui nunca de acá.*

Las decisiones individuales ante los nuevos contextos forman parte del repertorio cultural disponible, que en estas regiones hostiles consistía en la combinación del trabajo en los puestos con emplearse al llegar las empresas y comenzar las actividades de explotación en las tierras de crianza, pero son visualizadas como una oportunidad laboral viable. Si antes debían desplazarse muchos kilómetros para trabajar en fincas del Alto Valle, ahora la demanda de mano de obra es próxima a sus viviendas y puestos. El silencio identitario se mantiene como estrategia adaptativa de supervivencia y de empleabilidad. Pero según los relatos, la palabra no dicha “es resistencia pero no olvido”.

El proceso social que acompaña la producción petrolera, encabezada por YPF, se organizó hasta la década de los setenta por un modelo de gestión que implica la creación de pueblos con casas, atención de la salud y escuela para los hijos de los trabajadores, aeropuerto para los empleados que se trasladaban periódicamente. Rincón de los Sauces como Municipio, se funda en 1971, surge a partir de la expansión del caserío preexistente, que creció con la llegada de trabajadores desde diferentes lugares del país y desde Chile (PALOMO, 1989; PÉREZ, 2019). Al mismo tiempo, atrajo a los jóvenes de las áreas rurales (mapuces y criollos) que pasaron a ser empleados de la actividad petrolera, combinando ambas tareas, pero “muchos terminaron abandonando la vida en las comunidades y puestos”, rentando viviendas para una radicación en la incipiente ciudad.

En esta etapa, la idea civilizatoria y de progreso se impone en nombre del desarrollismo. Las fluctuaciones de productividad rural, dependientes de los ciclos húmedos y secos de la estepa, pasan a ser identificadas como amenazas e incertidumbre de cara al futuro. Como consecuencia, cuando movilizan sus capacidades para emplearse en la industria petrolera, aunque en los relatos aparecen como estrategias individuales, en realidad se basan y se expresan en un hecho social colectivo que redefine las dinámicas productivas y simbólicas tradicionales.

La creciente población urbana y periurbana de Rincón de los Sauces se fue organizando en torno a la empresa petrolera y las nuevas aéreas de servicios, lo cual implicaba una forma de producción e interacción diferente de la tradicional, donde el dinero es el elemento de cambio fundamental, reemplazando, paulatina pero dramáticamente los intercambios de mercaderías de años anteriores. Las producciones rurales rápidamente se encontraron diezmadas en brazos para trabajar con la tierra y con los animales, además limitados por la reducción de los espacios de circulación para la trashumancia, que requiere del traslado de ganado entre zonas de veranadas e internadas, con recorridos entre la costa y los cerros para buscar agua y pasturas.

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

Logko- *¡Ah, eso es el cambio de pasto. Cuando llega el otoño ya no queda nada acá! entonces tenemos que sacarlo pa otro lado, entonces cuando volvemos y llega la primavera ya están los brotes de nuevo en los troncos.*

Logko- *La veranada en la parte de la Cordillera, ahora no hay ningún puestero, están todos en la cordillera. Es donde están las vertientes. Casi todos los años de mi vida que yo organizo manejo los animales del puesto hay pariciones, del 20 de septiembre más o menos. Las pariciones son donde tenemos agua, ahí por las vertientes. Porque allá hay pasto.*

Rincón es un territorio identificado hoy con la actividad hidrocarburífera como eje del modelo de desarrollo, donde la apropiación simbólica del territorio se construye de manera diferencial, en relación con las formas de apropiación de los bienes naturales. Esto produce una marcada diferenciación entre el desarrollo vivido y el desarrollo planificado, ya que la contaminación que afecta la salud, amplifica los riesgos hidrogeológicos históricos, se modifica la productividad de las tierras, la articulación de lazos comunitarios y la solidaridad necesaria para producir en el ámbito rural. La zona urbanizada tuvo un crecimiento acelerado, pasando “de un puñadito de cientos de habitantes a miles, hoy dicen que son más de 20.000” como nos cuenta el logko<sup>2</sup>. La vida urbana, como relatan miembros de la comunidad que residen en la ciudad, tampoco resulta tan promisoría, especialmente cuando no son trabajadores calificados y ya no cuentan con posibilidad de completar su economía doméstica con la producción en el campo.

El problema de la contaminación se inserta en el sector energético. A nivel nacional el tema energético es relevante pues la matriz nacional se sustenta principalmente en la producción hidrocarburífera. Esta provee el 90% de la energía primaria que se consume en Argentina. Los ciclos de aumentos o disminuciones de la producción de petróleo y gas se relacionan con fenómenos tales como las demandas interna e internacional, además el precio del petróleo en el motor para activar o no las inversiones en la producción. Los aspectos problematizados desde las instituciones gubernamentales en su conjunto, forman parte de la planificación estratégica y estructural a nivel país. Los espacios locales donde se desarrollan las exploraciones y explotaciones de petróleo y gas, son lugares a ser poblados, lugares de generación de empleo.

Sin ahondar en los detalles podemos mencionar que las diferentes leyes relacionadas a la cuestión hidrocarburífera desde 1910 a la fecha reflejan intereses de diferentes actores sociales que participan en alguna etapa de dicha industria desde la exploración hasta la producción y comercialización. Están especialmente centrados en los mecanismos de distribución y apropiación de la renta para gobiernos nacional, provincial, municipal, empresas privadas, empresa de bandera y aquellas subsidiarias de las actividades del sector. El debate osciló históricamente entre considerar a los bienes subterráneos recursos nacionales o provinciales para garantizar la autonomía del abastecimiento, pero en realidad se profundiza su commoditización y aumenta la privatización de las concesiones (BLANCO *et al.*, 2018). En este marco, la década neoliberal de los noventa ha sido crucial. “Sus efectos se arrastran con la profundización del

---

<sup>2</sup> La población de Rincón de los Sauces se estima que tiene un porcentaje de crecimiento cercano al 400% desde la década de los 70 siendo una de las ciudades con mayor crecimiento de la Provincia de Neuquén (según datos suministrados por el INDEC: 1991 3.982 pobladores; 2001 10.129, 2010 19.569 y estimándose en 2015 22800, y de manera no oficial, en 2020 habría última población conocida sería de aproximadamente 28 264 habitantes - divididos entre habitantes permanentes y habitantes que circulan (RINCÓN..., [2020]). Incluso la Intendencia actual del Municipio señaló: “Rincón va a seguir creciendo, es una de las ciudades del país que más crece, un 400% en comparación con lo que se considera un aumento normal de la población, ahora hay unos 45.000 habitantes. Si bien es algo bueno crecer como ciudad, para los que estamos en el gobierno es un dato muy alarmante” (PÉREZ, 2005, sin paginación).

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

modelo de acumulación que consolida como fracción del capital económicamente dominante y políticamente hegemónico al capital privado extranjero más altamente concentrado y centralizado, vertical y horizontalmente integrado”, a través de alianzas entre empresas privadas entre las cuales, YPF, la empresa de bandera es una sociedad anónima abierta (CERRETANI, 2015).

La fragmentación entre múltiples empresas configura también una forma particular de territorialización de la actividad, ya que cada empresa posee su modalidad de gestión y de interacción con las instituciones gubernamentales (BLANCO *et al.*, 2018; CERRETANI, 2015). Esta forma atomizante de la política pública se replica en el territorio cuando los habitantes rurales vulnerabilizados, se ven obligados a efectuar sus reclamos o denuncias ante aquellos que producen los peligros. El Estado se mantiene ausente salvo en los casos en que escala el conflicto, o directamente las instituciones gubernamentales se constituyen como adversarios de los reclamantes, aliándose a las empresas a través de la judicialización de los más vulnerables. Situación que se mantiene pese a los debates sociales, académicos y políticos como los que se reflejan en los pedidos de informes al poder legislativo nacional y provincial, entre los que se destaca el pedido de informes al poder ejecutivo sobre diversas cuestiones relacionadas con los pasivos ambientales de las empresas YPF S.A., REPSOL YPF S.A. (ARGENTINA. CDi, 2013).

Los problemas de salud que la población atribuye causalmente a la contaminación, resultan difíciles de vincular con las fuentes y los contenidos de la polución. Parafraseando a Auyero y Swistun (2007) abundan las dudas y errores en sus narrativas sobre los efectos nocivos de la polución sobre la salud. Estas dudas perduran en el tiempo por la ausencia de estudios epidemiológicos o de salud ambiental, y la no inclusión de los pobladores en diálogos intersectoriales sobre ambiente y salud. Además, los daños en la salud de los habitantes de las zonas contaminadas se individualizan a través de la responsabilidad de cada uno de ellos de buscar la asistencia médica. Cuando en realidad, la vulnerabilidad social es colectiva, y se profundiza por efectos no controlados de la contaminación. Esta individualización de la responsabilidad sobre la salud es una de las formas de silencio impuesto a través del sacrificio de la permanencia en los territorios contaminados, mientras esperan el pleno reconocimiento de la tenencia de la tierra.

Aunque no es el propósito centrarnos en las características específicas de los problemas que acarrea la contaminación en la salud, reflejamos que pese a la escasa disponibilidad de informes nacionales y provinciales, accesibles públicamente, existe información internacional que da cuenta de la condición de riesgo y vulnerabilidad que implica la exposición de la población a la cercanía de instalaciones petroleras consideradas fuente de las amenazas.

O'Callaghan-Gordo, Orta-Martínez y Kogevinas (2016) estiman que 638 millones de personas, en países de ingresos bajos y medianos, habitan áreas rurales cercanas a los reservorios de petróleo convencionales. Los autores hallaron once estudios que examinan los posibles efectos sobre la salud de las comunidades expuestas a la industria petrolera. Diez de ellos se llevaron adelante en la Amazonía ecuatoriana y peruana y uno en el delta del Níger. Aquel desarrollado en el Níger reporta una mayor frecuencia de síntomas neurológicos, hematológicos y de irritación en los habitantes de una comunidad donde la principal fuente de agua potable está contaminada con productos de petróleo refinado, en comparación con una comunidad vecina. Entre los estudios de la Amazonía, se discrimina entre trabajadores afectados a la limpieza después de derrames que presentan síntomas como fatiga, irritación respiratoria y ocular y dolores de cabeza. También se identifican abortos espontáneos entre mujeres de comunidades expuestas; se encontró niveles variables de plomo en sangre entre niños y adultos indígenas según la distancia del lugar de residencia a los campos petroleros. El riesgo de cáncer se ha observado

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

constantemente en personas expuestas a derrames de petróleo. Mientras que los vertidos de aguas producidas en el proceso industrial, en ríos y arroyos, generan efectos negativos sobre el desarrollo, el crecimiento y la respuesta inmunitaria de las especies analizadas. La quema de gas natural en los campos petroleros, conduce a la exposición a compuestos orgánicos volátiles dañinos para la salud global de las personas. Otros estudios hacen referencia a problemas neuronales y en relación a ruidos y vibraciones, destacan la generación de trastornos psicológicos con impacto también en el ganado (ADGATE; GOLDSTEIN; MCKENZIE, 2014; MERLI, 2018). Los problemas reportados por la bibliografía internacional en cuanto a descripciones y sintomatología coinciden con los relatos de los habitantes entrevistados en las comunidades de la cuenca hidrocarburífera neuquina.

### 3.4 La palabra y de palabra

El *desarrollo* y el *progreso* llegaban a la zona de Rincón de los Sauces con la instalación de los primeros pozos petroleros. El Estado Nacional junto a la empresa de bandera YPF organizaron las campañas técnicas y de difusión para atraer mano de obra e involucrar más a quienes ya estaban incorporados en las actividades propias de la actividad petrolera. Por ello, durante el proceso final de exploración y con la apertura del primer pozo, se comenzaba a instalar servicios e infraestructura básica en la cabecera urbana de la localidad. Los puesteros imaginaron que podrían expandir su actividad a partir de los diálogos sostenidos con los ingenieros.

*Logko- me pedían permiso. Y con la condición de que no traficaran en vehículos grandes. Nada más que la camioneta que recorría alrededor.*

Los puesteros imaginaron un futuro cercano menos sacrificado, en el que no tendrían que viajar para obtener dinero, sino que les venderían mercaderías a YPF para alimentar a sus trabajadores, e incluso podrían emplearse en la empresa. De igual forma veían como un signo positivo que se generaran acuerdos de palabra, y que les solicitaran su permiso antes de instalar los pozos en sus tierras e incluso que los bautizaran con el nombre de la persona que allí se encontraba.

*Logko -tenía un tío que era Hernández y se instaló acá en esta parte. Cuando las empresas llegaron, estaba nuestro tío que figuraba acá, entonces como era Hernández le pusieron Puesto Hernández. Y aquella zona donde están la familia Molina le pusieron Puesto Molina. Pero el origen es toda una unidad conjunta. Lo mismo hicieron en otras comunidades. Entonces lo que es territorio de comunidad, lo fueron dividiendo en yacimientos y le fueron poniendo a cada yacimiento el nombre Arambuena, Puesto Hernández, Puesto Molina, Agualaserra...*

Las “negociaciones” eran de palabra, entre los ingenieros y los puesteros, la mayoría de ellos analfabetos. El valor de la “palabra” era percibido de manera diferencial entre los actores del intercambio y por tanto del cumplimiento o incumplimiento del acuerdo:

*Hija del Logko- Cuando se hizo YPF, después de entrar YPF, la gente todos eran amigos, todos eran buenos amigos. Había comida y había de todo pero mi papá se quedó en la calle, sin nada. Porque uno quería uno o querían otro y mi papá le daba. Uno quería un chivo, otro quería esto, y nadie le pagaba, todo le sacaron, vivían a costa de mi papá. Estaban comiendo de favor de él, y nunca le devolvieron nada, al contrario. Lo dejaron viviendo debajo de una carpa, como siempre le digo yo. Todos comían a costa de mi papá y mi papá no se daba cuenta. Mi papá siendo uno de los más ricos, con YPF se quedó sin nada.*

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

El engaño que seguía a las “negociaciones de palabra” se fue haciendo ostensible con el correr de los años, cuando las modificaciones en el paisaje comenzaron a mostrar efectos no deseados. Las prácticas para producir y habitar, al tiempo que lidiaban con fenómenos climáticos como nevadas, crecidas, sequías y fuertes vientos, se vieron limitadas por los cambios introducidos por la industria a partir del apisonamiento del terreno, el desmonte de los sauzales y de las alamedas. Todas estas prácticas abrieron paso a procesos de degradación y erosión. También surge la dificultad de circular por las *huellas* tradicionales debido a que quedaron atravesadas por zanjas y caños. La circulación de grandes vehículos inicialmente era vista como amenaza ya que atropellaban animales de crianza y autóctonos y además cuando circulaban por las tierras de pastaje los ocupantes de los vehículos robaban animales. Todo ello se fue incrementando con el tiempo. A medida que la actividad se intensificaba, el goteo petrolero por pérdida de las cañerías ya no eran eventos aislados, sino que comenzaban a ser cotidianos y se extendían en los campos secando las pasturas, infiltrándose y contaminando el agua. Lentamente las estrategias adaptativas tradicionales de subsistencia dejaron de ser efectivas. Los riesgos producidos por la industria petrolera eran totalmente nuevos y demasiado persistentes.

El paraje, devenido en pueblo y luego en Municipio, tenía jurisdicción sobre el área urbana y rural. Realizar una intervención en el territorio implicaba pedir permiso a las autoridades. Los puesteros y las autoridades locales lo seguían haciendo “de palabra”, ya sea por la falta de normas claras o incluso por desconocimiento. El resultado de la negociación podía ser la aprobación o denegación del permiso, según quien lo solicitara.

Paradójicamente, las intervenciones que buscan hacer los “puesteros” en el territorio son controladas y limitadas, mientras que aquellas realizadas por la industria petrolera directa y la de empresas subsidiarias se acepta, denominando las zonas y áreas degradadas, como “zonas de sacrificio”. Esto refiere a lugares que no podrán ser pastoreados por el riesgo que presentan para la ganadería, y porque que “...han perdido su capacidad productiva como pastizal natural” (MERLI, 2018). En el proceso, aunque se instituye el Municipio como autoridad, los pobladores no se incorporan como sujetos de derecho.

Con el avance de la actividad, dicen los habitantes del campo y de la ciudad, “esta zona se convirtió en un hormiguero de pozos”. Dicho avance permite poner de manifiesto que, en simultáneo, la actividad “ganadera” fue perdiendo campos de pastoreo (MERLI, 2018). Incluso, como nos relata el Inal Logko de la comunidad, puede haber pasturas y de buena calidad entre pozos, pero allí las vibraciones que se producen en el suelo ahuyentan a los animales. Estas observaciones de los propios integrantes de las comunidades, actualmente son mencionadas por estudios agronómicos y de impacto ambiental realizados por privados, universidades y por el propio municipio (PEREYRA *et al.*, 2013, p. 28-33).

Otros cambios de tipo hidrogeológico que se suceden y se hacen cada vez más notorios, son los observados en las zonas altas donde están las vertientes usadas por los animales en verano cuando van a pastar. El movimiento constante del suelo modifica el escurrimiento del agua por las grietas de las rocas, cambiando su curso o directamente secando las vertientes usadas tradicionalmente:

*Logko A - [...] se van mermando las aguadas o que el agua se va derivando en otros lugares, y que no hay agua para los animales, que es ese el punto. En el verano se seca todo. Esas vertientes, años atrás, abastecían para 700 animales.*

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

Logko B - *Eso es porque, con el peso del vehículo, el peso de la máquina – el movimiento- y el terreno blando, llega a un cierto nivel y abre donde va pasando el poquito de agua, entonces, ese poquito de agua, como el terreno es blando, se desvía por otro lado, se va pa otro lado, se va pa arriba o se va pa abajo, pa donde tiene blandura y perdemos lo que quedaba. Cada pozo que hacen o cada explotación que hacen, hacen que las aguas se deriven, o se cambien, o se corten.*

Frente a estas realidades, la participación institucionalizada de integrantes de la Comunidad en la Confederación Mapuce de Neuquén, no solo dio visibilidad a los reclamos territoriales, sino que fue un paso que alentó a la problematización de cuestiones ya naturalizadas como el “sufrimiento” de estar habitando en una “zona de sacrificio”, y como “el silencio” obturando la memoria y apropiándose del futuro (DAS, 2008).

La objetivación del sufrimiento, a través del proceso de contaminación ambiental, se apropia de los cuerpos en nombre del sacrificio de los pioneros en un principio, pero que es el precio de la supervivencia o de un mejor pasar económico. Toda “naturalización” eterniza un conjunto de relaciones y su contenido: obligatoriedad, antagonismo, enfrentamiento, reciprocidad. En este caso hay una acumulación de todas estas naturalizaciones y el silencio se actualiza en cada contexto, suponiendo que así se reduce el riesgo individual:

Miembro de la comunidad y empleado petrolero - *Lo que pasa es que hay un problema grave acá en Rincón. Que el pueblo prácticamente se mueve a través del petróleo. Y la familia vive a través del petróleo [...] Están todas amenazadas a la hora de hablar... vos hablas y te quedas sin trabajo. Entonces cuando uno va a hablar de la contaminación del petróleo nadie va salir a apoyarte porque al que sale lo marcan después [...]*

La negación del efecto o los efectos de la contaminación, de dejar el territorio para emplearse en la empresa, implicó e implica un proceso transaccional ya que el silencio se cierra sobre sí mismo con un nuevo significado, mantener el empleo, pero con el mismo efecto sobre sus cuerpos y sus vidas cotidianas.

Miembro de la comunidad y empleado petrolero - *la gente que... bueno a la gente la amenazan y está asustada, no saben qué hacer a veces. Nosotros que estamos en nuestro trabajo... llegan a decir que yo soy de la Comunidad y van a decir: "ah, mirá, él es de la Comunidad y cuando [...] ve un derrame va a llamar por teléfono". Entonces yo no me identifico de nada. Ponéle un caso que haya un derrame... sí, llamo, pero me voy por ahí y que ellos vengan (autoridades de la provincia) y vean qué se tiró, de qué forma se puede arreglar, cómo pueden sacar la tierra empetrolada, en cuánto tiempo van a limpiar. [...] Contaminan y todo y encima a veces nos dejan sin agua.*

La redefinición de los márgenes del silencio, que otrora era para continuar en su territorio, actualmente es para seguir trabajando en la empresa, opera en ambos casos como estrategia para una inclusión vivida como necesaria. Estos silencios y la necesidad aludida, incorpora la lógica opresiva que desde finales del siglo XIX insta a inscribirse desde las categorías con las que se los nombra en las estructuras económicas y políticas de las asimétricas relaciones sociales.

### 3.5 Entre silencios

La década de los noventa, no obstante la ideología neoliberal y privatista, fue escenario de fenómenos que incorporaron en la agenda pública la problemática ambiental y la de los pueblos originarios, por lo menos de manera formal. Esto queda expresado en instrumentos legales e

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

institucionales. Incluso, con motivo del quinto centenario de la llegada de los españoles a América, se generalizaron y visibilizaron debates y protestas de indígenas en todo el continente. En la provincia de Neuquén los actores sociales tales como sindicatos, partidos, organizaciones sociales, Iglesia, se articulan en reclamos y demandas al gobierno por los efectos socioeconómicos de las políticas neoliberales. El pueblo mapuce participaba desde diferentes roles en la movilización social, visibilizando los resultados de un proceso reorganizativo que se remonta hasta la década de los setenta a través de diferentes experiencias, algunas de ellas bajo tutela eclesial. El crecimiento de la organización mapuce es paralelo a la defensa de territorios frente al avance de las acciones políticas de diferentes gobiernos, entre ellas las privatizaciones (AIZICZON, 2014). De esta manera los movimientos sociales, instalan en la agenda política provincial la reivindicación identitaria a través del proceso de recuperar el pasado común, imprimiendo una nueva dirección a su memoria, recuperando las voces en un proceso histórico marcado por silencios y sufrimientos (DAS, 2008). Este proceso reduce la vulnerabilidad social, por cuanto los silencios individuales se transforman en voces colectivas y se articulan con otras organizaciones sociales y políticas.

En este período, entre los reclamos políticos y económicos emergen las denuncias por contaminación del aire, el suelo y el agua causados por fallos y descuidos en los procedimientos de la actividad hidrocarburífera y de los organismos de control del Estado. Por ese tiempo la Asociación de Superficiales de la Patagonia (ASSUPA) instaló en el debate político la relación entre los problemas territoriales y ambientales, destacando que los problemas del ambiente “trascienden los límites individuales” (PONEN..., 1998). Por ello, impulsaron acciones colectivas reclamando por procesos y eventos contaminantes generados por las empresas petroleras. Esta situación cobró visibilidad en el territorio y en los medios de comunicación bajo el marco de un nuevo paradigma que toma en cuenta la problemática ambiental.

Entre los eventos que marcan el inicio de acciones de la población frente a los hechos de contaminación, en el Departamento de Añelo, a pocos kilómetros de Rincón de los Sauces, se destaca el caso de Gabriel Cherqui, autoridad de la comunidad Kaxipayn, quien solicitó la interrupción del embarazo de su esposa por un caso de anencefalia, que junto con especialistas de la salud, entienden que está vinculado con la contaminación del suelo y del agua. A partir de ello se articula su reclamo y acción judicial con el apoyo de la Confederación Mapuce de Neuquén y de otros colectivos neuquinos.

En Loma de la Lata, donde se encuentra el importante yacimiento gasífero -explotado en aquel momento por la empresa Repsol-YPF-, los integrantes de las comunidades mapuce Kaxipayñ y Paynemil fueron parte de un estudio epidemiológico encargado en 1996, por la Subsecretaría de Salud, que reveló que sus integrantes presentaban “exceso” de metales pesados en la sangre (RADOVICH, 2017). Hasta ahora no encontramos datos disponibles acerca del estado de la salud de los habitantes urbanos ni rurales expuestos a la polución.

En este contexto, la provincia seguía consolidando su perfil productivo hidrocarburífero al mismo tiempo que emergía el problema de agotamiento del recurso subterráneo. El gobierno provincial, desde el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo, comenzó a explorar la diversificación productiva, buscando incorporar el modelo agroindustrial (ARGENTINA. COPADE, 1997). Ello enfrentó a las autoridades a la realidad de las condiciones de los bienes comunes, con lo cual la contaminación quedó expuesta y se constituyó en un condicionante para la reconversión productiva.

En el diario La Nación de marzo de 1997 difunden información sobre la catástrofe por contaminación en el río Colorado, cuando se vertieron miles de litros de petróleo crudo provocando la interrupción del servicio de agua potable y de riego en Rincón de los Sauces, y en otras localidades de La

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

Pampa, Neuquén y Río Negro (EL RÍO..., 1997). Este desastre movilizó al Ejecutivo de Neuquén para convocar a la realización de un estudio que fue conducido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo "Emergencia ambiental, hidrocarburos, compensación y desarrollo sustentable en la provincia de Neuquén".

Los resultados del estudio fueron dados a conocer un año después. El relevamiento en el suelo y el agua dio cuenta que los *eventos* o *incidentes*, poseían las características de catástrofe y que formaban parte de un proceso de largos años de vertidos de contaminantes al río y de infiltraciones en el suelo y napas freáticas, que afectaban a las poblaciones costeras rurales y urbanas. El evento y su difusión mediática evidenciaban la gravedad de la situación ya que quedó comprometido el acceso a agua segura. Pero se invisibilizaba que la población rural se abastecía (y se abastece) para consumo humano, riego y abrevadero de las aguas del Río Colorado.

Hubo dos respuestas del Estado ante el efecto que generó la divulgación de los resultados del informe. La primera fue la creación de un "Programa de Relevamiento y Monitoreo en la Cuenca", en el marco del cual se instalaron 24 estaciones de muestreo sobre el río con la apertura de una oficina en la ciudad de Rincón de los Sauces para ejercer la actividad en su territorio según queda consignado por el Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (ARGENTINA, 2011). Lo monitoreado fue en aras de mantener las producciones de los campos irrigados por el río, pero no se focalizó en restablecer la salud ambiental de Rincón de los Sauces, exponiendo la idea subyacente de "área de sacrificio". Nuevamente, se aborda el fenómeno de contaminación sin considerar la vulnerabilidad de la población y de su producción. La segunda fue la articulación entre las mismas empresas que produjeron los derrames y el Municipio para la construcción de una planta de cloración y decantación que solucionaría los problemas de los habitantes de la trama urbana. En el proceso no se incluyeron los habitantes y productores rurales.

"A través de varias puebladas, la gente exigió poner fin a la polución del río y de los campos cercanos. Es que una vez agotado el recurso [petrolero], el futuro de la región dependerá únicamente de la producción agrícola. Los rinconenses también pedían solucionar el problema de suministro de agua potable..." (CREARON..., 1997). No obstante los anuncios, los habitantes continuaban desconfiando, en particular lo denunciaba en aquel momento la Organización de Madres en Defensa de la Vida Patagónica, ya que el agua se toma de pozos con solo 12 metros de profundidad, ubicados a 50 metros del río Colorado, situados muy cerca de los yacimientos. (Recién en 2018 se inicia la construcción de la planta potabilizadora).

Todos los casos fueron resonantes, y las acciones de las comunidades y unidades familiares rurales así como de las poblaciones urbanas comenzaron a mostrar la toma de conciencia, ya no sólo de los sufrimientos y sacrificios a los que estaban siendo expuestos, sino también de la potencialidad del reclamo colectivo como estrategia frente al riesgo.

En el año 2013 el Municipio de Rincón de los Sauces solicitó un estudio centrado en el análisis ambiental y de riesgos potenciales, orientado a planificar el ordenamiento territorial de manera sustentable. En el informe se reportan principalmente procesos naturales ocurridos o potenciales. Allí dan cuenta de la convivencia de fenómenos naturales y antrópicos que actúan como amenazas y definen contextos de riesgo: inundaciones e inestabilidad de pendientes por remoción en masa, la degradación del paisaje, de la vegetación y de los suelos, junto con los incendios, la contaminación de aguas y suelos. Los autores también mencionan otros factores como anegamientos por ascensos freáticos, erosión fluvial, carcavamiento, sismos y vulcanismo (PEREYRA *et al.*, 2013, p. 3, 60-70; RAMIREZ-ESPAÑA; SCHOFRIN, 2020).

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

No obstante las pruebas obtenidas por científicos y técnicos desde mediados de los noventa, las autoridades ejecutivas y políticas continúan una misma línea discursiva estigmatizante de los discursos de quienes comprenden su vulnerabilidad ante la contaminación de los bienes comunes. Estos, califican las respuestas sociales como “irracionales y emotivas”, y que en tanto agrupaciones militantes “son minorías intensas que en Neuquén confluyen con las organizaciones aborígenes más radicales, coincidiendo con ellas en el rechazo a las jerarquías y a las formas modernas de conocimiento y organización social” (SAPAG, 2015, p. 233 *apud* RADOVICH, 2017, p. 91).

La constante ausencia de respuestas a las demandas sociales, naturaliza la contaminación, y niega las voces que desde diferentes espectros del espacio social dan cuenta de la complejidad y multicausalidad de la amenaza, así como de las dimensiones del desastre actual.

A pesar de los avances en cuanto a conocimiento de las amenazas y de los efectos en las poblaciones, la dependencia económica de la localidad de la actividad petrolera, genera contradicciones en los enunciados que describen la vulnerabilidad de sus habitantes rurales y urbanos. Con ello se pondera la apuesta al crecimiento de la actividad, y actualmente se incorporan exploraciones para aplicar la técnica del *fracking*, minimizando la pérdida de la biodiversidad, la contaminación y las inequidades, que sumarán muy probablemente los sismos, al repertorio que compone el riesgo y el desastre.

#### **4 Discusión**

La problemática del riesgo y los desastres está ganando énfasis e interés y su teoría ha avanzado al tiempo que se incorporan los debates de agendas globales y nacionales. El análisis de la construcción social del riesgo, está asociada con la percepción, vulnerabilidad y desigualdad en el marco de modelos de desarrollo, así como de las estrategias adaptativas y la incertidumbre. Al mismo tiempo la antropología, se enfoca en capturar experiencias culturales y subjetivas que pueden resultar refractarias a los análisis convencionales que caracterizan la mayoría de los informes técnicos privados u oficiales y artículos científicos que fundamentan lineamientos que rigen agendas internacionales y nacionales, y marcos legislativos.

En el análisis desarrollado, problematizamos la noción de “zona de sacrificio” con la que se caracteriza a las áreas que concentran actividades contaminantes y comunidades humanas marginalizadas. El concepto se emplea para indicar los efectos de largo plazo de actividades extractivistas mineras, y por un lado se supone que sus impactos podrían ser revertidos al menos parcialmente con el empleo de la tecnología, para lograr una rehabilitación del medio degradado. Pero, en el contexto de nuestro análisis, la zona de sacrificio es la conclusión lógica (y muchas veces final) de un proceso impulsado por ideologías del progreso y del desarrollo bajo una hegemonía industrial-energética que resultan en la marginalización de los conocimientos y modos de vida de la población originaria y de sus territorios. Las posiciones críticas acerca del concepto y sentidos de “zona de sacrificio” resignifican la noción, destacando que las prácticas extractivistas constituyen la negación de lo ecológico, cultural y humano. De este modo se va instalando que la idea detrás de esta naturalización del impacto niega los efectos socioculturales y económicos locales y regionales de resignar permanentemente el uso productivo originario de las tierras “sacrificadas” en pos de desarrollos productivos nacionales.

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

El análisis de la vulnerabilidad que desarrollamos toma en cuenta como apoyo para la construcción de conocimiento las características socioeconómicas, demográficas, productivas que se ponderan en los informes de diagnóstico oficiales disponibles. A través de implementar un análisis etnográfico histórico procesual integramos los conocimientos mencionados, con el de la construcción de las relaciones sociales que establecen, en diferentes momentos históricos, los actores sociales entre sí, con el medio natural y con las innovaciones tecnológicas extractivistas.

En la secuencia histórica relevamos las estrategias adaptativas desarrolladas para la satisfacción de necesidades e intereses. Para ello consideramos la incidencia de la incertidumbre proyectada en las acciones que modifican la realidad material y los universos simbólicos significativos que vulnerabilizan o incrementan la vulnerabilidad social de los actores sociales territoriales.

En nuestro trabajo queda de relieve la propuesta de Veena Das de poner atención en las denegaciones y obstáculos que generan los grupos de poder cuando una comunidad intenta recuperar su memoria e incorporarla en su imaginario colectivo luego de una catástrofe tal y como los etnocidios o la contaminación derivada de procesos y accidentes industriales. Al explorar causalmente la conformación de las relaciones sociales, se van explicitando las dominancias y subordinaciones respecto del establecimiento de las normativas que regulan la organización de la sociedad local, e incluso los mecanismos a través de los cuales se permite “[...] ejercer el poder [el derecho] de hablar” (DAS, 2008, p. 409). A partir del análisis realizado, recuperamos el potencial de los “mecanismos institucionales para ejercer o negar el derecho a hablar y participar” como categoría de análisis, y como aporte para incorporar en el contexto de planificación del desarrollo a la gestión integral del riesgo de desastres, especialmente para enfocar la prevención.

Entre las estrategias adaptativas, -es decir las prácticas que garantizan la reproducción social en diferentes ambientes y ecosistemas-, el silencio es parte de las respuestas colectivas de grupos vulnerables en pos de la supervivencia. Cuando éste se mantiene a lo largo de décadas y hasta centurias, queda claro que la imposición de intereses de la visión hegemónica desarrollista obtura las narrativas que permitan la transmisión cultural y la memoria colectiva local, profundizando el sufrimiento social, y desarticulando así las bases culturales de la organización social. El silencio forma parte de una estrategia de supervivencia en las zonas de sacrificio y preserva en lo privado huellas de las vidas originarias subordinadas ante la imposición de la industria petrolera. Este silencio también dificulta la búsqueda (y alcance) de soluciones político-sociales que requieren como impulso, un mejor conocimiento sobre la correlación y atención de enfermedades producidas por la degradación ambiental en las zonas afectadas.

Encontramos en nuestro análisis que el silencio social, al relacionarlo con dispositivos institucionales, nos permite generar un indicador para caracterizar cualitativamente la vulnerabilidad social y la construcción del riesgo de manera integral. Del mismo modo con este análisis queda en evidencia la contradicción entre las interpretaciones políticas acerca de la vulnerabilidad y de las estrategias adaptativas comunitarias e individuales ante el riesgo. Ya que permanecer en un lugar contaminado no es una decisión individual o una negación colectiva del riesgo y la vulnerabilidad. Por el contrario, es una respuesta de resistencia cuando no hay alternativas que permitan superar la situación de sufrimientos acumulados en los cuerpos, el medio y la cultura.

En este último sentido, entendemos que el aporte de esta discusión se enmarca en los debates actuales impulsados por el reconocimiento del derecho humano a un ambiente sano y un buen vivir. Estos proponen repensar de manera crítica la asepsia de la definición de vulnerabilidad y de la forma de analizarla que se propone en agencias internacionales, como es el caso de la Oficina de las Naciones Unidas

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), que omite las relaciones de poder, el fracaso institucional y la intencionalidad en los desastres (WISNER, 2016), a lo que podemos agregar que se excluye la subjetividad que proviene de las cosmovisiones culturalmente construidas y del derecho a un Buen Vivir, es decir a habitar y producir respetando armónicamente la vida en un ambiente sano, y las formas de resistencia bajo condiciones de sufrimiento.

### *5 Consideraciones finales*

A pesar de la concientización de la sociedad actual sobre los riesgos ambientales y el desastre lento de la contaminación insidiosa, los procesos de marginalización ambiental y social continúan sin perspectiva de resolución, a menos que los cambios fundamentales en el paradigma del “progreso” se implementen en los territorios. La mediatización de la contaminación comenzó a reconfigurar la experiencia y a situarla en un *continuum* y la zona de sacrificio se tornó en catástrofe percibida. Su característica reconocible es la producción lenta y acumulativa de los efectos en los cuerpos, los paisajes y los modos de vivir. No siempre es factible acceder a información acerca de estadísticas de salud oficial para desarrollar correlaciones causales claras respecto de las fuentes que ocasionan síntomas de enfermedades; pero los habitantes de las comunidades pueden mencionar sus dolencias e inferir las causas y se cuenta con literatura científica que confirma los daños y patologías enunciadas.

Hemos recorrido los procesos de marginalización ambiental y social a través de la historia de vida del logko de la Comunidad Newen Kura y su familia, quienes habitan en un territorio que forma parte de las regiones hidrocarburíferas más productivas de Argentina – historia que documenta los cambios ocurridos en solo una generación, pero como culminación de un proceso histórico de desposiciones sucesivas. Se trata de un contexto de confluencia de amenazas físico-naturales y tecnológicas, visibles en un paisaje degradado y contaminado producto de más de seis décadas de implementación de proyectos extractivistas en nombre del desarrollo, que culminan hoy con la implementación de la fractura hidráulica conocida como *fracking*.

Si bien la presencia de la Comunidad es preexistente al Estado, la misma no necesitó iniciar registro alguno hasta que vio afectada su supervivencia. Esto se debe a que el mismo Estado, para aceptarla como interlocutor válido, le demanda a Newen Kura que obtenga la personería exigible a toda Comunidad Indígena. Ello conlleva el seguimiento de un extenso proceso burocrático iniciado en 2015 con la apertura de un acta y la aprobación del estatuto de la Lof, pero hoy continúa inconcluso. La incertidumbre se impone a través de la contradicción desde las instituciones gubernamentales, ya que el estado provincial beneficiado por el extractivismo petrolero, es quien otorga -o no- el acceso al ejercicio del derecho a poder reclamar por la tenencia legal de la tierra y por el deterioro que la explotación petrolera produce.

Los procesos sociales que van dando forma a desastres abruptos o en cámara lenta, perpetúan la vulnerabilidad a través de generar sufrimientos a los distintos grupos involucrados, que marcan profundamente la memoria colectiva del lugar. Todo ello se lleva a cabo a través de instituciones de poder económico cada vez más transnacionales, que imponen a la agenda nacional una direccionalidad a las políticas de desarrollo, que resulta contradictoria con los enfoques de cuidado ambiental y respeto por la vida. Son estas concepciones las que fundamentan, jerarquizan y naturalizan las formas de clasificación social y generalizan como convención aceptada la vulnerabilidad del “otro” a la hora de planificar la distribución y apropiación del territorio.

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

El trabajo etnográfico nos ha permitido explorar las experiencias de interrupciones materiales de la vida cotidiana, las alteraciones de los significados sociales y culturales de las categorías por las cuales las personas operan en sus sistemas locales. La consideración de la condición de sufrimiento en todo el proceso de degradación socioambientales aporta a la comprensión de la constitución de la condición de vulnerabilidad y a su construcción a lo largo de la historia. En este sentido el surgimiento de movimientos que reivindican cuestiones identitarias, territoriales y ambientales constituyen dinámicas sociales que visibilizan la vulnerabilidad social en el marco de los cuales, los silencios individuales se transforman en voces colectivas que pueden argumentar una posición legítima y que empieza a instalarse en el espacio de debate político y mediático.

### *Referencias*

- ADGATE, J.; GOLDSTEIN, B.; MCKENZIE, L. Potential public health hazards, exposures and health effects from unconventional natural gas development. *Environ. Sci. Technol.*, n. 48, p. 8307–8320, 2014. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/24564405/>. Acceso en: 5 nov. 2019.
- AIZICZON, F. Características del activismo mapuce en Neuquén. *Revista de Historia*, Neuquén, n. 15, p. 1-17, 2014. Disponible en: <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/historia/article/view/869>. Acceso en: 2019.
- ALTEZ, R. Aportes para un entramado categorial en formación: vulnerabilidad, riesgo, amenaza, contextos vulnerables, coyunturas desastrosas. *En: ARRIOJA, L.; ALBEROLA, A. (ed.). Climas, desastres y convulsiones sociales en los mundos ibéricos, siglo XVII-XX*. Zamora, Alicante: El Colegio de Michoacán, Universidad de Alicante, 2016. p. 21-40.
- ALTEZ, R. La perspectiva histórica en la antropología de los desastres. El caso de América Latina. *En: GONZALEZ ALCANTUD, J. El rapto de la historia: Introducción a un debate con la antropología*. Granada: Editorial Universidad de Granada, 2019. p. 277-324.
- ARANDA, D. Aseguran que el índice de accidentes en Vaca Muerta es "alarmante". *Página 12*, Buenos Aires, 27 sept. 2019. Sociedad. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/221249-aseguran-que-el-indice-de-accidentes-en-vaca-muerta-es-alarm>. Acceso en: 20 nov. 2019
- ARGENTINA. Comité Interjurisdiccional Del Río Colorado. *Evaluación de la actividad petrolera en la cuenca del río Colorado*. Bahía Blanca: COIRCO, oct. 2011. Disponible en: <https://www.coirco.gov.ar/download/control-ambiental/evaluacion/actividadpetrol.pdf>. Acceso en: 20 nov. 2019.
- ARGENTINA. CDi. Cámara de Diputados de La Nación. *Proyecto de Resolución Expediente 7091-D-2013*. Pedido de informes al poder ejecutivo sobre diversas cuestiones relacionadas con los pasivos ambientales de las empresas "YPF S.A.", "REPSOL YPF S.A." Y/O "REPSOL YPF GAS S.A.". Buenos Aires: Cámara de Diputados de La Nación, 17 oct. 2013. Disponible en: <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyectoTP.jsp?exp=7091-D-2013>. Acceso en: 15 mayo 2020.

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

ARGENTINA. COPADE. Consejo Federal de Inversiones. **Potencial productivo de la provincia del Neuquén**. Neuquén: COPADE, 1997. Disponible en: [https://www.copade.gob.ar/\(X\(1\)S\(g5hvmtkvg4c1ky5fjzzmaa04\)\)/Pub.BusqTema.aspx?Buscar=PROY ECCIONES](https://www.copade.gob.ar/(X(1)S(g5hvmtkvg4c1ky5fjzzmaa04))/Pub.BusqTema.aspx?Buscar=PROY ECCIONES). Acceso en: 2019.

ARGENTINA. Instituto Nacional de Prevención Sísmica. Secretaría de Obras Públicas. Ministerio de Obras Públicas. **Reporte diario**. Buenos Aire, 2019. Disponible en: <https://www.inpres.gob.ar/desktop/> Acceso en: 30 nov. 2019.

AUYERO, J.; SWISTUN, D. Expuestos y confundidos: Un relato etnográfico sobre sufrimiento ambiental. **Iconos, Revista de Ciencias Sociales**, Quito, n. 28, p. 137-152, ene. 2007.

BANDIERI, S. Condicionantes históricos del asentamiento humano después de la ocupación militar del espacio. *En*: BANDIERI, S.; FAVARO, O.; MORINELLI, M. (ed.). **Historia de Neuquén**. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 1993. p. 109-146.

BARRY, J. **What's the Story with Unsustainable Economic Growth? Understanding Economic Growth as Ideology, Myth, Religion and Cultural Meme**. 2015. p. 1-107. Borrador presentado como *Visiting Fellow*, Rachel Carson Center for Environment and Society, Universidad de Múnich.

BARTOLOMÉ, L. **Relocalizados. Antropología Social de las poblaciones desplazadas**. Buenos Aires: Editorial Instituto de Desarrollo Económico y Social, 1985. p. 67-112.

BLANCO, G. Los ocupantes de tierras en la Norpatagonia: Los Inspectores nacionales, el colono ideal y el poblador real al comenzar el siglo XX. **Historia Regional**, Villa Constitución, v. XXIX, n. 35, p. 51-66, jul./dic. 2016. Disponible en: <http://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/index>. Acceso en: 20 nov. 2019

BLANCO, G. *et al.* **El petróleo en Neuquén. 100 años de historia (1918-2018)**. Neuquén: Ministerio de Energía y Recursos Naturales, 2018.

CASABONA, V.; GUBER, R. Marginalidad e integración: una falsa disyuntiva. *En*: BARTOLOMÉ, L. **Relocalizados. Antropología Social de las poblaciones desplazadas**. Buenos Aires: Editorial Instituto de Desarrollo Económico y Social, 1985. p. 145-164.

CERRETANI, L. S. Ley n° 26.741 de nacionalización de los hidrocarburos. *En*: JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES DE LA UNCUYO, 2., 2015. Mendoza. [...] Balances y desafíos de una década larga (2001-2015): aportes y debates desde la Sociología. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, 2015. Mesa 11: Sociedad y ambiente en América Latina: los bienes comunes naturales en el centro de los debates por el desarrollo, p. 1-18. Disponible en: [https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/8065/cerretani2.pdf](https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/8065/cerretani2.pdf). Acceso en: 20 nov. 2019.

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

CREARON una planta de agua potable. *Clarín*, Buenos Aires, 1 sept. 1997. Sociedad. Disponible en [https://www.clarin.com/sociedad/crearon-planta-agua-potable\\_0\\_rJB Ae-0Fl.html](https://www.clarin.com/sociedad/crearon-planta-agua-potable_0_rJB Ae-0Fl.html). Acceso en: 20 nov. 2019.

DAS, V. *Sujetos del dolor, agentes de dignidad*. Bogotá: UNAL, Ed. Francisco A. Ortega, 2008.

DOUGLAS, M. *Cómo piensan las instituciones*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

DOUGLAS, M.; WILDAVSKY, A. *Risk and culture*. Berkeley, CA: University of California Press, 1982.

GARCÍA ACOSTA, V. Vulnerabilidad y desastres: génesis y alcances de una visión alternativa. *En*: GONZÁLES DE LA ROCHA, M; SARAVÍ, A. (coord.). *Pobreza y vulnerabilidad: debates contemporáneos y desafíos pendientes*. Ciudad de México: Colección México del CIESAS, 2018. p. 212-239.

GARCÍA ACOSTA, V. El riesgo como construcción social y la construcción social del riesgo. *Desacatos*. Ciudad de México: CIESAS, 2005. p. 11-24.

GARCÍA ACOSTA, V. Estrategias adaptativas y amenazas climáticas. *En*: URBINA, J.; MARTÍNEZ, J. (coord.) *Más allá del cambio climático: las dimensiones psicosociales del cambio ambiental global*. Ciudad de México. Instituto Nacional de Ecología, SEMARNAT), Facultad de Psicología, UNAM. 2006. p. 29-46.

HACKING, I. *¿La construcción social de qué?* Barcelona: Paidós, 2001.

HERNÁNDEZ, R. O. Construcción y primeros años de vida de los pueblos. *En*: SILLI, M. (comp.) *La región del Colorado: historia, cultura y paisaje en la frontera*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación ArgenINTA, 2015. p. 69-74.

LA INUNDACIÓN del valle del río Colorado. *En*: RÖGIND, W. (ed.). *Ferrocarriles en el Cono Sur*. Reino Unido: [s.n.], 25 de mayo de 2018. Cap. 49 (parte). Disponible en: <http://www.ferrocarrilenelconosur.co.uk/03Sx6rogind49.html>. Acceso en: 2019.

LAVELL, A.; MASKREY, A. The future of disaster risk management. *Environmental Hazards*, Londres, v. 13, n. 4, p.267-280, 4 jul. 2014. DOI: 10.1080/17477891.2014.935282. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17477891.2014.935282>. Acceso en: 20 nov. 2019.

LAVELL, A. Desastres y Desarrollo: hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre. El caso del huracán Mitch en Centroamérica. *En*: GARITA, N.; NOWALSKI, J. (ed.). *Del desastre al desarrollo sostenible: huracán Mitch en Centroamérica*. San José de Costa Rica: BID, CIDHCS, 2000. p. 7-45.

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

MARTINEZ-ALIER, J. Ecología política del extractivismo y justicia socio-ambiental. **Interdisciplina**. Ciudad de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. v. 3, n. p. 66-73, dic. 2015.

EL MEDIO ambiente sano es un derecho humano. España: ONU, Programa para el medio ambiente, UNEP, 20 dic. 2019. Disponible en: <https://www.unenvironment.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/el-medio-ambiente-sano-es-un-derecho-humano>. Acceso en: 20 nov. 2019.

MERLI, M. L. **Informe de relevamiento de pastizales**. Neuquén: Comunidad de Newen Kura, 2018.

MURGIDA, A. *et al.* Desarrollo social bajo sequía y cenizas. **Illuminuras**, Porto Alegre, v. 17, n. 41, p. 11-29, ene./jun. 2016.

O'CALLAGHAN-GORDO C., ORTA-MARTÍNEZ M.; KOGEVINAS, M. Health effects of non-occupational exposure to oil extraction. **Environ Health.**, n. 15, p. 56, Apr. 2016. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4847237/> Acceso en: 20 nov. 2018

OLIVER-SMITH, A. Adaptation, vulnerability, and resilience. Contested concepts in the anthropology of climate change. *En*: KOPNINA, H.; SHOREMAN-OUIMENT, E. (ed.). **Routledge Handbook of Environmental Anthropology**. Londres: Routledge, 2017. p. 206-218.

OLIVER-SMITH, A. Hazards and Disaster Research in Contemporary Anthropology. *En*: WRIGHT, J. D. (ed.). **International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences**. Amsterdam: Elsevier, 2015. p. 546-553.

OLIVER-SMITH, A. Perspectivas antropológicas en la investigación de desastres. **Desastres & sociedad**, La Red, Ciudad de Panamá, v. 3, n. 5, p. 53-74, jul./dic. 1995.

OLIVER-SMITH, A. Theorizing Disasters: Nature, Power, and Culture. *En*: HOFFMAN, S.; OLIVER-SMITH, A. (ed.). **Catastrophe & Culture: The Anthropology of Disaster**. Santa Fe: School of American Research, 2002. p. 23-48.

PALOMO, S. **Historia de Rincón de los Sauces**: Provincia de Neuquén. Buenos Aires: Edic. Culturales Argentinas, Dirección Nacional del Libro, Secretaría de Cultura de la Nación, 1989. (Colecc. Nuestro Pueblo, Mi pueblo).

PEREYRA, F. *et al.* **Informe Estudio Geocientífico Aplicado al Ordenamiento Territorial de Rincón de los Sauces**: Provincia del Neuquén. Neuquén: SEGEMAR, Municipalidad de Rincón de los Sauces, 2013.

PÉREZ, A. **Pericia sobre Relevamiento Impacto socioambiental**. Neuquén: Comunidad Newen Kura, 2019.

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

PÉREZ, H. M. Los 90 años de la inundación del valle del Colorado. **Diario Río Negro**, General Roca, 3 ene. 2005. Disponible en: <http://www1.rionegro.com.ar/arch200501/03/v03j40.php>. Acceso en: 20 nov. 2019.

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **ARG 97/024 Emergencia Ambiental Hidrocarburos, Compensación y Desarrollo Sustentable de la Provincia del Neuquén**.

PONEN precio al daño ecológico. **Clarín**, Buenos Aires, 11 oct. 1998. Economía. Disponible en: [https://www.clarin.com/economia/ponen-precio-dano-ecologico\\_0\\_SkMGHX-yUhl.html](https://www.clarin.com/economia/ponen-precio-dano-ecologico_0_SkMGHX-yUhl.html). Acceso en: 20 nov. 2019.

RADOVICH, J. C. Fractura hidráulica y conflicto territorial en la comunidad mapuce Campo Maripe, Neuquén, Argentina. **Geopantanal**, Corumbá, v. 12, n. 22, p. 89-104, ene./jun. 2017.

RAMIREZ-ESPAÑA, L.; SCHOFRIN, A. Vivir junto con la amenaza. Evaluación de la gestión del riesgo y los desastres en el territorio. *En*: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ANTROPOLOGÍA, ALA, Inédito, 2020.

RINCÓN de los Sauces: Población. Disponible en: <http://poblacion.population.city/argentina/rincon-de-los-sauces/>. Acceso en: 20 sept. 2020.

EL RÍO Colorado está bajo miles de litros de petróleo. **La Nación**, Buenos Aires, 11 mar. 1997. Sociedad. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/el-rio-colorado-esta-bajo-miles-de-litros-de-petroleo-nid64979/>. Acceso en: 20 nov. 2019.

ULLOA, A. Geopolíticas del desarrollo y la confrontación extractivista minera: elementos para el análisis en territorios indígenas. *En*: GÖBEL, B.; ULLOA, A. (ed.) **Extractivismo minero en Colombia y América Latina**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Ibero – Amerikanisches Institut, 2014. p. 425-458.

UNITED STATES OF AMERICA. National Research Council. Environmental Studies Board. **Study Committee on the Potential for Rehabilitating Lands Surface Mined for Coal in the Western United States**. Washington: Ballinger Publishing Company, 1974.

WISNER, B. Vulnerability as concept, model, metric, and tool. *En*: **Oxford Research Encyclopedia of Natural Hazard Science**. USA: Oxford University Press, 2016. Disponible en <https://oxfordre.com/naturalhazardscience/view/10.1093/acrefore/9780199389407.001.0001/acrefore-9780199389407-e-25>. Acceso en: 2019.

### *Agradecimientos*

Este trabajo se realizó con el financiamiento de los Proyectos UBACyT 2018-2020; 2020-2022.

---

*Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el Buen Vivir: Riesgo social en zona petrolera*  
Ana Murgida

---

---

**CÓMO CITAR (ABNT):** MURGIDA, A. Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el buen vivir: Riesgo social en zona petrolera. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, v. 23, n. 1, p. 16-44, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p16-44>. Disponible en: <http://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15899>.

**CÓMO CITAR (APA):** Murgida, A. (2021). Vulnerabilidades e incertidumbres entre el desarrollo y el buen vivir: Riesgo social en zona petrolera. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, 23(1), 16-44. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p16-44>.

Submetido em: 20 set. 2020  
Aceito em: 26 fev. 2021

DOI: 10.19180/1809-2667.v23n12021p45-68

## *A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*

Fátima Velez de Castro  <https://orcid.org/0000-0003-3927-0748>

Doutora em Geografia. Professora Auxiliar e Diretora do Mestrado em Ensino da Geografia no 3º Ciclo do Ensino Básico e Ensino Secundário (3CEBES), no Departamento de Geografia e Turismo da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (UC) – Coimbra – Portugal. E-mail: [velezcastro@fl.uc.pt](mailto:velezcastro@fl.uc.pt).

### *Resumo*

Os Riscos Sociais, entendidos como uma das áreas de estudo dos Riscos Antrópicos, encerram em si uma variedade e complexidade fenomenológica, que abarcam desde o trabalho, à vida familiar, às relações sociais, entre outras. As ciências cindínicas antrópicas deparam-se com novos desafios gerado pelo quotidiano, sendo necessária a análise dos territórios numa perspetiva multiescalar. Além disso, é necessário ter em conta a dinâmica das comunidades, no que concerne à forma de estar, de interpretar e de atuar, o que pode levar ao desenvolvimento de tensões e fricções sociais. Neste trabalho, pretende-se discutir os riscos sociais a partir de uma visão multiterritorial, a partir da questão ao atrito social ligada à grafitação, partindo do estudo de caso da Universidade de Coimbra como património classificado da UNESCO – World Heritage Areas. O número de turistas e de visitantes aumentou de forma impressionante, tendo transformado a dinâmica da própria cidade e da área protegida, nomeadamente através da reabilitação e preservação do edificado. Todavia, e apesar desse cuidado, a zona da universidade e da alta têm sido alvo de intensas grafitações, o que levanta problemas de ordem epistemológica, cívica e institucional.

Palavras-chave: Riscos Sociais. Fricções Sociais. Grafito. Multiterritorialidade.

## *Appropriation of daily territories by graffiti. From social hazard to multi-territoriality*

### *Abstract*

Social hazards, understood as one of the fields of study of Anthropic hazards, contains a variety and complexity of phenomena that encompass work, family life, social relations, among others. Anthropic cindinic sciences are faced with new challenges generated by everyday life, demanding territorial analysis in a multi-scale perspective. Furthermore, it is necessary to bear in mind the dynamics of the communities, concerning their way of living, interpreting, and acting, aspects that may lead to the development of social tensions and frictions. This paper aims to discuss social risks from a multi-territorial view, starting with the issue of social frictions related to graffiti and based on the case study of the University of Coimbra as heritage classified by UNESCO – World Heritage Areas. The number of tourists and visitors has increased impressively, having transformed the dynamics of the city and of the protected area, namely through the rehabilitation and preservation of buildings. Despite this, the University and the upper part of town have been the target of intense graffiti, raising epistemological, civic and institutional issues.

Keywords: Social hazards. Social Frictions. Graffiti. Multi-territoriality.

## *La apropiación de los territorios cotidianos por los grafitos. Del riesgo social a la multi-territorialidad*

### **Resumen**

Los Riesgos Sociales, entendidos como una de las áreas de estudio de los Riesgos Antrópicos, encierran en sí mismos una variedad y complejidad fenomenológica, que abarcan desde el trabajo, a la vida familiar, a las relaciones sociales, entre otras. Las ciencias cindínicas antrópicas se deparan con nuevos desafíos generados por el cotidiano, siendo necesario el análisis de los territorios en una perspectiva multiescalar. Además, es necesario tener en cuenta la dinámica de las comunidades, en lo que concierne a la forma de estar, de interpretar y de actuar, lo que puede llevar al desenvolvimiento de tensiones y fricciones sociales. En este trabajo, se pretende discutir los riesgos sociales a partir de una visión multi-territorial, a partir de la cuestión del atrito social relacionado al grafito, partiendo del estudio de caso de la Universidad de Coimbra como patrimonio clasificado por UNESCO – World Heritage Areas. El número de turistas y de visitantes ha aumentado de forma impresionante, habiendo transformado la dinámica de la propia ciudad y del área protegida, particularmente a través de la rehabilitación y preservación del edificado. Todavía, y a pesar de ese cuidado, la zona de la universidad y del alta tienen sido objeto de intensos grafitos, lo que trae problemas de orden epistemológica, cívica e institucional.

Palabras clave: Riesgos Sociales. Fricciones Sociales. Grafitos. Multi-territorialidad.

*Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores*



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

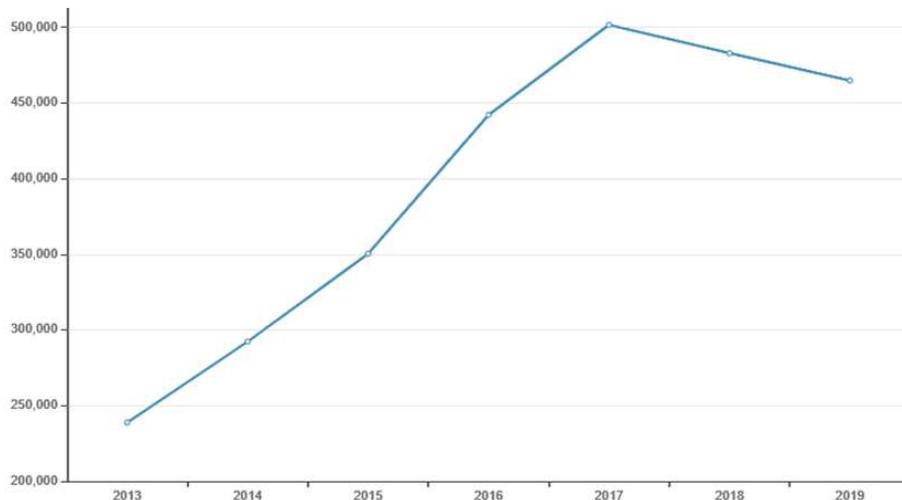
### *1 Introdução e problemática: as ciências cindínicas em diálogo com a arte urbana*

Os Riscos Sociais, entendidos como uma das áreas de estudo dos Riscos Antrópicos, encerram em si uma grande variedade e complexidade fenomenológica. Questões associadas ao trabalho (precariedade, exploração patronal, *burnout*, desemprego, etc.), à vida familiar (pobreza, alienação parental, violência doméstica, etc.) e às relações sociais (isolamento, solidão, etc.), são partes integrantes dos riscos sociais, numa base individual. Numa base coletiva, as ciências cindínicas antrópicas interessam-se por temas como o comportamento das multidões (histerias de massas, pânico, atitudes de grupo, etc.), tensão social (atritos comunitários, etc.), repressão (estigmatização, violência, etc.), saúde (epidemias, pandemias, etc.), justiça (rutura do sistema prisional, etc.), criminalidade (terrorismo, violência, etc.), migrações (tráfico, racismo e xenofobia, desterritorialização, etc.), entre outros (VELEZ DE CASTRO; FERNANDES, 2019). São cada vez mais os novos desafios impostos pelo(s) quotidiano(s), cuja dinâmica impele a(o) geógrafa(o) a interpretar o território numa perspectiva multiescalar, tendo em conta a convivência de comunidades diferenciadas na forma de estar, de olhar, de perceber, de interpretar e de atuar no espaço. Essa multiplicidade de atuações leva, muitas vezes, ao desenvolvimento de tensões e fricções socio-territoriais, pelo que o papel da geografia é cada vez mais importante na abordagem cindínica (LOURENÇO; AMARO, 2019; LOURENÇO; VELEZ DE CASTRO, 2019).

Tendo em conta tudo isto, assim como as diretivas emanadas do Marco de Sendai (2015), é urgente identificar os fatores de risco de uma sociedade, assim como dotar as comunidades de mecanismos de resiliência, o que, no caso em análise, significa reconhecer a origem das tensões e as consequências para o quotidiano do território envolvido no processo. Este trabalho tem como principal objetivo abordar os riscos sociais a partir de uma visão multiterritorial, fruto do resultado da sobreposição de vários *layers* (sociais, culturais, políticos), neste caso a partir da questão do atrito social gerado pela arte urbana, concretamente pela grafitação, partindo de um estudo de caso da UNESCO – World Heritage Areas – mais especificamente da “Universidade de Coimbra, Alta e Rua da Sofia”, em Portugal. Desde a classificação, atribuída em 22 de junho de 2013, a cidade de Coimbra reforçou sua centralidade na Região Centro de Portugal, o que se traduziu num renovado interesse público e privado pelo património e pelas atividades desenvolvidas na academia, refletido num aumento do investimento nas áreas do turismo, da construção, da restauração, do lazer, entre outras.

O número de turistas e de visitantes aumentou de forma significativa, estando a transformar a dinâmica da própria cidade e da área protegida, nomeadamente através da reabilitação e preservação do edificado. Segundo dados de Rocha (2019) oriundos do serviço de Turismo da Universidade de Coimbra, em 2014, UC foi visitada por 293.000 turistas; em 2015, esse valor aumentou para 355.000 turistas; em 2017, passou para 501.000 turistas; em 2018, teve um ligeiro decréscimo, ou seja, recebeu 482.000 turistas. Isto significa que, só nos primeiros dois anos de classificação (2013 e 2014), a UC registou um aumento de 20% dos seus visitantes (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Número absoluto de turistas que adquiriram bilhete para visitar a Universidade de Coimbra no período de 2013 a 2019**



Fonte: Turismo da UC e o autor (2020)

Num estudo recente, Moreira, Santos & Ávila (2019) apontam para um crescimento de 51% do número de visitantes no circuito turístico da Universidade entre 2013 (ano da inscrição na UNESCO) e 2017, para uma taxa de variação média ao ano de 19,5%. Estes autores manifestam uma preocupação no que concerne à gestão territorial e patrimonial pois, para além de ponderarem questões de sustentabilidade, chamam a atenção para a necessidade de se analisar as alterações na capacidade de alojamento, na sazonalidade e no nível de internacionalização do destino. Destacam a urgência de se avaliar a integração do património que se localiza na área de Património Mundial e na área de proteção do bem na experiência turística, numa lógica que se enquadra na dimensão dos riscos antrópico-sociais, que nos propomos estudar.

É neste sentido que se pretende abordar a problemática da grafitagem, enquanto arte urbana, uma vez que a zona da Universidade e da Alta têm sido alvo de intensas grafitagens. Partiremos de três dimensões, traduzidas em questões-chave de contraste: dimensão epistemológica (trata-se de uma forma de arte ou de insalubridade?); dimensão cívica (é uma forma de liberdade de expressão ou um atentado ao civismo?); dimensão institucional (pode ou não se perder o estatuto de World Heritage Area?).

Tendo em conta o exposto, será apresentada a área de estudo e a metodologia de trabalho científico utilizada na recolha de dados que, em conjunto com a revisão bibliográfica dos autores discutidos no enquadramento teórico, auxiliarão na reflexão em torno da problemática apresentada.

## ***2 Metodologia e área de estudo: uma abordagem qualitativa numa área classificada pela UNESCO***

Por se tratar de um estudo geográfico visual, foi considerada a perspetiva metodológica qualitativa de Rose (2012), Sturken & Cartwright (2002), baseada no registo fotográfico de imagens fixas, tendo em conta a dimensão estética (arte-meio) e ética (uso-fim). Além disso, também foi tida em conta a perspetiva de Quivy & Campenhoudt (2008), Freixo (2009), Stake (2016), assim como a posição de Shurmer-Smith (2002), relativa à observação direta do espaço público, uma vez que constitui um dos elementos

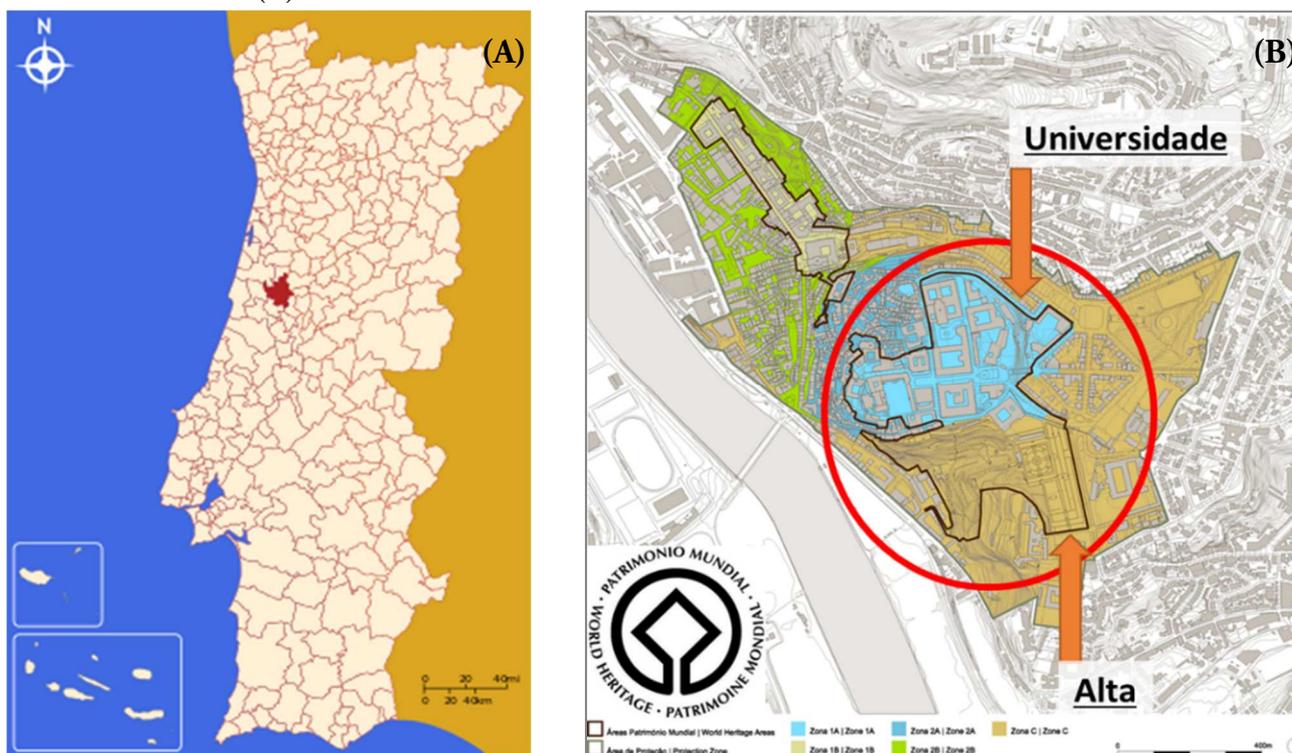
*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*  
Fátima Velez de Castro

essenciais do “saber fazer” da geografia social e cultural, que acaba por disponibilizar informações a outras ciências. Neste âmbito, foi realizada uma observação direta sistemática, uma vez que nos constituímos como indivíduos exteriores ao fenómeno da arte de rua (não participantes, portanto). O tipo de informação obtidas resumiu-se a características ou partes de objetos (paredes, portas, etc.), que foram objeto de intervenção irregular, por parte de elementos externos aos seus possuidores ou usuários (LÉSSARD-HÉBERT *et al.*, 2005). Nessa lógica, foram realizados 421 registos fotográficos, obedecendo não só a estes critérios de objetificação, mas também à variante cronotópica.

Assim, em termos temporais, as fotografias foram recolhidas num período de 11 meses – de setembro de 2018 a julho de 2019 – com o objetivo de cobrir o ano letivo. Fazemos a ressalva de se ter optado por valorizar a variante macrotemporal, já que se considerou o ano em *lato sensu*, isto é, numa lógica de sequência temporal sistemática, relacionada com a presença efetiva de estudantes no espaço em estudo. A variante microtemporal, relacionada com temporalidades mais curtas ou brevemente determinadas, ligada a eventos políticos, sociais, culturais, etc. não foi essencial para a definição da cronotopia do estudo, por se considerar já como estando presente, de forma ubíqua, na própria natureza e produção dos grafitos.

Em termos espaciais, e como já foi referido, o estudo de caso foi realizado em Portugal, no município de Coimbra (Mapa 1-A), o qual contava com 133.940 habitantes em 2018 (PORDATA, 2020). Em termos específicos, os dados foram recolhidos em área classificada pela UNESCO como Património Mundial da Humanidade (Mapa 1-B).

Mapa 1. Localização do município de Coimbra em Portugal Continental (A) e da área de estudo na cidade de Coimbra (B)



Fonte: A- Wikipédia (2020) e B- <http://www.uc.pt/ruas/monitoring/instruments/regulation> (2019)

*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*  
Fátima Velez de Castro

São três os pontos integrados nesta classificação, embora o trabalho de campo tenha contemplado dois - a área da Universidade e da Alta - onde a presença de grafitos é mais intensa e diversa (Fotografia 1). É também aqui que se verifica uma grande concentração de estudantes e de turistas, que muitas vezes são o alvo das mensagens inerentes. No ano letivo em que decorreu o estudo (2018/2019), estavam inscritos na UC 25.188 estudantes, sendo que 21% do total de matriculadas(os) eram estrangeiras(os), de 105 nacionalidades, (UNIVERSIDADE DE COIMBRA, 2020). A rua da Sofia, localizada na Baixa da cidade, é dominada sobretudo pela função comercial e pela presença de serviços de saúde, justiça, entre outros. Nesta área, a grafitação é muito menos intensa, passando os poucos registos quase despercebidos da(o) transeunte.

**Fotografia 1. Pormenor de grafito no Colégio de Santo António da Pedreira – Casa da Infância Doutor Elysio de Moura, na Alta de Coimbra**



Fonte: A autora (2019)

Tendo em conta o enquadramento da problemática e da estrutura do trabalho, assim como da metodologia e da área de estudo, urge a discussão teórica em torno do tema da grafitação, enquanto representação das quotidianidades urbanas. Em destaque, estará o forte enlace da temática com o campo dos riscos antrópicos e sociais, no que diz respeito às clivagens e fricções territoriais, decorrentes da relação, nem sempre harmoniosa, entre a arte de rua e a propriedade pública/privada, entre as(os) artistas grafiteiras(os) e a comunidade autóctone de proprietárias(os) e usuárias(os).

**3 Discussão teórica em torno da grafitação e da sua relação com os riscos sociais**

**3.1 Antes de tudo, a terminologia: grafitação versus pichação**

A discussão teórica não podia ser feita, sem antes se realizar uma breve reflexão terminológica sobre o significado das palavras “grafito” e “pichação”. Em Portugal, em termos coloquiais e até mesmo

---

*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*Fátima Velez de Castro

---

em contexto académico, é vulgar o uso da palavra “grafito” / “grafite” / “grafiti” ou “grafitagem”, sendo muito menos comum ou até mesmo ausente a designação de “pichação”. Esta situação pode estar relacionada com as diferenças linguísticas entre o “português de Portugal” e o “português do Brasil”, nomeadamente com as especificidades de vocabulário. Todavia, não deixa de ser alheio o fato da palavra “pichação”, em algumas áreas do território português, remeter para um vocábulo grosseiro, pelo que se prefere usar a palavra “grafito”, “grafite” ou “grafitagem”, para designar o(s) fenómeno(s) em causa.

Mondardo & Goettert (2008) referem que, de uma forma geral, ambos os termos remetem para imagens de baderna, bagunça, sujeira, de práticas negativas de indivíduos que maculam muros, paredes, monumentos de cidades. Embora o objetivo seja o de passar uma mensagem, ou seja, de revelar uma expressão dos movimentos político-simbólicos, na prática gera tensões e fricções entre as comunidades de moradores/usuários, o poder local e os artistas de rua, que recorrem a esta forma de arte para difundir as suas ideias. Tartaglia (2015) afirma que o grafito se distingue por revelar imagens vibrantes e dinâmicas, que se apropriam dos espaços urbanos, embora com esta contingência de inquietação e perturbação da ordem pública.

A plataforma Priberam (2020)<sup>1</sup> apresenta “pichação” com o significado ligeiramente diferenciado: em Portugal, entendido como *“inscrição ou rabisco, geralmente de teor político, em fachadas de edifícios, muros ou outras superfícies”*; no Brasil, entendido como uma *“crítica maldosa, difamatória”*. Já o “grafito” trata-se, no original, de uma *“técnica de incisão com ponta em superfície dura”*, assim como *“desenho, inscrição, assinatura ou afim, feito geralmente com tinta de spray, em muros, paredes e outras superfícies urbanas”*.

Tendo em conta a discussão apresentada, iremos abordar o tema, usando o termo “grafito”: por um lado, o fato de se tratar de um texto redigido em português de Portugal, justifica a opção pelo contexto linguístico-significativo já apresentado; por outro, o material recolhido, embora com evidente diferenciação estética e estilística, remete para uma mensagem, um conteúdo simbólico, na grande parte dos casos revelando um dinamismo vibrante, tal como identifica Tartaglia (2015).

### *3.2 Os espaços urbanos e a grafitagem: dos riscos sociais ao risco patrimonial*

Fernandes, Trigal & Sposito (2016) chamam a atenção para o fato de as convulsões sociais serem cada vez mais frequentes e diversas, fruto da dinâmica dimensão ideológica, social e política das comunidades, que parece estar (quase) sempre subjacente. Lourenço (2015) refere que a incapacidade de o ser humano viver em harmonia com o seu semelhante, dentro dos princípios da liberdade, igualdade e fraternidade, e ainda com os ecossistemas urbanos, tem gerado desequilíbrios sócio-territoriais evidentes. É por isso que, segundo Clifford *et al.* (2009), a geografia humana tem vindo a dar cada vez mais atenção a fenómenos sociais desestabilizadores, que interferem na dinâmica dos territórios, criando entropias ao normal funcionamento das quotidianidades comunitárias.

No que concerne aos espaços urbanos no âmbito dos riscos antrópicos, Velez de Castro & Fernandes (2019) referem-se ao “urbicídio”, entendido como uma degradação lenta e gradual da condição urbana e da urbanidade. Neste caso, os riscos sociais cruzam-se com as geografias do medo e da desconfiança, já que os espaços urbanos, hoje mais rápidos e velozes, têm vindo a promover o aumento da distância (social, cultural e política) entre atores, colocando em causa princípios e valores nos quais

---

<sup>1</sup> Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, [online]. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/picha%C3%A7%C3%A3o> e em <https://dicionario.priberam.org/grafite>. Acesso em: 14 set. 2020.

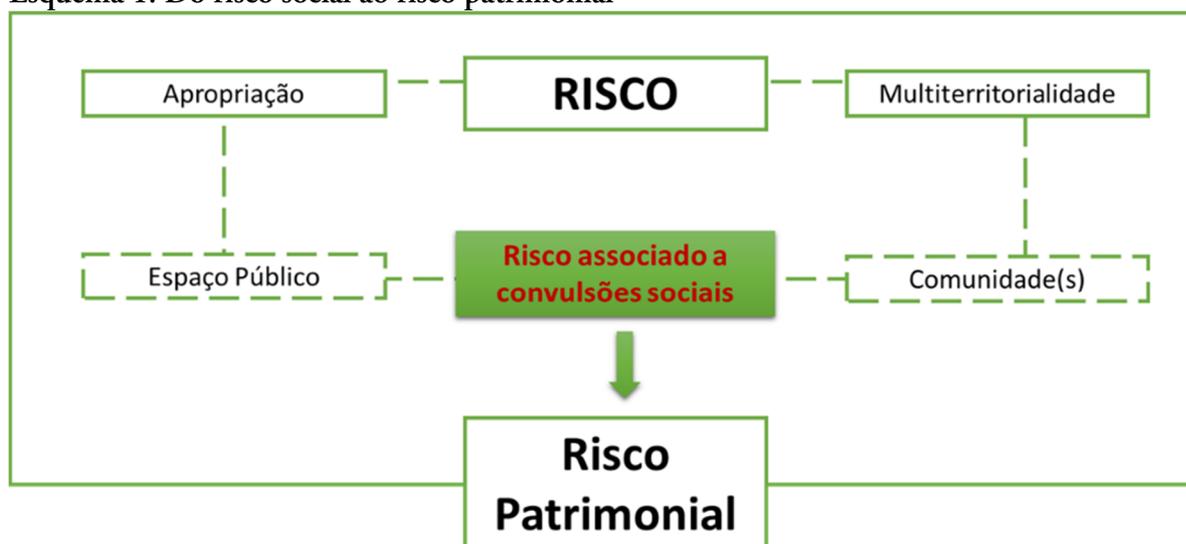
*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*  
Fátima Velez de Castro

assentava a urbanidade. Esta ideia surge na linha do defendido por Kervern (1995) e Beck (2015), pelo que consideramos que, nesse sentido, a grafitação pode ser entendida como uma atividade quase sempre causadora de instabilidade, de conflitos, de mal-estar, sobretudo se representar uma apropriação espacial espontânea e ilícita. Além disso, é associada à insalubridade e à degradação do espaço construído, assim como a conflitos internos dos grupos que aí habitam. Chega a haver uma aura de receio pela segurança, onde se estabelece a ideia de iniquidade territorial, onde o normal funcionamento do sistema social é posto em causa por diferenças de poder sobre o espaço físico e simbólico.

Mendes (2015) acrescenta que são muitas vezes as populações mais jovens as que estão associadas a este tipo de fricção social. Enquanto arte urbana, os grafitos apropriam-se do espaço público e do privado, constituindo-se como uma forma de expressão da insatisfação e da incerteza em que muitas destas camadas juvenis vivem. Nesta linha de ideias, Campos (2013) vai mais longe, ao defender a perspetiva do risco, não apenas na consequência que o ato da grafitação provoca, ao “desfigurar” o património construído, ao baralhar o referencial memorialístico e identitário, mas também do ponto de vista do artista de rua. O autor refere que o grafiteiro provoca o risco e vive ele próprio no confinamento do perigo e da violência, na consubstanciação de atos e gestos de eminente limite, ao arriscar o bem-estar e a própria vida. A observação empírica de grafitos realizados em lugares de difícil acessibilidade – túneis de metro, estações de comboios, pisos superiores de edifícios, áreas vigiadas, etc. – causam espanto ao(à) observador(a), que tenta entender como foi possível à(ao) grafiteiro(a) aceder a esses pontos estratégicos para realizar o trabalho.

No fundo, trata-se da expressão da multiterritorialidade, em que a comunidade, na sua pluriconstituição, se expressa segundo esquemas de comunicação diferenciados. Como referem Castro & Gamba Junior (2018), a grafitação estabelece uma forma de ligação direta entre quem executa e quem o observa. Todavia, é daí que se gera a situação de risco, mais concretamente de risco patrimonial, quando os grafitos são usados como forma comunicativa em espaços e bens considerados de uso (e interesse) público ou privado (Esquema 1).

**Esquema 1. Do risco social ao risco patrimonial**



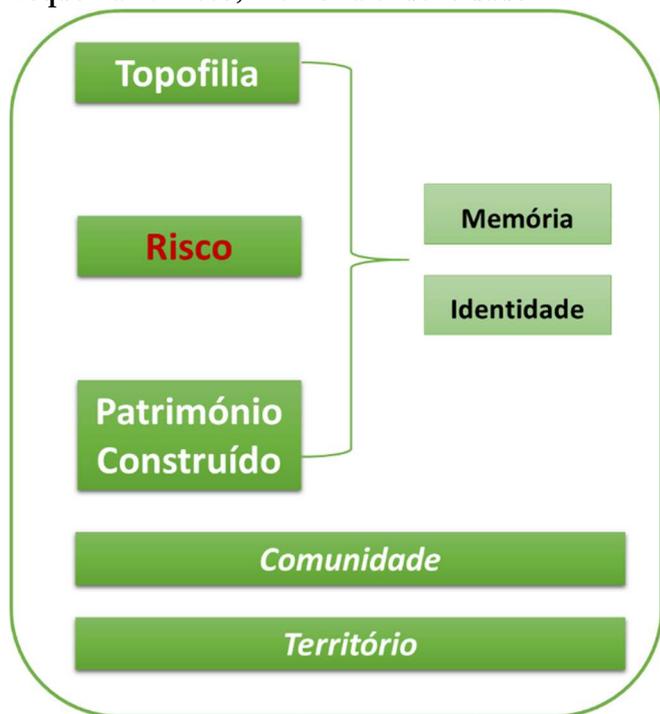
Fonte: O autor (2020)

*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*  
Fátima Velez de Castro

A discussão em torno do uso do espaço público tem vindo a ganhar relevo, no que diz respeito à perspetiva simbólica e fenomenológica da construção dos territórios, mediada por processos de troca, conflito e controlo (SOLOVOVA; MATOS; NOLASCO, 2016). No que concerne às tensões daí derivadas, a arte de rua consegue fazer a ponte entre o individual e o coletivo, como projeto e realização, sendo as grafitagens e o muralismo expressões dessa mesma interdimensionalidade (MOREIRA, 2010, 2016).

Tomando em linha de conta a grafitagem em espaço público, Martins *et al.* (2016) referem que o património construído integra o pano de fundo do nosso quotidiano e inclui, não só os ícones culturais e “lugares classificados” protegidos por lei, mas também as paisagens do quotidiano, que fazem parte da memória individual e coletiva. Por isso, quando há a introdução indevida e “inapropriada” de elementos que chocam com a representação original, gera-se o sentimento de perda de lugares com significado patrimonial e cultural. Esta situação tem grande impacto nas populações, pois o património construído desempenha um papel crucial no sentimento de pertença ao lugar, na construção da topofilia, na manutenção da memória individual/coletiva, assim como na constituição da identidade cultural das comunidades (Esquema 2).

**Esquema 2. Risco, memória e identidade**



Fonte: A autora (2020)

Sobre esta questão, Andersen (2009) defende que:

Traces are most commonly considered as material in nature (material traces may include ‘things’ such as buildings, signs, statues, graffiti, i.e. discernible marks on physical surroundings), but they can also be non-material (non-material traces might include, for example, activities, events, performances or emotions). (ANDERSEN, 2009, p. 5).

---

*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*  
Fátima Velez de Castro

---

Este autor, a partir de uma visão da geografia cultural, chama a atenção para o fato de os lugares estarem sempre em diálogo com a cultura e o contexto envolvente. Isto significa que são constituídos por traços deixados em algum lugar pela vida cultural, o que irá marcar, de forma indelével a paisagem, quer em termos estéticos, quer mesmo em termos dinâmicos e vivenciais.

### *3.3 A fricção social e o contraditório na génese da construção de paisagens multiterritoriais*

Sobre a arte pública e a sua expressão materializadas nas ruas, com os grafitos, Caetano (2017) defende que aquilo que, muitas vezes, é visto como uma invasão estética indesejável, valoriza os espaços como local de criação artística, pois torna a cultura mais acessível e democrática. Fort & Gohl (2016, p. 22) referem que

Ao analisarmos essas manifestações, não apenas pela perspectiva reducionista do vandalismo, mas partindo da sociedade e da cultura, temos uma ampliação de análise que permite a construção de caminhos diversos, principalmente na relação entre cultura e comunicação de massa e na reprodução ou resistência aos sistemas de dominação, revelando um caráter político importante no gesto de pichar e grafitar.

Como cultura, Shishito (2017) afirma que os *graffitis* são mediados por um conjunto de normas, ações, valores e ideologias referenciadas em uma prática ilegal de apropriação do espaço, uma materialidade simbólica. Silva & Melo (2018), em contexto escolar, destacam a grafiteagem como forma de expressão sentimental, de questionamento, de rebeldia. Mitchell (2007) já havia abordado esta questão, referindo-se às paisagens – neste caso as urbanas – como uma manifestação do contexto cultural envolvente, assim como das relações entre sociedade-sociedade e sociedade-natureza.

Nesse caso, entendemos que, se por um lado, a arte de rua (grafiteagem) criam situações de tensão e crispação social entre grupos (por exemplo, entre os proprietários dos imóveis e os criadores), por outro podem levar à criação de pontos de interesse e, conseqüentemente, de convergência entre autóctones e alóctones, numa lógica de otimização dos recursos materiais (áreas com necessidade de reabilitação) e imateriais (criação artística). Podemos dar como exemplo o impacto da atuação do artista-sensação Banksy<sup>2</sup>, cujos grafitos atraem multidões aos lugares em que atua. Atualmente, as suas obras muralísticas são alvo de preservação, pois em muito valorizam cultural e economicamente os espaços em que são implantadas. Ao integrar as paisagens urbanas, este artista tem criado *hotspots* em várias cidades, num jogo em que a grafiteagem sai a ganhar, pois acaba por ganhar uma visibilidade positiva, um novo entendimento estético, uma valoração tipológica. É desta forma que tem vindo a conseguir lugar de respeito e de destaque no mundo das artes, nomeadamente em círculos mais convencionais.

Relacionando este fato com a questão geográfica, Mitchell (2007) assume que a paisagem e as suas manifestações – por exemplo, a arte de rua – resultam de uma construção cultural do entorno socio-territorial, que interage ativamente e participa na sua própria dinâmica evolutiva. André (2012) reforça esta ideia, ao referir que para lá dos debates teóricos e ideológicos, existem as experiências artísticas que nos mostram que é possível um mundo em que a cultura é transportada pelos nossos corpos, pelas nossas festas e pelas nossas experiências performativas, convergindo em rituais de unidade e em celebrações das diferenças que pontuam a nossa comum humanidade. Atente-se na posição de Oliveira & Tartaglia (2009, p. 80), ao defenderem que “o graffiti representa a ação de intervir artisticamente por grupos ou indivíduos

---

<sup>2</sup> BANKSY. Página de Instagram. Disponível em: <https://www.instagram.com/banksy/?hl=pt>. Acesso em: 15 set. 2020.

*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*  
Fátima Velez de Castro

no espaço urbano, cujas marcas estão repletas de significados decorrentes de sua experiência urbana capaz de exercer influência (...) sobre o cotidiano de muitos outros transeuntes da cidade”.

No fundo, a grafiteagem, enquanto arte urbana, tem como objetivo promover a capacidade de ser vista, de passar uma mensagem, de intervir com a(o) transeunte. Além disso, também revela uma disputa pelas paisagens, as quais pertencem, são construídas e são utilizadas por um conjunto de indivíduos, tanto na expressão uma como coletiva. Neste ponto recorremos à reflexão de Haesbaert (2004) sobre o conceito de multiterritorialidade, que diz respeito à consequência direta das relações sociais construídas através de territórios-rede, sobrepostos e descontínuos, de imbricação entre os múltiplos tipos de território. Implica a possibilidade de acesso ou conexão a diversos territórios de uma forma concreta. No campo da disputa territorial, e para o caso concreto em estudo, é visível a sobreposição de *layers* sobre um lugar em concreto, sendo que cada uma é impressa por indivíduos, grupos ou instituições que se apropriam dessa geografia, tanto formal como informalmente. No fundo, vai ao encontro de Reginensi (2019), naquilo que a autora considera ser a “cidade relacional”, de múltiplos olhares, de múltiplas vivências. E é desse uso variado, dessa vivência multiterritorial, constituída por comunidades com características internamente diferenciadas, que surgem os conflitos. Os usuários e proprietários não querem ver o seu património maculado – seja privado e por isso próprio, seja público de carácter histórico. Contudo, as(os) artistas querem expressar-se, através dos grafitos, passando mensagens políticas, sociais, culturais, numa lógica de subversão e de perigo. Os turistas, os visitantes, os transeuntes, muitas vezes, denunciam um carácter ambivalente, tomando partidos diversos, observando os espaços “de fora”.

Tendo em conta a reflexão efetuada e o enquadramento na dimensão dos riscos antrópico-sociais, na lógica das tensões e fricções que a grafiteagem acarreta, iremos de seguida analisar o caso prático proposto, partindo do caso de um território classificado pela UNESCO: a Universidade e a Alta de Coimbra.

#### *4 A grafiteagem na “Universidade de Coimbra e Alta” como estudo de caso*

##### *4.1 A dimensão epistemológica: uma forma de arte ou de uma manifestação de insalubridade?*

A grafiteagem tem 2 propósitos basilares: por um lado, numa microescala, serve ao propósito da(o) artista, que testa os seus limites, que vive na adrenalina do perigo, do limite, que lhe dá importância e respeito na hierarquia do(s) grupo(s) de grafiteagem. Por outro, numa microescala, o objetivo prende-se com a necessidade de passar uma mensagem, de estabelecer contato unidirecional ou dialogado com a comunidade envolvente, seja ela de carácter transitório (ex. visitantes, turistas) ou de carácter permanente (ex. residentes). Quando ligada ao muralismo, ocupa espaços urbanos específicos, onde pode existir um planeamento antecipado da localização, da temática e das técnicas usadas. A Fotografia 2 representa um trabalho muralístico de grafiteagem realizado na República de estudantes do Bota-Abaixo, localizada na Alta de Coimbra, a qual decidiu homenagear um antigo repúblico, que pereceu como preso político durante a ditadura<sup>3</sup>. Este mural é um dos vários que existem na área protegida da UNESCO, sendo que muitos deles representam momentos ou pessoas ligadas à academia e à vida da própria cidade de Coimbra.

<sup>3</sup> Portugal viveu um regime ditatorial de 1933 a 1974, com o governo de António Oliveira Salazar.

*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*  
Fátima Velez de Castro

Fotografia 2. República do Bota-Abaixo (fachada), Alta



Fonte: A autora (2018-2019)

Este caso concreto de arte de rua, colide com as manifestações espontâneas em áreas que reforçam o caráter de insalubridade urbana. A Fotografia 3 representa a apropriação espacial em áreas degradadas da Universidade, onde a passagem de estudantes se continua a fazer. Por isso, aproveita-se a oportunidade, neste caso, para passar uma mensagem de caráter político, instigando-se a comunidade estudantil a combater o fascismo e a ascensão eminente dos movimentos de direita, que estão na ordem do dia do contexto português e europeu.

Fotografia 3. Centro Cultural D. Dinis (traseiras), UC



Fonte: A autora (2018-2019)

*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*  
Fátima Velez de Castro

São áreas de passagem que ganham o cunho de marginalidade, de insegurança, graças aos grafitos que vêm reforçar a geografia do medo. Recordemos, pois, as ideias de Velez de Castro & Fernandes (2019), que se referem ao “urbicídio” como uma degradação lenta e gradual da condição urbana e da urbanidade. Também Kevern (1995) e Beck (2015) entendem a grafitação como uma atividade causadora de instabilidade, de conflitos, de mal-estar, resultante de uma luta de poder sobre o espaço físico e simbólico. No caso da Universidade de Coimbra, esta luta verifica-se entre os grupos de grafiteiros e a instituição universitária, que tenta controlar a disseminação dos grafitos, através da constituição de uma equipa de limpeza que, com muita regularidade, tenta apagar os trabalhos (Fotografias 4 e 5).

**Fotografia 4. Faculdade de Medicina (parede lateral), UC**



Fonte: A autora (2018-2019)

**Fotografia 5. Museu Machado de Castro (parede lateral), Alta**



Fonte: A autora (2018-2019)

*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*  
Fátima Velez de Castro

Os dois exemplos que se apresentam nestas fotos revelam grafitos que foram apagados, sendo que o processo e o resultado merecem a nossa atenção para alguns aspetos. Ao passar tinta branca por cima, são criadas situações de iniquidade entre a construção original e o resultado da operação de “limpeza”, que resulta na sobreposição de tempos e de usos espaciais diferenciados. Deste fato, resulta a criação de camadas diferenciadas por tonalidades e isso é bem visível na Fotografia 4, onde podemos observar até, pelo menos, três “tons-momentos”. Na Fotografia 5, o grafito sobressai na camada de tinta branca que o cobriu, deixando visível a camada inferior. Continua, pois, a individualidade subversiva, que mesmo não estando presente na pessoa do artista, tem continuidade na sua obra. Estaremos face ao conceito de multiterritorialidade, defendido por Haesbaert (2004) e também na lógica das ideias de (MOREIRA, 2010, 2016), consubstanciado por uma disputa territorial, onde indivíduos/grupos de grafiteiras(os) e a UC, lutam pela apropriação dessa geografia da cidade. Esta atitude de “apagamento”, por parte da instituição universitária, em muito se relaciona com as ideias de Martins *et al.* (2016), os quais afirmam que quando há uma intervenção inapropriada e marginal dos ícones classificados, gera-se o sentimento de perda de lugares com significado patrimonial e cultural, com impacte nas populações usuárias. Neste caso mais ainda, quando está em jogo a possibilidade de perda do estatuto atribuído pela UNESCO.

*4.2 A dimensão cívica: uma manifestação da liberdade de expressão ou um atentado ao civismo?*

A atitude subversiva dos grafiteiros tem como propósito fazer passar mensagens políticas, sociais e económicas, sendo visíveis três escalas geográficas em foco. A primeira, de cariz global, prende-se sobretudo com a(s) luta(s) contra o fascismo, a atuação extrema-direita, a repressão policial, os efeitos do capitalismo e da globalização, a preeminência do machismo e do patriarcado e a necessidade da atuação feminista. A segunda escala, em estreita relação com a anterior, adquire uma natureza internacional mais localizada, como podemos observar na Fotografia 6.

**Fotografia 6. Grafito em residência privada (fachada principal), Alta**



Fonte: A autora (2018-2019)

*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*  
Fátima Velez de Castro

Nesta escala, ganha destaque o contexto social e político do Brasil, sendo que no período em estudo eram visíveis dois tipos de mensagem: uma, de reação à morte da ativista e política Marielle Franco; outra, de repúdio à eleição de Jair Bolsonaro. As paredes da UC e da Alta de Coimbra surgem como arenas de luta em que nos revemos no defendido por Caetano (2017), o qual diz que embora a grafitação possa ser entendida como uma invasão estética indesejável, torna as mensagens mais acessíveis e democratizadas.

A terceira escala é de caráter local, dizendo respeito ao funcionamento institucional da própria universidade, tanto no que concerne aos órgãos de gestão (compostos por docentes, estudantes, funcionários administrativos e elementos externos à instituição), como à comunidade estudantil (Fotografias 7 e 8).

**Fotografia 7. Grafito na Faculdade de Medicina (fachada da entrada principal do estacionamento), UC**



Fonte: A autora (2018-2019)

**Fotografia 8. Grafito em residência privada (parede lateral), Alta**



Fonte: A autora (2018-2019)

*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*  
Fátima Velez de Castro

Na Fotografia 7, a imagem deriva da discussão que teve lugar na academia, acerca da possibilidade de passagem da UC de organismo público a fundação. “*Quero o meu ensino livre do vosso desejo de lucro*” foi repetido tanto na UC como na Alta, em lugares estratégicos de elevada visibilidade, como foi o caso da porta de acesso ao estacionamento da Faculdade de Medicina, uma das áreas principais de passagem de docentes, estudantes e funcionárias(os) das Faculdades de Medicina, Letras, Direito, Biblioteca Geral, Serviços Académicos, entre outros. Também é um *hotspot* de turistas e visitantes que, através da grafiteagem, se apercebem do que vai acontecendo na UC. A Fotografia 8 diz respeito à praxe<sup>4</sup>, incitando as(os) estudantes a não participar na iniciativa, por ser considerada alienante, inibidora e repressiva, que em nada favorece a integração de novas(os) estudantes na academia coimbrã.

Os casos apresentados podem ser considerados como uma manifestação da liberdade de expressão, que tenta fazer passar mensagens válidas para os grupos defensores das causas. Porém, também representam um atentado cívico, na medida em que se apropriam de espaços partilhados com outros usuários (ex. proprietários), os quais até podem comungar dos mesmos ideais, mas que não aceitam a conspurcação dos seus bens imobiliários. No caso dos grafitos na UC e na Alta, Campos (2013) e Mendes (2015) levam-nos a abordar a perspectiva do risco em dois sentidos: a do património construído e respetivos(as) proprietários(as), que assistem à alteração do original; a das(os) grafiteiras(os), entendidos como jovens causadores de instabilidade e insegurança. É desta dualidade que surge a dimensão seguinte, focada nos danos que a grafiteagem poderá provocar nesta área protegida pela UNESCO.

#### 4.3 A dimensão institucional: as perdas versus os ganhos?

A dimensão institucional – Universidade e Câmara Municipal de Coimbra – parece estar a braços com uma situação complexa, fruto do que Reginensi (2019) considera ser a “cidade relacional”. As vivências múltiplas da cidade de Coimbra, em particular o efeito das grafiteagens na UC e na Alta, podem estar a colocar em causa a perda do estatuto de *World Heritage Area*, atribuído pela UNESCO em 2013. Acresce a esta situação o risco de danos patrimoniais, com a “desfiguração” original da estética dos edifícios classificados, assim como o risco social decorrente das tensões entre proprietárias(os) e grafiteiras(os).

Numa lógica de sistematização, podemos evidenciar o efeito em várias dimensões, ponderando ganhos/perdas, nomeadamente:

- Habitação (valor *versus* desvalorização) – Desde a classificação atribuída pela UNESCO, a Alta de Coimbra assistiu a um aumento do *valor* dos imóveis integrantes, em parte fruto do aumento da procura por parte dos setores da construção e do turismo. Este fato foi vantajoso para os proprietários<sup>5</sup>, todavia permanece a preocupação com o estado de conservação dos edifícios e o impacto visual decorrente dos grafitos, que altera o que se considera ser a estética arquitetónica e patrimonial original, colocando em causa a continuidade da *World Heritage Area*, com a consequente *desvalorização* imobiliária.

<sup>4</sup> Ritual de receção e iniciação dos estudantes do primeiro ano das licenciaturas - “caloiras(os)” - perpetrado por estudantes mais velhos, de anos avançados, com objetivo de promover a integração. Passa, muitas vezes, por práticas abusivas, discriminatórias, misóginas e de humilhação. Mais informações disponíveis em: <https://journals.openedition.org/rccs/1147>. Acesso em: 16 set. 2020.

<sup>5</sup> De referir que o fenómeno da gentrificação, não só em Coimbra, como noutras cidades portuguesas. Mais informações sobre o tema disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/333649049\\_Mendes\\_L\\_Carmo\\_A\\_Malheiros\\_J\\_2019\\_-\\_Gentrificacao\\_transnacional\\_novas\\_procuras\\_globais\\_e\\_financeirizacao\\_do\\_mercado\\_de\\_habitacao\\_em\\_Lisboa\\_in\\_Santos\\_A\\_C\\_coord\\_-\\_A\\_Nova\\_Questao\\_da\\_Habitacao\\_em\\_Portugal](https://www.researchgate.net/publication/333649049_Mendes_L_Carmo_A_Malheiros_J_2019_-_Gentrificacao_transnacional_novas_procuras_globais_e_financeirizacao_do_mercado_de_habitacao_em_Lisboa_in_Santos_A_C_coord_-_A_Nova_Questao_da_Habitacao_em_Portugal). Acesso em: 18 set. 2020.

*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*  
Fátima Velez de Castro

- População (atração *versus* repulsão) – Por um lado, a localização residencial na UC a Alta é *atrativa* para a comunidade estudantil, devido à proximidade de várias faculdades, serviços e espaços de lazer, assim como pela possibilidade de vivência no entorno urbano mais antigo e emblemático da Universidade de Coimbra. Por outro, a intensa grafiteagem e a consequente sobreposição de camadas, gera a sensação de insalubridade e insegurança, numa lógica de “urbicídio” entendido como uma degradação lenta e gradual da condição urbana e da urbanidade (VELEZ DE CASTRO; FERNANDES, 2019). Cria-se, portanto, uma sensação *repulsiva* face ao território em causa.
- Comunidade (equilíbrio *versus* conflito) – Coimbra é uma cidade académica, onde a vivência entre autóctones e estudantes sempre decorreu em relativo *equilíbrio*. Todavia, verifica-se uma crescente tensão e situações de *conflito* entre residentes e grafiteiras(os), numa lógica de desconfiança, já que as(os) autóctones não têm a certeza de quem são as(os) autoras(es) dos grafitos. Aquando da realização do trabalho de campo, chegámos a ser abordados por moradoras(es), no sentido de reforçarem o seu desagrado face a apropriação indevida do espaço público e privado por grupos entendidos como “destabilizadores” da ordem quotidiana desta zona da cidade (Fotografia 9).

Fotografia 9. Grafito na Rua dos Estudos (rua contígua ao Largo D.Dinis), UC



Fonte: A autora (2018-2019)

A Fotografia 9, diz respeito a um grafito numa das principais áreas de passagem da UC, cuja ironia e subtileza toca o humor. É uma mensagem direta para a comunidade de estudantes, a que muitas vezes a opinião pública se refere como não tendo grande apetência para os estudos, mas antes ainda para o lazer e diversão. A mensagem também aparece na lógica já abordada da praxe, sendo uma clara expressão da repulsa das práticas de iniciação que se sobrepõem aos tempos e espaços das aulas. E embora a comunidade autóctone manifeste concordância com estas ideias, não concebe que a expressão das ideias possa ser feita com recurso a grafiteagens nas suas residências privadas, assim como no espaço público da UC e da Alta.

*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*  
Fátima Velez de Castro

- Património e cultura (integração *versus* exclusão) – A *integração* da UC e da Alta de Coimbra, teve um impacto muito positivo na valorização desta área da cidade, assim como da região envolvente. Porém, há o perigo real do retrocesso, na medida em que este território pode ser excluído da classificação da UNESCO<sup>6</sup>, o que tem vindo a preocupar as instituições locais (Universidade de Coimbra, Câmara Municipal de Coimbra) e regionais (Direção Regional de Cultura do Centro).

Face à reflexão que realizámos sobre ganhos/perdas, não podemos deixar de nos focar sobre dupla significância da grafiteagem como arte urbana – ato de vandalismo *versus* expressão artística. Por isso, urge questionar se o valor da arte de rua, não está dependente de duas variáveis: em primeiro lugar, do valor que é considerado para a arte em si, ou seja, a importância e visibilidade dada pelos críticos e pelos pares; em segundo lugar, da repercussão que isso tem na opinião pública e, consequentemente, nos territórios em causa, criando-se “obras-lugares de culto”.

Já nos referimos ao caso de sucesso e reconhecimento público de Banks, pelo que também merece referência o trabalho de Vihls<sup>7</sup>, um artista de rua português, cuja obra muralística pode ser apreciada não só em Portugal como em várias partes do mundo. Originário do Seixal, um município industrial suburbano integrante da Área Metropolitana de Lisboa, foi muito influenciado pelos grafitos que observava no seu entorno quotidiano. Usa como técnica a “decapagem”, criando as suas obras com base nas várias camadas de materiais presentes nas paredes das cidades (Fotografia 10).

**Fotografia 10. Mural da autoria de Vihls (Quinta do Mocho), Loures**



Fonte: A autora (2017)

<sup>6</sup> Mais informações disponíveis em: <https://www.dn.pt/portugal/pichagens-em-coimbra-poem-em-risco-classificacao-da-unesco---direcao-regional-9354192.html>. Acesso em: 18 set. 2020.

<sup>7</sup> VHILS. Site oficial. Disponível em: <https://www.vhils.com/>. Acesso em: 18 set. 2020.

*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*  
Fátima Velez de Castro

Neste momento, o artista recebe múltiplos convites para realizar os seus murais em áreas urbanas como Los Angeles, Cincinnati, Paris, Munique, Freetown, Londres, Ho Chi Min, Miami, Joanesburgo, entre muitas outras cidades do mundo. A sua obra, como artista de rua, é reconhecida e amplamente valorizada pelos críticos e pelo público em geral.

Outro exemplo é o da Quinta do Mocho em Sacavém, uma área residencial do município de Loures (integrante da Área Metropolitana de Lisboa), onde tem sido evidente o denominador comum da tensão social, associado a situações de exclusão social e marginalidade. Num culminar de agudização dos conflitos entre moradores e alóctones, gerador de insegurança dentro deste perímetro urbano, houve urgência em atuar através da planificação-ação de estratégias mitigadoras da instabilidade gerada. Optou-se por uma abordagem artística, numa lógica de mitigação dos riscos sociais inerentes, pelo que se desenvolveu a “Galeria de Arte Pública” (GAP), a qual reúne um conjunto de trabalhos de diversos artistas nacionais e estrangeiros, que alia a grafiteagem com o muralismo, com o objetivo principal de alterar a imagem deste território marcado pelo estigma de “bairro social” (VELEZ DE CASTRO; NOSSA, 2020) (Fotografia 11).

**Fotografia 11. Grafitagens e muralismo na Quinta do Mocho, Loures**



Fonte: A autora (2017)

---

*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*  
Fátima Velez de Castro

---

Segundo o município de Loures<sup>8</sup>, esta intervenção baseou-se na requalificação urbana e artística dos edifícios, mas principalmente na mobilização dos moradores em torno da ideia de mostrar o bairro ao mundo e trazer o mundo ao bairro, conseguindo desta forma fomentar o seu sentimento de pertença e integração na área metropolitana a que pertencem.

Trata-se, pois, de exemplos positivos, que nos fazem questionar e abordar soluções, que não só acabam por mitigar as tensões e fricções territoriais internas à comunidade, como projetam uma imagem positiva de segurança e valor cultural em torno da arte de rua, em concreto sobre a grafiteagem e as(os) artistas urbanas(os).

### *5 Considerações finais*

A crescente diversidade e complexidade dos riscos sociais tem trazido para a discussão novas problemáticas. Numa base coletiva, o estudo das ciências cindínicas têm vindo a ganhar novos contornos, no que concerne ao interesse em torno das tensões e atritos das populações. As(os) geógrafas(os) têm um papel fundamental no estudo deste tema, tendo em conta toda a linha epistemológica humanista, que derivou na constituição de uma geografia social.

O trabalho apresentado, sobre a apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos, abordou a situação da “UC e a Alta” da cidade de Coimbra, classificadas desde 2013 como Património Mundial da UNESCO. Foi usada uma metodologia qualitativa, baseada na abordagem geográfica visual, com recurso a um repositório de imagens fixas (fotografias), recolhidas durante um ano letivo.

Face à intensa atividade de grafiteagem observada nesta área da cidade, discutiu-se a dimensão epistemológica, tratando-se de uma forma de arte e de comunicação que muitas vezes se apropria de espaços insalubres, reforçando a ideia de marginalidade. Também foi abordada a dimensão cívica, considerando-se que os grafitos são uma forma de liberdade de expressão, mas que interferem no território público e privado, onde outros usuários consideram um atentado ao civismo e à urbanidade. Por fim, na perspetiva institucional, destacou-se o risco da UC perder-se o estatuto de “*World Heritage Area*”, com consequências negativas para a universidade (escassez de receitas advindas dos visitantes) e para o turismo local/regional.

Consequência de uma multiterritorialidade, reflexo da vivência de vários grupos no mesmo território, urge a reflexão sobre como lidar com este tipo de tensões sociais, numa lógica de equilíbrio e bem-estar, em que seja possível articular a arte de rua, nas suas variadas expressões, com a convivência profícua e pacífica, interna e externa às comunidades.

### *Referências*

ANDERSEN, J. *Understand Cultural Geography: Places and Traces*. Nova Iorque: Routledge, 2009.

ANDRÉ, J. M. *Multiculturalidade, identidades e mestiçagem: O diálogo intercultural nas ideias, na política, nas artes e na religião*. Coimbra: Palimage, 2012.

---

<sup>8</sup> LOURES (Portugal). *A visitar em Loures*. Disponível em: <https://www.cm-loures.pt/Ligacao.aspx?DisplayId=473>. Acesso em: 17 set. 2020.

---

*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*  
Fátima Velez de Castro

---

BECK, U. **Sociedade de risco mundial**: Em busca da segurança perdida. Lisboa: Edições 70, 2015.

CAETANO, F. D. Reflexões teóricas sobre a inserção do grafitti e da pichação na paisagem urbana: uma arte contra-racional? **GEOgraficidade**, Rio de Janeiro, n. 7-1, p. 77-88, 2017.

CAMPOS, R. Liberta o herói que há em ti. Risco, mérito e transcendência no universo graffiti. **Tempo Social, Revista de sociologia da USP**, São Paulo, v. 25, n. 2, pp.205-225, 2013.

CASTRO, A. C. C.; GAMBA JUNIOR, N. G. Grafite e resignificação: a linha tênue entre o vandalismo e a arte de rua. **Projética**, Londrina, v. 9, n. 2 supl., p. 299-318, 2018.

CLIFFORD, N. J. *et al.* **Key Concepts in Geography**. Londres: Sage, 2009.

FERNANDES, J. A. R.; TRIGAL, L. L.; SPOSITO, E. S. **Geografia Aplicada**: Terminologia da análise, do planeamento e da gestão do território. Porto: Porto Editora, 2016.

FORT, M. C.; GOHL, F. C. Conflitos urbanos: grafite e pichação em confronto devido à legislação repressiva. **Logos 45**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 16-36, 2016.

FREIXO, M. J. **Metodologia Científica**: Fundamentos, Métodos e Técnicas. Lisboa: Instituto Piaget, 2009. (Coleção Epistemologia e Sociedade).

HAESBAERT, R. **O Mito da Desterritorialização**: Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

KERVERN, G. Y. **Elementos fundamentais das ciências cindínicas**: Compreender e prever os acidentes, perigos e catástrofes. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. (Coleção Epistemologia e Sociedade).

LESSARD-HÉBERT, M.; GOYETTE, G.; BOUTIN, G. **Investigação Qualitativa**: Fundamentos e Práticas. Lisboa: Instituto Piaget, 2005. (Coleção Epistemologia e Sociedade).

LOURENÇO, L. Risco, perigo e crise: pragmatismo e contextualização. *In*: SIQUEIRA, A. *et al.* (org.), **Riscos de desastres relacionados à água**. São Paulo: RIMA, 2015. p. 2-43.

LOURENÇO, L.; AMARO, A. (coord.). **Riscos e Crises**: Da teoria à plena manifestação. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2019.

LOURENÇO, L.; VELEZ DE CASTRO, F. (coord.) **Catástrofes Antrópicas**: Uma aproximação integral. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2019.

MARCO DE SENDAI. **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030**. Japão: Nações Unidas, 2015.

---

*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*  
Fátima Velez de Castro

---

MARTINS, N. *et al.* Questões de risco e vulnerabilidade do património construído: o caso da Baixa Pombalina. *In: LOURENÇO, L. Geografia, Paisagem e Riscos: Livro de Homenagem ao Professor Doutor António Pedrosa.* Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2016. p. 304-335.

MENDES, J. M. **Sociologia do Risco: Uma breve introdução e algumas lições.** Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015.

MITCHELL, D. **Cultural Geography: An introduction.** EUA: Blackwell Publishing, 2007.

MOREIRA, C.; SANTOS, N.; SILVEIRA, L. A. O Turismo na Cidade de Coimbra após a inscrição do bem Universidade de Coimbra-Alta e Sofia na lista do património mundial da UNESCO. *In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE TURISMO E HISTÓRIA, 3., 2019. Anais [...] 2019.* Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/339181042\\_O\\_TURISMO\\_NA\\_CIDADE\\_DE\\_COIMBRA\\_APOS\\_A\\_INSCRICAO\\_DO\\_BEM\\_UNIVERSIDADE\\_DE\\_COIMBRA\\_-\\_ALTA\\_E\\_SOFIA\\_NA\\_LISTA\\_DO\\_PATRIMONIO\\_MUNDIAL\\_DA\\_HUMANIDADE\\_UNESCO](https://www.researchgate.net/publication/339181042_O_TURISMO_NA_CIDADE_DE_COIMBRA_APOS_A_INSCRICAO_DO_BEM_UNIVERSIDADE_DE_COIMBRA_-_ALTA_E_SOFIA_NA_LISTA_DO_PATRIMONIO_MUNDIAL_DA_HUMANIDADE_UNESCO). Acesso em: 7 set. 2020.

MOREIRA, T. A expressividade na estética do graffiti. *In: GRUPO DE ESTUDOS DOS GÊNEROS DO DISCURSO GEGe/UFSCar. (org.). Caderno de Textos e Anotações.* São Carlos: Pedro & João Editores, 2010. p. 321-322.

MOREIRA, T. As novas reelaborações da arte de grafitar. *Cescontexto*, Coimbra, v. 15, p. 62-69, 2016.

MONDARDO, M. L.; GOETTERT, J. D. Territórios simbólicos e de resistência na cidade: grafias da pichação e do graffiti. *Terr@Plural*, Ponta Grossa, v. 2, n. 2, p. 293-308, 2008.

OLIVEIRA, D. A.; TARTAGLIA, L. Ensaio sobre uma geo-grafia dos graffitis. *GEOgraphia*, Niterói, v.11, n. 2, p. 59-88, 2009.

PORDATA. **Pordata-Base de dados de Portugal contemporâneo.** 2020. Disponível em: <https://www.pordata.pt/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de Investigação em Ciências Sociais.** 5. ed. Lisboa: Gradiva, 2008. (Coleção Trajectos).

REGINENSI, C. **A cidade como cenário de oportunidades: Etnografia das margens.** Curitiba: Appris Editora, 2019.

ROCHA, M. **Marketing e Comunicação numa atração de turismo cultural: Um plano de Marketing para o Turismo da Universidade de Coimbra.** 2019. Relatório (Estágio em Marketing e Comunicação) - Instituto Politécnico de Coimbra, 2019. Disponível em: [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/31371/1/Relat%C3%B3rio%20de%20Est%C3%A1gio\\_Miriam%20Rocha.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/31371/1/Relat%C3%B3rio%20de%20Est%C3%A1gio_Miriam%20Rocha.pdf). Acesso em: 7 set. 2020.

---

*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*  
Fátima Velez de Castro

---

ROSE, G. **Visual Methodologies: An introduction to researching with visual materials**. 3. ed. Londres: Sage, 2012.

SHISHITO, A. A. A nova geografia cultural de Cosgrove e o grafite como proposta de entendimento da paisagem. **Revista Geografia e Pesquisa**, Ourinhos/SP, v. 11, n. 2, p. 16-24, 2017.

SHURMER-SMITH, P. **Doing Cultural Geography**. Londres: Sage, 2002.

SILVA, E. S.; MELO, J. A. Ensino de geografia, violência urbana e sua relação com a pichação e a grafitagem no espaço escolar. **Geosaberes**, Fortaleza, v. 9, n. 19, pp.1-11, 2018.

SOLOVOVA, O.; MATOS, A.R.; NOLASCO, C. E se as paredes falassem? Análise discursiva de inscrições no espaço público urbano de Coimbra. **Cescontexto**, Coimbra, v. 15, p. 43-61, 2016.

STAKE, R. E. **A arte da investigação com estudos de caso**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2016.

STURKEN, M.; CARTWRIGHT, L. **Practises of looking: An introduction to visual culture**. Reino Unido: Oxford University Press, 2002.

TARTAGLIA, L. O visível e o invisível: paisagem urbana e arte pública. **Élisée, Revista de Geografia da UEG**, Porangatu, v. 4, n. 1, pp.126-139, 2015.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA. **UC em números**. 2020. Disponível em:  
<https://www.uc.pt/dados/numeros> Acesso em: 10 nov. 2020.

VELEZ DE CASTRO, F.; FERNANDES, J. L. Territórios quotidianos, riscos sociais e vulnerabilidade da população – análise preliminar do conceito de urbicídio. *In*: LOURENÇO, L; VELEZ DE CASTRO, F. **Catástrofes Antrópicas: Uma aproximação integral**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2019. pp.411-431.

VELEZ DE CASTRO, F.; NOSSA, P. **Riscos Sociais: percursos de inclusão entre Loures e Oeiras**: Livro-Guia da Visita Técnica nº 1, V Congresso Internacional de Riscos. Coimbra, Portugal: RISCOS, Associação Portuguesa de Riscos, Proteção e Segurança, 2020. Disponível em:  
[https://www.riscos.pt/wp-content/uploads/2018/Outras\\_Pub/guias/eBook\\_LG\\_Riscos-Sociais\\_PT.pdf](https://www.riscos.pt/wp-content/uploads/2018/Outras_Pub/guias/eBook_LG_Riscos-Sociais_PT.pdf). Acesso em: 2020.

---

*A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos. Do risco social à multiterritorialidade*  
Fátima Velez de Castro

---

### *Agradecimentos*

A publicação contou com o apoio da RISCOS, assim como também do CEGOT (Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território):



*This work was developed in Centre of Studies in Geography and Spatial Planning (CEGOT) and supported by the European Regional Development Funds, through the COMPETE 2020 – Operational Programme ‘Competitiveness and Internationalization’, under Grant POCI-01-0145- FEDER-006891; and by National Funds through the Portuguese Foundation for Science and Technology (FCT) under Grant UID/GEO/04084/2013.*

---

**COMO CITAR (ABNT):** VELEZ DE CASTRO, F. A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos: Do risco social à multiterritorialidade. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, v. 23, n. 1, p. 45-68, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p45-68>. Disponível em: <http://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15874>.

**COMO CITAR (APA):** Velez de Castro, F. (2021). A apropriação dos territórios quotidianos pelos grafitos: Do risco social à multiterritorialidade. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, 23(1), 45-68. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p45-68>.

Submetido em: 13 out. 2020  
Aceito em: 29 mar. 2021

DOI: 10.19180/1809-2667.v23n12021p69-97

## *A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*

Norma Valencio  <https://orcid.org/0000-0003-1855-3458>

Doutora em Ciências Humanas na área de Ciências Sociais (UNICAMP). Professora Sênior do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) – São Carlos/SP – Brasil. E-mail: norma.valencio@ufscar.br.

### *Resumo*

A decretação de emergência tem sido uma prática recorrente da administração pública, a qual anuncia a existência de uma crise não manejável dentro das rotinas de gestão. Tal anúncio gera um lastro legal para a alteração do modo de captação e utilização dos recursos públicos bem como do tipo de relação sociopolítica entre a autoridade governamental e os cidadãos. Quando a decretação de emergência deixa de ser uma prática excepcional e se normaliza, a despeito de quais sejam os desastres que a justifiquem, abre-se uma preocupante brecha passível de ameaçar os pilares da vida democrática. Este ensaio sociológico focaliza a problemática acima analisando os principais aspectos salientados no debate internacional no assunto e ilustra com aspectos da dinâmica de desastres no Brasil. Os resultados apontam para os riscos que os dispositivos legais de emergência oferecem como mecanismo tríptico – ético, prático e lógico-operativo – passível de reorientar as instituições públicas para finalidades antidemocráticas.

Palavras-chave: Crise. Emergências. Democracia. Cidadania. Direitos Humanos.

## *The new social order under emergency decrees: risks to the public management and to the democratic life*

### *Abstract*

The emergency decree has been a recurring practice in the public administration which announces the existence of an unmanageable crisis within the management routines. Such an announcement generates legal backing for changing the method of capturing and using public resources as well as the type of socio-political relationship between government authority and the citizens. When the emergency decree ceases to be an exceptional practice and normalizes, regardless of the disasters that justify it, a worrying breach opens that could threaten the pillars of democratic life. This sociological essay focuses on the above problem by analyzing the main aspects highlighted in the recent international debate on the subject. And it illustrates aspects of the dynamics of emergency decrees in Brazil. The results point to the risks that the emergency legislation offers as a triptych mechanism – ethical, practical, and logical-operative – liable to reorient public institutions towards anti-democratic purposes.

Keywords: Crisis. Emergencies. Democracy. Citizenship. Human Rights.

*El nuevo orden social bajo decreto de emergencia: riesgos para la gestión pública y la vida democrática*

**Resumen**

El decreto de emergencia ha sido una práctica recurrente en la administración pública que anuncia la existencia de una crisis inmanejable dentro de las rutinas de gestión. Tal anuncio genera respaldo legal para cambiar el método de captura y uso de los recursos públicos, así como el tipo de relación sociopolítica entre la autoridad gubernamental y los ciudadanos. Cuando el decreto de emergencia deja de ser una práctica excepcional y se normaliza, independientemente de los desastres que lo justifiquen, se abre una brecha preocupante que podría amenazar los pilares de la vida democrática. Este ensayo sociológico se centra en esa problemática analizando los principales aspectos destacados en el reciente debate internacional sobre el tema. E ilustra aspectos de la dinámica de los decretos de emergencia en Brasil. Los resultados apuntan a los riesgos que ofrecen los dispositivos legales de emergencia como mecanismo tríplico – ético, práctico y lógico-operativo –, susceptibles de reorientar las instituciones públicas hacia fines antidemocráticos.

Palabras clave: Crisis. Emergencias. Democracia. Ciudadanía. Derechos Humanos.

*Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores*



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

## 1 Introdução

Quando observadas de muito perto, as crises que contemporaneamente eclodem e se manifestam nas várias localidades do mundo aparentam ter sido deflagradas por eventos e atores singulares, constituindo tramas diferenciadas entre si bem como com relação a todas as demais crises anteriormente vivenciadas. O exame detido das particularidades de uma dada crise por vezes não permite dar a atenção devida a alguns dos elementos-chave do seu desenrolar, os quais possam ter nexos com outros contextos de crise, na forma de regularidades. Se examinadas numa perspectiva associativa, as crises revelam componentes comuns que trafegam entre elas, sejam nas que ocorrem numa mesma localidade, nas que se originam ou vão se replicar alhures ou, ainda, nas que se manifestam simultaneamente, porém em escalas espaciais distintas. Noutras vezes, crises que se repetem num dado espaço se transmutam ao longo do tempo ou se articulam umas às outras de modo a produzir reações noutra solo que não naquele onde originalmente frutificaram e, desde aí, formam novos elos, amplificados, resultando noutra escala de enfrentamento.

Com frequência, crises sociais emergem de, são incrementadas por ou desembocam em abalos aos alicerces do regime político do espaço onde se situam; assim, para além da necessária reflexão social acerca dos propósitos e rumos de um dado governo e da filosofia de gestão pública que as nutrem, há que se inquirir sobre quais os limites da pactuação entre o Estado e a sociedade civil que essas situações testam. Tais limites são inspecionáveis por meio da capacidade resolutiva que as instituições públicas, em suas competências setoriais entretecidas, demonstrem ter ou não para lidar com o problema.

Crises sistêmicas articulam diversificados componentes conjunturais e estruturais extraídos da experiência social múltipla, daqui e de acolá, e são diacrônicas e não lineares, mantendo-se num borbulhar contínuo enquanto o fogo estiver aceso, qual seja, o dos motivos profundos que as animam. Dentre eles, o das tessituras desumanizantes entre injustiças sociais, iniquidades distributivas da riqueza, dilapidação ambiental e extremismo político, os quais constituem fartas razões para provocar situações-limite, as quais favorecem a passagem de um estado para outro de dada ordem social. Há crises que evoluem de maneira gradativa, devido a um balanço dinâmico entre forças sociais antagônicas, as quais reconhecem mutuamente a legitimidade de suas demandas e de seus conflitos, até um dado ponto, mas tardam em reconhecer a proximidade de um ponto-limite que exija a ultrapassagem do estado de tensões palidamente equacionadas para outra forma mais desafiadora de ajuste e acomodação. Há aquelas, entretanto, nas quais o desbalanço considerável entre as forças sociais em embate define rapidamente a ordem social que se imporá no curto prazo devido à predominância de uma delas, embora essa demarcação seja aquilo próprio que adicione elementos novos de resistência que reverta a situação impositiva. A dinâmica das crises contemporâneas, conforme acima mencionado, é meramente didática, pois um exame crítico do turbilhão delas tem revelado novos e inusitados enredos e não há uma receita fácil de gestão pública para evitá-las ou contê-las.

Dentre as crises sociais, há aquelas que, ao surgirem e evoluírem de um modo súbito, espargindo perturbações multifacetadas (danos e prejuízos) para diferentes setores e camadas da sociedade – embora que com intensidades e características diferenciadas –, produzem um ambiente social aparentemente distensionado e propenso a assentir com os rearranjos circunstanciais e excepcionais que a autoridade pública competente venha a propor para lidar com a situação. Esse é o caso das crises denominadas como desastres, onde a comoção pública dos primeiros momentos de um dado drama coletivo de envergadura é passível de amainar tensões sociopolíticas prévias e propiciar intensa coesão social para legitimar as ações

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*Norma Valencio

---

de resposta emergencial deflagradas; contudo, quanto mais este tipo de crise se estenda, cronologicamente e/ou espacialmente, indicando as falhas nas providências de sua contenção, mais provável é que as tensões prévias reapareçam ou surjam noutra configuração, fundindo questões estruturais e circunstanciais numa crise mais ampla.

Desastre é uma crise aguda – a qual, no entanto, pode se tornar crônica, assim como pode conter subcrises –, correntemente definida como um acontecimento social adverso e inesperado desencadeado por um determinado fator físico. Esse fator pode ir de um escorregamento de massa à proliferação de um agente biológico ameaçador à vida humana, de um ataque terrorista a um colapso de barragem. Portanto, desastres não geram impactos, porque aquilo que o senso comum – e até mesmo o meio técnico e científico – denomina como impactos ou consequências de um desastre é a sua própria essência, qual seja, uma experiência de sofrimento social inigualável (DAS, 1995; HEWITT, 1998). Por se caracterizar como um estresse coletivo, envolvendo perdas e danos substanciais, multidimensionais e imprevistos, desastres exigem das autoridades competentes ligeiras providências de interrupção, atenuação e reparação do processo de sofrimento social deflagrado (DAS, 1995; FRITZ, 1961; QUARANTELLI, 1998). Da mesma forma que uma boa política institucional de prevenção e preparação aos desastres tem uma relação intrínseca com sua evitação, também a política institucional de gestão de desastre, no tocante às ações de resposta e recuperação, cobra o seu quinhão quanto à configuração da crise. Uma vez deflagrado, um desastre é prova incontestada da falha da prevenção, mas encontra ainda na omissão, na insuficiência ou na inadequação das providências de resposta e recuperação um aspecto igualmente constituinte da extensão e magnitude do sofrimento social havido. Integradas – políticas de prevenção e preparação, de resposta e recuperação –, delimitam a gênese e a evolução dos desastres, não sendo exterioridades ao mesmo.

Quarantelli (2006) denominará como catástrofe o lamentável e frustrante desencontro entre as expectativas dos grupos sociais afetados, os quais anseiam obter resposta pública condizente com o acontecimento trágico que experenciam, e aquela que efetivamente as autoridades competentes e demais atores lhes fornecem. Ou seja, o referido autor define catástrofe como uma relação sociopolítica perversa. Em seu bojo, constata-se que as autoridades olvidaram tomar as providências preventivas e preparativas pertinentes, ao que se soma uma resposta institucional retardatária, pífia ou desconectada com o real quadro do sofrimento social e com o suporte demandado. Por vezes, aquilo que se apresenta como forma de atendimento público ao desastre o incrementa; isso ocorre quando os grupos sociais afetados se veem surpreendidos com práticas de violência material, física, moral ou simbólica por parte daqueles que os atendem ou com os quais se veem impelidos a se relacionar. A dor moral produzida nesse desencontro se origina de um compósito de humilhações e silenciamentos, quando esses grupos são retirados de suas moradias interditadas e levados para abrigos provisórios mal geridos; são destratados pelos gestores locais, que se mostram indisponíveis para recebê-los e legitimar as suas demandas de cuidado e reparação; tem a sua autoimagem arruinada, ao ver os seus dramas sendo apropriados pela grande mídia para reforçar estigmas e preconceitos contra eles, formas estas de desumanização que compõem um conjunto do que Valencio e Valencio (2018) denominaram como assédio em nome do bem.

Tierney, Bevc e Kuligowski (2006) ilustraram com propriedade uma situação-limite de catástrofe, na crueldade imbuída na resposta federal ao desastre relacionado ao furacão Katrina, ocorrido no ano de 2005, nos Estados Unidos. Muitos dias após a ocorrência de uma avassaladora onda de mortes, desabrigados, feridos e doentes, decorrente da passagem do Katrina pelo sul do país, e apesar de apelos desesperados de prefeitos municipais e governadores por suporte federal, as letárgicas instituições neste nível reagiram. Além da tardança, enviou soldados armados para conter os clamores dos milhares de

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*Norma Valencio

---

peças esfoameadas, sedentas e doentes que tinham perdido familiares, amigos, moradia e locais de trabalho nos eventos sinérgicos relacionados à passagem do referido furacão, que foram do colapso de diques à inoperabilidade de infrassistemas e serviços de saneamento, eletricidade, comunicação e saúde; da danificação de estruturas residenciais à destruição dos bens móveis ali contidos; do enfrentamento direto de enxurradas e de inundações à ingestão de água contaminada; entre outros. Sem condições mínimas de higiene, de alimentação e de descanso, confinados num lugar deteriorado, devido em parte à destruição de vias e noutra aos obstáculos logísticos criados para dali serem evacuados, sujeitos a depositar provisoriamente os corpos de seus familiares, e demais pessoas de sua rede próxima, nas ruas – especialmente daqueles que, sendo mais fragilizados, especialmente idosos, não resistiram aos dias seguidos de abandono –, receberam em troca a prática institucional desumanizada de resposta, lenta e inapropriada, como vários documentários à época reportaram. A referida catástrofe foi ainda demarcada, nas ações de recuperação, por uma sucessão de injustiças socioeconômicas e espaciais no processo de recomposição urbana de localidades como Nova Orleans, cidade na qual Bullard (2006) identificou um emblemático processo de racismo ambiental, indo desde o incremento de relações de vizinhança antissolidárias movidas por preconceito de raça e de classe, na aversão aos negros e pobres alojados em contêineres nas praças ao redor, à adoção de critérios racistas na política de crédito às famílias que necessitavam se recompor materialmente.

Se nos voltarmos, também ilustrativamente, para o contexto brasileiro do desastre tipificado tecnicamente como crise de saúde pública de importância internacional, relacionado à pandemia de Covid-19 e deflagrado no início do ano de 2020, vários foram os elementos indicativos de sua transmutação de crise aguda para crise crônica e, de ambas, em catástrofe. A má gestão pública do problema, cujo formato inicial súbito e localizado não foi contido o suficiente, criou condições para convertê-lo num processo generalizado e de gravidade social desmedida, exigindo maior complexidade de providências do poder público nos três níveis de governo, com articulação interinstitucional e ações intersetoriais em alta sintonia. Porém, o contexto político não foi favorável ao cumprimento dessa exigência e, uma vez que os tensionamentos entre autoridades competentes, em diferentes níveis de governo, foram levados ao paroxismo, o efeito logrado foi o de expansão da crise e consequente desorientação social, particularmente daqueles segmentos sociais excluídos, os quais se sentiram ainda mais desamparados e com dificuldades em levar adiante os seus modos autônomos, e já precários, de enfrentamento do problema. A característica catastrófica desta crise esteve patente não apenas na ausência ou na inefetividade de políticas de prevenção/preparação frente ao fator imediato de ameaça, o coronavírus e seu modo específico de propagação, mas nos sucessivos desencontros e insucessos das visões institucionais empregadas, somado à corrosão do ambiente de diálogo interinstitucional. Esse conjunto de fracassos suscitou inquietações quanto aos rumos do próprio regime democrático, conforme veremos adiante.

Antes disso, nessa problematização introdutória, é oportuno demarcar que um desastre abre sempre dois caminhos de escolha aos governantes, nos três níveis de governo. O primeiro, é o de preparar antecipadamente as instituições sob o seu controle para operar e coordenar as medidas de resposta e recuperação requeridas pelas circunstâncias trágicas através do acionamento de estratégias já planejadas e logisticamente viáveis no escopo das rotinas técnicas e administrativas dos setores implicados. O segundo, o de identificar e admitir a existência de insuficiências setoriais para responder a contento no padrão prévio e, então, criar o anteparo legal para instaurar um modo não rotineiro de funcionamento institucional a fim de prestar o atendimento público requerido aos grupos sociais afetados bem como para

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*Norma Valencio

---

proceder à reparação/reforçamento dos equipamentos e serviços públicos no espaço atingido ou naquele de acolhimento emergencial. Este último caminho, adotado quando o primeiro é entendido como sendo um obstáculo à resposta eficaz ao desastre, tem sido legalmente respaldado por dispositivos legais que configuram a situação/estado de emergência ou de calamidade pública. Dentre estes, se destacam os decretos de emergência. Mas, um conjunto mais vasto de atos legais é possível de ser acionado para acompanhar a evolução dos acontecimentos e aos mesmos dar embasamento legal e orientação para aquilo que as instituições públicas e demais setores da sociedade necessitam para se enquadrarem e viabilizarem a resposta à crise. No caso de desastres catastróficos de âmbito nacional, uma miríade de leis, decretos, resoluções, portarias, ordens de serviços e instrumentos afins são acionados, pelos três níveis de governo, por vezes, contradizendo uns aos outros. Dispositivo é aqui tomado no sentido foucaultiano do termo, qual seja, refere-se a um conjunto de mecanismos legais e tecno-operacionais, conhecimentos e práticas, empregados por instituições para confrontarem uma dada urgência, derivada de alguma fratura social, com o propósito de lograr um efeito de restauração de controle público sobre aspectos da vida social, ou seja, é uma demonstração de poder (FOUCAULT, 1999). Adota-se, em complemento, a visão ampliada de Agamben (2005, p. 13), que considera como dispositivo “qualquer coisa que tenha de algum modo a capacidade de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar e assegurar os gestos, as condutas, as opiniões e os discursos dos seres vivos”, ao que o referido autor acrescenta que, na atual fase do capitalismo, os dispositivos de governo exigem a sua subjetivação, para não se reduzirem a mero exercício de violência ao mesmo tempo que estão direcionados a tornar os seres vivos em figuras espectrais, cujos processos tanto de subjetivação quanto de dessubjetivação inviabilizam a construção de um novo sujeito. De modo geral, os dispositivos legais de emergência demarcam uma nova temporalidade na gestão pública. Essa temporalidade excepcional, estabelecida no limite de 180 dias e passível de prorrogação, respalda a proliferação de ações oficiais incomuns a serem tomadas especialmente pelo poder executivo – municipal, estadual ou federal –, no referente à reorientação do uso de recursos ordinários e na captação e utilização de recursos extraordinários, além de ajustar as rotinas e as regras de funcionamento da máquina pública, objetivando que a mesma se coadune, em agilidade e efetividade, com as circunstâncias excepcionais com as quais se depara; e, por vezes, o dispositivo cessa – restabelecendo as rotinas da máquina pública – alheia ao fato de que o desastre continua, situação que caracteriza que os grupos afetados ficaram à sua própria sorte (VALENCIO; VALENCIO, 2018). Dito de outro modo, a instauração da emergência, por tais ou quais dispositivos legais, anuncia a existência de uma crise não manejável dentro das rotinas de gestão pública, anúncio este que altera o tipo de relação sociopolítica estabelecida entre a autoridade governamental, que a instaura, deste com os gestores das instituições públicas sob o seu controle, que são instados a promover uma ação setorial e técnica coadunada com a visão política da liderança e de ambos com os cidadãos. Frente a um processo de proliferação desse tipo de crise, uma questão sociopolítica que nos parece pertinente é: *o que decretações de emergência e dispositivos afins sinalizam em relação aos riscos à gestão pública e à qualidade da vida democrática de um país?*

Sob uma perspectiva sociológica, focalizando o contexto brasileiro, este ensaio visa trazer elementos para a construção de respostas tentativas. Isto é, não tenciona formular uma resposta acabada à questão supramencionada, mas objetiva fornecer elementos considerados essenciais para uma reflexão sobre o assunto. Os desastres têm sido um tipo de crise, cujo foco predominante das discussões científicas e do apelo midiático tem estado no detalhamento dos *hazards* aos quais o acontecimento social trágico está associado – tais como, fenômenos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, epidemiológicos e afins –, o que secundariza insistentemente os seus nexos econômicos, sociais, políticos e institucionais,

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*  
Norma Valencio

---

invisibilizando muitos dos fatores que os poderiam explicar. Esse é o mote pelo qual nos parece oportuno realizar exercícios de reflexão em Ciências Sociais que resgatem esses nexos, tal como proposto nesse texto e no dossiê do qual faz parte.

## *2 Metodologia*

Este texto se apresenta como um exercício sociológico preliminar de aproximação entre os temas de desastres, gestão pública e democracia os quais, no âmbito da literatura científica, têm caminhado relativamente dissociados. Buscou-se interseccioná-los tendo em conta perspectivas da teoria social crítica. Por um lado, nessa vertente, vê-se o Estado contemporâneo como um conjunto de forças políticas e coercitivas, cujos arranjos hierárquicos específicos instrumentalizam as exigências da acumulação por despossessão. Estas, no contexto neoliberal contemporâneo, se expressam através de diferentes formas de violência que, por meio da ação econômica ou governamental, produzem crises, as quais, por seu turno, suscitam diferentes vetores de luta orientadas para o bem-estar coletivo, a justiça social e objetivos humanitários (HARVEY, 2004). Por outro lado, essa perspectiva também favorece o esforço de identificação do encontro entre duas ou mais crises e seus potenciais modos inovadores de se desenrolar. Por exemplo, auxilia na análise crítica das estruturas reguladoras e protetivas ao bem-estar social que estão prestes a colapsar, mal-ajambradas ao se inserirem ambigualmente em governos neoliberais, e a compreender como, nessa configuração política, tais estruturas têm sido incapazes de dar durabilidade aos pactos sociais relativos à garantia de alguns dos direitos humanos, que dirá de todos aqueles que, em diferentes gerações de lutas, foram sendo reivindicados. Em continuidade, auxilia a identificar as lutas emancipatórias orientadas para a construção de um projeto plural de proteção à dignidade humana, em oposição à dominância de concepções alienadas de mundo (SANTOS, 1997; TOURAINÉ, 2011), assim como a caracterizar o ambiente político desafiador no qual vicejam forças que propendem ao autoritarismo, as quais menosprezam direitos humanos anteriormente pactuados (MARQUES, 2020) e propícios à lógica de rapinagem econômica (SOUZA, 2019). No quadro sociopolítico específico brasileiro, esse foco teórico contribui para a compreensão de arranjos políticos que têm levado o regime democrático à agonia nas últimas décadas; por exemplo, aqueles arranjos que, aos sinais auspiciosos de que projetos oriundos de clamor popular e de setores historicamente marginalizados possam vir a ser abarcados e consolidados pelo Estado Democrático de Direito, através de instituições públicas que os estruturam e de políticas sociais que os dinamizam, se articulam como contraforças que, através da associação entre a mentira e o medo, emitem sinais ainda mais claros de recuos de conquistas sociais. E, então, do entendimento da lógica desses arranjos, por esta perspectiva, se torna possível ter pistas interessantes acerca do fenômeno de incremento da desconfiança social na capacidade de a democracia ser uma ponte válida para a materialização de práticas de igualdade social e de resolução de demandas coletivas prementes e, assim, dos motivos de desestímulo do cidadão a aquiescer com as leis e demais mecanismos de regulação do comportamento social e de obediência à ordem social instituída (MOISÉS, 2005, 2019). Tendo em conta, de modo apenas ilustrativo e pontuado ao longo do texto, o contexto brasileiro de uma das maiores catástrofes de nossos tempos, aquela relacionada à pandemia de Covid-19 – tipificada pelo Código Brasileiro de Desastres (COBRADE) como um desastre relacionado a um evento de origem biológica –, este ensaio parte da referida perspectiva teórica para, em última análise, reafirmar o espaço das Ciências Sociais na problematização científica sobre emergências e desastres (VALENCIO; VALENCIO, 2020).

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*Norma Valencio

---

No que tange à revisão de literatura, o estudo inicia pela contribuição de autores basilares das ciências sociais no tema supramencionado e segue através de uma síntese dos principais contributos recentes do debate internacional. Sem pretender se configurar num esforço bibliométrico sistemático, tais contributos foram buscados nas produções científicas mais recentes disponíveis em reputáveis plataformas eletrônicas científicas. Foram consultadas obras nas Plataformas científicas Emerald (<https://www.emerald.com/insight/>) e Wiley Online Library (<https://onlinelibrary.wiley.com>), ambas acessadas via Portal de Periódicos CAPES (<https://www.periodicos.capes.gov.br/>), através da Comunidade Acadêmica Federada (Café), provida pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP). Paralelamente, consulta similar foi conduzida junto à Plataforma Scielo ([www.scielo.org](http://www.scielo.org)). Em ambas, a partir da especificação de um recorte temporal dos últimos cinco anos (2016-2020), fez-se uso de termos de busca, em inglês, associados entre si de um modo triangulado, para abarcar conexões entre os termos “crise”, “gestão pública”, “democracia” e termos correlatos. Os termos “crisis”, “democracy” e “disasters”; “citizenship”, “disasters” e “public management”; “civil protection”, “humanitarian crisis” e “human rights” e associações afins foram utilizados.

Do conjunto de pouco mais de trezentos estudos que resultou desse levantamento preliminar, procedeu-se à leitura dos resumos e das referências utilizadas pelos autores a fim de identificar a afinidade ou dessemelhança do texto com a problemática central supramencionada e essa orientação teórica. O resultado dessa filtragem foi o de identificação de quarenta textos completos com contribuições recentes relevantes ao debate, cujas ideias-chave de dez deles foram articuladas entre si para produzir um enquadramento da questão-chave apresentada acima. A resposta provisória que o ensaio apresenta é esmiuçada nos três tópicos elencados no item seguinte. A alusão ao caso brasileiro, referido para ilustrar as reflexões de caráter geral, é respaldada igualmente numa literatura contemporânea das Ciências Sociais e em registros documentais oriundos de diferentes fontes e de documentos oficiais a registros jornalísticos. Para permitir a análise progressiva da complexificação do problema acima elencado, optou-se por integrar a apresentação e a discussão dos resultados.

### ***3 Resultados e Discussão***

Para além das singularidades institucionais e dos modos específicos de regulação que as democracias tomam ao longo do tempo, e de acordo com história nacional onde se situam, elas são projetos continuamente testados pelas circunstâncias críticas que surgem na vida social local. Há um amplo espectro de possibilidades de desenrolar de crises da democracia em seu projeto inacabado. Num rumo virtuoso para a sua consolidação, as tensões sociais existentes encontram meios de estabelecer formas organizadas de mobilização, cujos cidadãos são capazes de se escutar mutuamente, por vezes, persuadindo os seus representantes a participarem da construção de um novo pacto suprapartidário orientado para políticas públicas inclusivas e para o alargamento do espaço da política. Numa direção oposta, setores conservadores e reacionários, amedrontados com recentes conquistas sociais e seus desdobramentos para o campo político, se articulam rapidamente para dar legalidade a medidas obstrutivas dos recursos de voz dos recém-incluídos.

Os choques que decorrem entre as partes em disputa podem evoluir para jogos subterrâneos abusivos provenientes da parte que se sente ameaçada em seu projeto de poder. Isso inclui desde a disseminação de narrativas de ódio ao estímulo de ações radicais de violência física contra os oponentes, silenciando-os compulsória, quando não, derradeiramente. Circunstâncias de convergência e

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*Norma Valencio

---

naturalização de práticas sociais, políticas e econômicas adversas à garantia de direitos humanos são propícias à ocorrência de desastres catastróficos, sendo as providências inexistentes ou fracas de prevenção e preparação os seus fortes indícios. Se porventura são extintos espaços de participação, estimulando-se o banimento de recursos plurais de voz, e um tom político dominante passa a ser monocórdio e servil a concepções de mundo do mandatário; se lutas sociais e ambientais são crescentemente criminalizadas e cientistas são intimidados (ACSERALD, 2014; MARTINS, 2021; PEDLOWSKI, 2017; VALENCIO; VALENCIO, 2017) e, se autoridades públicas escarnekem de demandas por justiça social, tal conjunto reforça a sensação de fragilidade de compromisso governamental com a aplicação de princípios constitucionais o que, se tolerado pelos demais poderes, ameaça o próprio regime democrático, o qual estará efetivamente por um triz. A isso se acresça um indício derradeiro ao qual se deva estar atento, qual seja, o de que a autoridade pública, ao invés de resguardar o decoro exigido em sua função pública, passe a se dedicar a miná-lo sob o olhar de todos, escancarando a inautenticidade das feições democráticas estabelecidas no espaço institucional e social sob a sua jurisdição. Tal contexto, de deboche das instituições, favorece a implantação de agendas autoritárias, capazes de renovar alianças entre as elites políticas e econômicas mais predatórias, em proveito ainda maior ao ambiente privatista; por exemplo, fazendo-o no processo de sucateamento de empresas estatais, para que elas estejam artificialmente desvalorizadas quando expostas à venda, por uma bagatela, no mercado global (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012; SOUZA, 2019). É dizer, a pactuação político-econômica corrosiva das instituições públicas leva a nação à beira de um abismo, na junção entre o uso corrompido de certos mecanismos democráticos, para criar bases legais que anteparam tal saque à coisa pública (SOUZA, 2019), e o desmantelamento simbólico da esperança difusa da sociedade de que as leis sirvam para assegurar aos cidadãos um ambiente comum que propenda à proteção da dignidade humana.

Quando governantes enveredam pelo caminho da trivialização de gestos que abalem os princípios democráticos regentes do funcionamento das estruturas públicas, a qualidade e o tempo da reação institucional a esse constrangimento apontam a durabilidade e robustez da vida democrática. Eis o ponto crítico onde a ruptura democrática ou o resgate de seus valores, reenquadrando o governante nos termos da lei, se coloca no topo da discussão pública. Observar a distância entre o que se espera da democracia, em seus pressupostos visando ao bem comum, e naquilo em que ela se converte, em termos práticos, minando aspirações socialmente includentes, revela pistas e tráfegos de fluxo invertido. Isto é, quanto mais os marcos ideais são vilipendiados, mais o vilipêndio, dialeticamente, aponta para quais as condições concretamente deterioradas devam ser prioritariamente compensadas para um projeto humanista a ser (re)fundado. Tal projeto pressuporia a simultânea tarefa de articulação de forças progressivas capazes de prover novo perfil de governação, com a reorientação das instituições públicas para um compromisso efetivo com a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, a adoção prioritária de estratégias de garantia de bem-estar coletivo bem como com aquela de aperfeiçoamento das próprias instituições públicas a fim de que os cidadãos se sentissem efetivamente representados e atendidos por elas, aquilo que seria denominado como governança humanista (HAAGH, 2020). Nessa perspectiva, o desenvolvimento humano passaria a ser colocado no centro da agenda pública, com preocupações acerca da efetividade de políticas públicas visando à garantia de dignidade humana num passo adiante nas discussões convencionais sobre participação política e redistribuição de riqueza (HAAG; ROHREGGER, 2019; HAAGH, 2020). Isto é, se colocaria como uma antítese à democracia de fachada, pois as garantias dos direitos de cidadania seriam alvo de representação, discussão e pactuação ao redor da ideia de desenvolvimento humano, perpassando efetivamente ao teor da fala e da ação oficial.

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*Norma Valencio

---

Em temas críticos, como os que envolvem grandes decisões em questões socioambientais – por exemplo, na implantação de grandes projetos hidrelétricos –, a busca de participação democrática não deveria se satisfazer apenas com decisões que refletissem a vontade da maioria, mas aludissem àquelas nas quais houvesse o estabelecimento de consensos entre diferentes setores da sociedade, incorporando minorias, cujas decisões a serem tomadas afetassem diretamente o seu modo de vida, e na escuta atenta aos interesses divergentes (BERMANN, 2009). Isso é tão mais necessário quanto mais expressivos forem os riscos socioambientais derivados das decisões tomadas, os quais, se concretizados na forma de desastres, igualmente demandariam uma gestão participativa, plural e de poder distribuído nas medidas de resposta e recuperação. A discussão sobre governança humanista é um desafio considerável num ambiente político e econômico movido por uma governança predatória e que, em razão disso, suscita uma cadeia de desastres. Em alusão a isso, Zucarelli (2018) esmiuçou etnograficamente as tecnologias de gestão de conflitos e de crises relativos a grandes projetos de mineração e identificou que as estratégias de governança instituídas nas céleres providências de desregulamentação do setor, indicando uma composição articulada do capital mineral com o poder político, engendraram a voracidade da extração socioambiental predatória, cujo efeito imediato foi o de deslegitimação de práticas políticas reivindicativas de direitos por parte das comunidades afetadas desde a implantação dos empreendimentos aos desastres catastróficos a eles associados. Criou-se um novo patamar de desbalanço do poder de negociação entre empresas e moradores no concernente aos custos de reparação frente aos danos humanos, materiais e ambientais provocados pela prática empresarial no terreno, complementa o referido autor. Dentre os casos sobre os quais o mencionado autor se debruçou, estava o do colapso de uma barragem de rejeito de minérios no município de Mariana/MG. E, cinco meses após a conclusão do seu estudo etnográfico, o colapso de outra barragem de rejeitos, no município de Brumadinho/MG (ocorrido em 25 de janeiro de 2019) reiterou a validade e importância dessas análises e conclusões.

### *3.1 A complexidade do caso brasileiro*

Dentre as nações que contemporaneamente se veem às voltas com crises, e cujos modos institucionalmente prescritos para manejá-las acabam por torná-las sistêmicas, encontra-se o Brasil. Todavia, tal como ocorre em outras sociedades, no referido país se convencionou colocar os governantes como que numa redoma, deixando-lhes relativamente infensos a críticas diante o surgimento de crises agudas, especialmente aquelas respaldadas por dispositivos legais de situação/estado de emergência.

Em termos sociológicos, decretos de emergência e atos legais afins são o modo oficial de prover base legal para a repactuação de relações da administração pública, direta e indireta, com a sociedade. Isso abarca desde os atores civis aos militares, promovendo uma reconfiguração do poder de cada qual na modulação dinâmica da ordem social. Os efeitos sociopolíticos imediatamente esperados pelas autoridades competentes que acionam tais dispositivos são os de que o meio social por eles açambarcado os legitime no que concirna aos rumos e prioridades das providências institucionais adotadas, incluindo decisões de gastos públicos. Isto é, independente de qual evento-gatilho a crise venha a ser associada, tais dispositivos são lançados como um marco de reenquadramento das relações sociopolíticas no espaço abarcado pela autoridade governamental. Trata-se, assim, de um novo delimitador de possibilidades de atuação pública, o qual incide numa reinterpretção que as autoridades construídas poderão eventualmente fazer de suas éticas, práticas e lógica no contexto excepcional. Os critérios que o governante adota para interpretar esse

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*Norma Valencio

---

novo contexto, remoldando o evento-gatilho para crescer ou excluir elementos em consonância com as providências que julga ter que tomar ou se eximir, é algo que deveria ser objeto de intensa preocupação, discussão e controle social de um amplo espectro de atores sociais; se esses não o fazem tempestivamente, a autoridade se sente legitimada e blindada de quaisquer críticas, reforçando o seu idílio de lograr uma pactuação coletiva tácita de obediência a demais decisões emanadas durante a crise. Mas, nem sempre esse idílio se cumpre.

Se a decretação de emergência indica que se está sob uma circunstância de crise, diante a qual não há capacidade pública para lidar com a situação no modo normal de funcionamento institucional (BRASIL, 2016), a comoção pública que, eventualmente, contribui para elevar a popularidade do mandatário com as práticas excepcionais adotadas nos primeiros momentos da crise pode, no momento seguinte, tornar-se desapontamento geral, surtindo o efeito contrário. Quanto mais perdure um desastre, mais as crises crônicas antecedentes revelam-se como elementos constituintes e mais a catástrofe se anuncia, caso as suas raízes não sejam identificadas e enfrentadas e a resposta institucional permaneça desconhecida com a realidade de exaspero coletivo. Essas conexões estão sempre presentes nos desastres catastróficos, ainda que sejam teimosamente negadas pelas elites econômicas e políticas, cujo poder e privilégios dependa da manutenção de desigualdades sociais. Até mesmo os anteparos sociais mínimos aventados como medidas de amortecimento da crise – como auxílios emergenciais –, não se descolam do quadro político e econômico a, ainda, das respectivas crises que ali prosperem. Ao contrário, a produção social do desastre e das medidas de resposta que delimitam o seu alcance socioespacial estão alinhados com arranjos de poder antecedentes a tal acontecimento trágico. A maneira como autoridades públicas e gestores institucionais interpretem e se situem no interior do desastre, e desde ali ajam, se subordina ao campo de poder político-econômico instituído em suas diferentes camadas. A teoria dos *hazards*, dominante nos estudos de desastres, pactua com as forças dominantes desse campo a fim de precipuamente endossar as convenientes narrativas, políticas e técnicas, de que o desastre é uma exterioridade à política, como um cenário ao qual o poder público avalia, quase que como um espectador, tecendo críticas, julgando e tomando providência por mera liberalidade. Ao contrário disso, na sociologia dos desastres tem havido um esforço sistemático em trazer a dinâmica desse campo de poder no centro do desastre, relevando-o como ator protagonista naquele palco. Se tais narrativas prevalecem, sugerindo que o poder público, manifestado pelo conjunto de alianças que o energizam, é apenas um agente atenuador de problemas, e não ente de responsabilidades, essa isenção inicial pode reforçar éticas públicas de descaso com os dramas sociais, incidindo na eclosão de novos desastres, na perda de confiança social nos alicerces institucionais e na aparição de projetos autoritários.

Quanto mais prolongado for o período oficial de duração de uma emergência, inerentemente propício à constituição de modelos de gestão pública herméticas e reticentes à consulta popular – empoderando membros de gabinetes de crise, cujas origem de classe, visões de mundo, concepções técnicas e modos usuais de funcionamento são desatentos aos preceitos democráticos de pactuação participativa –, maior a possibilidade de que os cidadãos sob tais injunções percam o sentido de agência no combate à crise assim como inseguros ficam quanto à condução miúda dos caminhos de sua vida cotidiana. Assim impotentes, se sentem reféns das controversas interpretações da crise emanadas pelas autoridades de diferentes níveis de governo, o que resulta em sua descrença na capacidade institucional em compreender e responder às suas demandas imediatas e de médio e longo prazo. Tal descrença se dá em um contexto de sofrimento decorrente das subcrises relacionadas à crise principal.

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*Norma Valencio

---

Retornando à ilustração do desenrolar da crise da Covid-19 no território brasileiro, que se tornou crônica, esta suscitou uma subcrise econômica, fechando postos de trabalho e fazendo decair da riqueza nacional; uma subcrise do sistema de saúde, envolvendo desde limitações de oferta de equipamentos e medicamentos para uso hospitalar à indisponibilidade de recursos humanos especializados para atuação em UTIs de Covid-19 e subcrises políticas sucessivas, num pulular de mútuas acusações e embates, entre autoridades nos três níveis de governo e com demais atores sociais e poderes, acerca de como os erros alheios refletiam desfavoravelmente no controle da crise. No referente à essa última, assistiu-se a tensões entre organizações sociais e/ou entidades assistenciais e autoridades públicas (BASÍLIO, 2021); tensões entre prefeitos e governadores, quando medidas locais mais restritivas à circulação de pessoas adotadas pelos primeiros, para a contenção do coronavírus, não se coadunaram com a visão do nível estadual, que as consideravam inapropriadas (DORIA..., 2021); entre entidades da sociedade civil e o governo federal, no qual aquelas clamaram pelo fim da visão negacionista que marcava a gestão pública no referido nível de governo e pela adoção de medidas céleres e efetivas (O POVO..., 2021); entre prefeitos municipais e o governo federal, quando os primeiros denunciaram a inércia do segundo, frente a qual pediam um posicionamento federal assertivo para que os entes subnacionais pudessem, eles próprios, consorciados, protagonizar providências inadiáveis, como no relativo à aquisição de vacinas (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS, 2021) e assim por diante.

Ainda com relação à referida catástrofe de saúde pública, assistiu-se, no primeiro trimestre de 2021, a uma subcrise sem precedentes, na histórica contemporânea, do sistema hospitalar brasileiro, o que recrudescer a subcrise política, calcada em mútuas acusações e providências públicas desencontradas, mas cuja sinergia as elevaram a um patamar diferenciado no campo político, que apontava para um ponto nevrálgico do regime democrático vigente no país. Os embates entre autoridades do poder executivo nos três níveis revelaram séria colisão entre os sistemas de sentidos empregados para interpretar as rígidas medidas de contenção da pandemia adotadas por algumas delas, trombadas que expuseram os limites do exercício democrático de um modo inusitado. A circunstância peculiar de uma pandemia fora de controle, juntamente com os insucessos de medidas de resposta moderadas quanto à circulação de pessoas e exigindo outras mais restritivas, produziu um ambiente de disputa de narrativas com sinais invertidos aos que eram usuais da normalidade democrática e em relação a um conjunto de direitos humanos fundamentais. Com evolução descontrolada do número de casos e de mortes, e sem condições de prover-se atendimento hospitalar adequado aos que desenvolviam a forma grave da doença, as forças de ultradireita calibraram a sua cultura de ódio para produzir jogos espúrios de sentido sobre princípios democráticos basilares, como os do direito à vida e à saúde, do direito ao trabalho e à atividade econômica em geral, do direito à liberdade de expressão e do direito de ir e vir, entre outros. Tais forças políticas anacrônicas, no intuito de insistirem no seu projeto de esgarçamento da credibilidade das instituições democráticas, empenharam-se na inversão de sentidos e relações entre tais direitos suscitando interpretações desencaixadas do componente sanitário da crise e das estratégias cientificamente recomendadas nesse contexto. Por exemplo, em relação à medida de toque de recolher – que, embora impopular, devido aos efeitos limitativos ao exercício de alguns dos direitos acima mencionados a fim de salvaguardar o principal deles, o direito à vida e à saúde, e que ganhou aderência suprapartidária tanto de governadores quanto de prefeitos municipais –, as forças políticas anacrônicas disseminaram sentidos controversos de entendimento. Embasadas em raciocínio negacionista da ciência e do caráter sanitário da crise, protelaram e deslegitimaram medidas preventivas e de resposta o quanto puderam; apelaram para preocupações com a garantia de direitos de ir e vir e direitos econômicos para descumprir medidas legais de restrições de funcionamento de segmentos

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*Norma Valencio

---

do comércio e de serviços ou de circulação em vias públicas; por fim, alardearam direitos de liberdade de expressão para estimular práticas sociais desestabilizadoras da ordem constitucional, reivindicando apoio militar a um golpe de Estado e desqualificando e ameaçando autoridades públicas cujas orientações deliberativas fossem divergentes das suas convicções. É nesse caldo que os desastres cronificados produzem sinais de alerta para as instituições democráticas, testando a sua vitalidade. Quaisquer permissividades diante essas forças anacrônicas as levam a um ponto adiante no seu projeto de barbárie.

Nesse contexto, a construção de um projeto de governança humanista precisaria ter em consideração um questionamento imperioso do caráter de subitaneidade de certos acontecimentos trágicos que se tornam repetitivos ou, ainda, que ganham expressão regional ou nacional. Esse tem sido o caso dos desastres relacionados a colapso de barragens no país, cujas raízes econômicas (MANSUR *et al.*, 2016) e efeitos socioambientais diferenciados em relação à distribuição da população no território (ANAZAWA; BONATTI; CARMO, 2016) extravasaram do espaço mais imediato da tragédia para muito além dele. As engrenagens de poder político e econômico multiescalares, que ajustam as bases legais e as políticas públicas locais para viabilizar a inserção territorial de grandes projetos de investimentos, vão colocando em xeque a ideia de subitaneidade dos desastres sociotécnicos que venham provocar e, ademais, explicitam a luta desbalanceada entre os setores técnicos envolvidos e os grupos afetados no referente ao amplo leque de classificações do problema (VAINER; ARAÚJO, 1992; VARGAS, 2013; ZHOURI *et al.*, 2016). Ao se descortinarem as relações sociopolíticas e socioambientais implicadas no contínuo processo de vulnerabilização de um lugar (ACSELRAD, 2006), a natureza real do desastre se torna muito mais complexa do que o evento físico destacado nos decretos de emergência. Assim, frequentemente a narrativa oficial mantém-se no recorte limitado do evento-gatilho para escamotear esses incômodos laços, estratégia de desvencilhamento que sinaliza uma ética de descompromisso efetivo com o problema e que, por vezes, se desdobra num modo ainda mais desumanizado de relacionamento com as vítimas enquanto se mantém tolerante com atores econômicos implicados na causação da tragédia (DOUGLAS, 1994; LOSEKANN *et al.*, 2015; QUARANTELLI, 2006; ZUCARELLI, 2018).

Quando a decretação de emergência passa a ser utilizada como um mecanismo legal que embasa práticas excepcionais na gestão pública e se normaliza, a despeito de quais sejam os desastres que a justifiquem, se banaliza o fechamento dos espaços de controle social para alijar o cidadão do ambiente decisório (VALENCIO, 2019). Assim, a experiência coletiva de sofrimento social não encontra canais de denúncia efetivos para se defender da eventual inoperatividade do gestor público, cujas medidas implementadas não se fazem acompanhar de políticas sociais apropriadas de amortecimento. Se tais canais institucionais desaparecem, os cidadãos seguem esquecidos de que eles são o soberano de primeira ordem, esquecimento que engendra o risco de repactuações sociopolíticas desvirtuadas dos princípios constitucionais.

Há, ao menos, três aspectos a se considerar para viabilizar que o projeto inacabado da vida democrática não perecesse ante tais entrelaçamentos de crises, quais sejam:

- Seria requerido um esforço de intenso autoexame da máquina pública, cujas autoridades constituídas se sentissem encorajadas a expor aos cidadãos as falhas e os equívocos de seu funcionamento e lhes apresentassem medidas de combate à sua inoperância/insuficiência para equacionar circunstâncias críticas presentes e evitar futuras crises similares.

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*  
Norma Valencio

---

- Tal esforço implicaria na exposição detalhada das estruturas e dinâmicas instauradas na gestão pública, no referente ao sistema institucionalizado de produção de crises, clarificando as razões de fundo sobre a repetição, espraiamento e agravamento das crises, do que decorreria a necessária apresentação dos mecanismos para desmontar esse sistema.
- Por fim, nesse desmonte, propiciar o aumento da transparência pública para se identificarem os canais comunicativos entre interesses particularizados do setor privado e de agentes públicos em posição de poder, a fim de se dar efetividade ao controle social sobre o uso de recursos públicos relacionados ao problema em tela, uma vez que casos de corrupção relacionados à gestão de desastres têm sinalizado a existência de uma crise da ética pública.

Abaixo, nos detemos um pouco mais em cada um desses aspectos.

### *3.2 Onde a narrativa dominante sobre a crise põe os seus olhos não é exatamente onde as raízes da crise se encontram*

Conforme dissemos mais acima, a gestão pública não é apenas confrontada pela ocorrência de um desastre, o qual exige a adoção de medidas excepcionais e ligeiras, mas desastres encontram terreno na dinâmica da gestão pública para evoluírem como uma crise mais robusta; ou seja, o modo de gestão é um fator que tanto pode agir sinergicamente com um dado evento-gatilho quanto com o sofrimento social havido, incrementando ambos. No caso brasileiro, eventos-gatilho como o SARS-CoV-2 e o desastre da pandemia de Covid-19, com milhões de contaminados e centenas de milhares de mortos, ou o colapso de uma barragem e o desastre constituído por pessoas soterradas, desaparecidas e edificações destruídas, são as manifestações mais aparentes e imediatas do problema, a sua exterioridade, mas que, quando atravessadas pela gestão pública, no recorte alargado desde o período precedente ao posterior à decretação da emergência, revela-se emaranhada a crises sistêmicas. Estas são indicadoras de que os remendos operativos, que as decretações de emergência embasam legalmente, já não cumprem os propósitos aos quais esse dispositivo supõe servir. E, nos piores casos, vêm cumprir a outros propósitos, que alimentam as ameaças aos pilares da vida democrática.

Crises sistêmicas são processos que interseccionam e retroalimentam crises e, em alguns casos, as levam a se transmutar em algo diferente e mais grave do que a sua natureza original. Isso está muito claro no processo da chegada do SARS-CoV-2 ao Brasil e sua rápida disseminação, numa catástrofe que chegou a níveis inimagináveis devido à percepção alienada deliberadamente adotadas por autoridades que a deveriam enfrentar. Políticas emergenciais esqueléticas e descontínuas frente à dimensão dos agravados riscos sociais, a lentidão de reação dos três poderes e a lógica de exclusão social aplicados pelas autoridades em suas medidas emergenciais demarcaram a prevalência de uma ética de descompromisso político-institucional com o sofrimento social. Medidas retardatárias de reedição de auxílio-emergencial, com valor monetário expressivamente menor que da primeira vez adotadas, a ser distribuído a um grupo menor de pessoas, foram um dos indicativos dessa mentalidade institucional tacanha, que não trata os cidadãos como prioridade, mesmo em questões que lhes sejam cruciais, de vida e de morte (KUPFER, 2021).

Essa tacanhez está no quadro de intensas barganhas entre grupos políticos e econômicos. E ainda, reflete outros tipos de barganhas, como as político-partidárias e aquelas que existem entre Estados federativos, na disputa do controle de postos no Executivo e de agências de governo situadas no âmbito federal, visando extrair o máximo de frutos possíveis, mas deixando o ônus político e financeiro da gestão

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*Norma Valencio

---

para o nível superior de governo, conforme adverte Arretche (1999), que complementa que esses custos aumentam quanto maiores aqueles exigidos pela engenharia operacional implicada e o escopo dos beneficiários. Os produtos e serviços de resposta às emergências entram nesse campo de barganhas. No âmbito federal, há consideráveis interesses regionais para controlar direta ou indiretamente os espaços institucionais que viabilizam o acesso aos recursos monetários extraordinários bem como a aquisição e distribuição de itens frequentes de reabilitação dos grupos sociais demandantes – de auxílio-aluguel a colchões, passando por cestas básicas e *kits* de higiene – a fim de que o repasse desses recursos seja viabilizado e seu recebimento na base política possa ser utilizado como moeda de legitimação de governantes perante a população, e eventualmente utilizada/rememorada no jogo eleitoral (VALENCIO, 2015). Esta é uma das razões pelas quais, mesmo em outros contextos nacionais, uma governança humanista depende da resiliência radical, a que se referiram Jon e Purcell (2018), qual seja, a mudança da orientação do fazer da política pública de recuperação social nos desastres, empoderando as vítimas/comunidades afetadas para que estas decidam quem são os atores que as assessoram e quais as medidas necessárias para viabilizar a restauração/incremento de seu modo de vida nos seus próprios termos.

Não menos importante a uma governança humanista é que a gestão pública esteja preparada tecnicamente para essa mudança do eixo de poder na produção de políticas no assunto. Como salienta Siqueira (2015), ainda são desvalorizadas pelos gestores públicos as contribuições que as Ciências Sociais possam dar ao debate sobre desastres. Esse deliberado modo dos gestores públicos olvidarem essa perspectiva científica, segundo a autora, tem impedido o entendimento das autoridades de que os conflitos são inerentes à sociedade e de que os desastres não nos livram dessas tensões. Porém, a proliferação e agravamento dos desastres clamam por aproximação e diálogo, para se encontrar e se enfrentar as raízes dessa crise. Como afirma a referida autora,

É corrente a negação dos espaços democráticos de diálogos e debates para não ter de lidar e enfrentar as tensões decorrentes de projetos diferentes e/ou antagônicos, mas, sobretudo, as verdadeiras determinações, pois elas, sim, impõem transformações estruturais, mesmo que as mudanças pontuais e emergenciais devam ser implementadas. (SIQUEIRA, 2015, p. 75).

### *3.3 Crises favorecem o aparecimento de predisposições antidemocráticas ou de instituições solidárias*

Quaisquer que sejam as alegações institucionais para a adoção de um modo excepcional de gestão da coisa pública, elas flertam com o pensamento autoritário, pois produzem um desbalanço acentuado das relações de poder entre governantes e governados. Ao produzirem um ambiente legalmente amparado para que deliberações sejam tomadas rapidamente pelo topo do sistema de comando político executivo – prescindindo de consulta ampla no âmbito da sociedade civil, como mesmo em relação aos variados setores técnicos da máquina estatal, alijados igualmente do processo consultivo e decisório –, abre-se caminho para a legitimação do processo de descarte paulatino de mecanismos de gestão pública mais compatíveis com a vida democrática, tais como a consulta e o debate com as diferentes forças e demandas sociais e o aperfeiçoamento de mecanismos de *accountability*. Por outro lado, os desafios mal equacionados no âmbito de tais crises podem ensejar/incrementar discursos de intolerância e demais efeitos de estigmatização social. Especialmente as catástrofes são demonstrações de uma cidadania descompensada que desvitaliza a democracia. Tais crises assombram inquilinos e prestamistas inadimplentes, temerosos de perder o seu direito de morar; os enfermos, que dependem de perícia médica do INSS para fazerem

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*Norma Valencio

---

jus ao respectivo benefício, em tempo e valor justo, mas cujo atendimento público é reiteradamente adiado; os que se perfilam em intermináveis horas à porta de agências bancárias, à espera de uma explicação plausível por ter-lhes sido negado auxílio-emergencial, e não a recebem; os trabalhadores obrigados a utilizar transporte público, cujas condições lamentáveis de oferta ampliam exponencialmente os riscos à sua saúde em casos de epidemias e pandemias; os (i)migrantes, cujas condições de penúria em que chegam ao novo destino suscitam hostilização ao invés de solidariedade.

Por se caracterizar como um ato da administração pública, de iniciativa do poder executivo, a decretação de emergência confere poderes mais centralizados ao gestor local e os que participam do círculo mais próximo de poder os quais podem eventualmente vir a considerar conveniente o período emergencial implantado para cometerem vícios para os quais tenham predisposição. Dispositivos que ensejem um ambiente sociopolítico onde projetos autoritários possam vicejar respaldam práticas opressoras contra os que se encontram sob vida nua (AGAMBEN, 2002). E, ainda, abrem caminho para a deturpação das finalidades do conjunto das instituições públicas até um ponto no qual a autoridade constituída e os aqueles que a cercam já não mais distingam entre a coisa pública e os seus interesses privados. As características precedentes do modo usual de funcionamento das instituições públicas colaboram para ampliar os desacertos a que forem sendo conduzidas, na linha sinuosa dos desmandos, ou para atenuá-los, quando o seu quadro político ou técnico não sucumbe a tais injunções antiéticas.

Outro aspecto a se considerar no referente à gestão pública é o que se refere à rigidez institucional no seu modo de funcionamento diante um problema que exige flexibilidade. Quanto mais o funcionamento institucional dependa do apego de seus membros às rotinas internas, mais difícil se torna para eles lidarem com resolutividade em demandas externas imprevisíveis em sua evolução e serem abertos para a articulação necessária com outras instituições e públicos, de ramos/setores/perfis/perspectivas diferentes dos usuais. Não raro, o ambiente organizacional que produz um emaranhado de regulamentações esvazia a própria missão institucional enquanto delimita de modo muito estreito a atribuição de seus membros, induzindo-os mais a buscarem justificativas para se isentarem de suas responsabilidades do que para demonstrarem agência em contexto de crise. Numa abordagem realista, não alienada frente ao mundo conturbado, as instituições públicas moldadas com maior flexibilidade decisória apresentam capacidade de adaptação a situações críticas, inovando para manter a integridade no cumprimento de sua missão, o que é a essência de um conservantismo dinâmico (ANSELL; BOIN; FARJOUN, 2015). Um exemplo nacional, durante a pandemia de Covid-19, foi dado pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Este esforçou-se em demonstrar seu conservantismo dinâmico ao deparar-se com o desafio de mobilização rápida dos recursos humanos disponíveis, de elaboração de novos protocolos de atendimento, de aquisição de novos equipamentos e insumos, de estruturação de novos espaços de consulta e internação, de criação de salas de situação e afins (SILVEIRA; OLIVEIRA, 2020). A adaptabilidade do SUS contribuiu para ressaltar, no extremo oposto, outros sistemas e instituições públicas lentas, e até mesmo indispostas, a realizarem qualquer ajustamento compatível com o *status* da crise e parecendo indiferentes a quaisquer críticas ao seu enrijecimento. Conforme os mencionados autores:

Da esfera federal às esferas estaduais e municipais, os desafios de operacionalização da resposta à pandemia são inúmeros e multifacetados, especialmente pelas dimensões continentais do país e níveis diferenciados de avanço da pandemia, acesso a estabelecimentos de saúde, disponibilidade de recursos tecnológicos, registros de vigilância, insumos e profissionais de saúde, além das questões de ordem social, política e cultural. Em geral, as crises confrontam os desafios do campo teórico às necessidades práticas da sociedade. Se existem ainda muitos questionamentos sobre a

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*  
Norma Valencio

---

gestão desse desastre biológico entre os cientistas, **esses questionamentos são ainda mais agudos para os gestores públicos**, que precisam enfrentar a crise propriamente dita e a sobreposição de riscos que ela envolve (...) A pandemia demanda ações de todas as áreas das políticas públicas, e o resultado das ações desenvolvidas não depende apenas do quão efetivas são as ações, mas sobretudo da existência de uma coordenação governamental atuante (...) também a percepção e ação por parte da população e empresas de como esses resultados devem e podem ser alcançados (SILVEIRA; OLIVEIRA, 2020, p. 9-11, grifo nosso).

Se porventura as evidências dessa coordenação governamental tardam a aparecer, as instituições públicas não se enredam como deveriam e, então, não proporcionam o suporte mútuo devido para que consigam lidar com suas circunstanciais ou estruturais descompensações e, assim, cumprirem suas finalidades de garantia ao bem-estar coletivo (PRAINSACK, 2020). Dutra, Ribeiro e Silva (2020) ponderam que a intersetorialidade produziria novas bases de repactuação do Estado com a sociedade civil por meio do aperfeiçoamento dos espaços de controle social sobre a agenda pública. Porém, materializar esse propósito de coesão social é um desafio para o contexto brasileiro, onde o padrão autoritário é difícil de se romper e para refundar as relações sociopolíticas, conforme continuam as referidas autoras:

Uma sociedade com histórico escravocrata, com uma larga população rural, destituída de poder central por três séculos, com predomínio de relações de compadrio e longo histórico de coronelismo. Por aqui, a noção de “direito” é facilmente substituída a todo o tempo pela ideia de “concessão”, e os governantes encarnam uma mistura de repressão, autoritarismo e paternalismo. (...) Esse padrão de relações sociais que se constituiu no Brasil ainda se faz presente, com a reatualização de condutas conservadoras avessas à participação nas várias esferas de governo e na condução das políticas públicas – que sempre sofrem inflexões a cada mudança de legenda político-governamental. Nesse cenário, corre-se o risco de se tornar lugar-comum a constituição de “feudos” no que se refere à condução das políticas públicas – traço que certamente dificulta qualquer tentativa de integração de ações, encontro de saberes ou mesmo o trabalho em equipes multidisciplinares, quando se pensa em desastres. (DUTRA; RIBEIRO; SILVA, 2020, p. 131)

Ao mesmo tempo que desastres possam estimular a solidariedade institucional, esses também são contextos de desnorreamento gerencial, que exige manter a coesão interpessoal, formal e de normas dentro da organização, num alinhamento tal que pode criar pressões significativas em seus membros, traduzindo-se em riscos de inoperância e sensação de incapacidade institucional para estabelecer aderência a inesperadas demandas externas. Porém, naquilo que observou ao longo da crise da Covid-19, Prainsack (2020, p. 130) adverte que

Pelo menos nesse aspecto, as lições são claras. A solidariedade pessoa a pessoa é importante, mas focalizar apenas a solidariedade nesse nível corre o risco de ignorar fatores sistêmicos e estruturais mais importantes. Precisamos abordar as causas da desigualdade e fortalecer as instituições solidárias. Ao longo da pandemia COVID-19, tornou-se abundantemente claro que em países onde existem instrumentos de seguridade social e negociação coletiva, mais pessoas são protegidas dos piores efeitos da crise e mais pessoas passarão pela crise sem perder suas casas, rendas e confiança no governo. Os países com cuidados de saúde devidamente financiados, acessíveis e sem fins lucrativos estão se saindo melhor do que aqueles que não têm. Em meio a toda a conversa e empolgação em torno do aprendizado de sistemas de saúde e sociedades resilientes nos últimos anos e décadas, o que a crise do COVID-19 nos ensinou até agora é que as sociedades mais

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*Norma Valencio

---

resilientes não são aquelas que têm as melhores tecnologias ou cidadãos mais obedientes. São aqueles que têm instituições solidárias (tradução livre)<sup>1</sup>.

### *3.4 O estreitamento do ambiente decisório sobre o destino dos recursos públicos, em contexto de emergência, oferece tentações de corrupção de agente público*

Apesar da miríade de aparatos e regras que intentam ampliar o controle social sobre os recursos públicos, no que concerne às suas finalidades e destino, o estado de exceção que a decretação de emergência cria produz uma velocidade atípica de trânsito dos recursos, que faz com que algumas barreiras existentes sejam retiradas do caminho e outras sejam temerariamente ultrapassadas, a despeito de sua manutenção. O estado de exceção provoca uma alteração do peso entre os poderes constituídos. O poder executivo se torna consideravelmente fortalecido e sombreia o legislativo – que se torna um mero carimbador que medidas emergenciais como, no Brasil, se deu por meio da aprovação açodada do “orçamento de guerra” – e retira protagonismos de outros atores políticos, enfraquecendo-os, o que é uma circunstância sensível para a vitalidade de democracias (MERKEL, 2020). O modo de governar sob a crise transfere poder ao executivo para que ele amplie a sua margem de manobra na adoção de práticas e produção de regras diversas das vigentes em tempos normais, o que abre passagem para que o exercício do poder degrida em um regime com feições autocráticas. Debruçado sobre a crise da Covid-19 nos contextos alemão e norte-americano, Merkel (2020) ponderou que, a questão democrática fundamental colocada é quem é o soberano de fato e como essa soberania se manifesta quando as funções legislativas se tornam anêmicas e subservientes. Analisando o caso norte-americano, o autor considerou que um grupo seleto de infectologistas, virologistas e epidemiologistas assumiu um papel de um semisoberano de quarta ordem o qual, ainda que reduzindo o escopo do problema e dos subsídios científicos ofertados às autoridades do poder executivo, no seu modo centralizado de deliberação, contornou muitas resistências à adoção de comportamentos prudentes, na perspectiva sanitária. Continua Merkel, ponderando:

Na crise do COVID-19, outro ator ocupou o centro do palco: a ciência, especialmente virologistas e epidemiologistas. Quase descaradamente, a ciência assumiu o papel de um semisoberano de quarta ordem (...) Porque o parlamento e o governo têm pouca expertise em questões de saúde e medicina, são altamente dependentes no conselho de especialistas médicos (...) [obtendo] centralidade da “formulação de políticas com base em evidências”, como o cientistas tecnocráticos políticos e administrativos assim o chamam. Durante os primeiros dois meses da crise do COVID-19, o país [EUA] foi governado em modo de emergência pelos soberanos de terceira e quarta ordem (...) O soberano de primeira ordem, ou seja, os cidadãos, não foi perturbado por este co-governo pela ciência. Pelo contrário, os cidadãos mostraram uma grande disposição para cumprir *vis-à-vis* o governo e as estrelas da mídia no cenário da virologia (...) O mais mostrado, fotos horríveis das clínicas de Bergamo e o cadáver caminhões refrigerados nas entradas dos fundos dos hospitais de Nova York, também fez a sua parte (MERKEL, 2020, p. 5).

---

<sup>1</sup> No original, em inglês, lê-se: “At least in this respect, the lessons are clear. Person-to-person solidarity is important, but focusing only on solidarity at this level risks ignoring more important systemic and structural factors. We need to address the causes of inequality and strengthen solidaristic institutions. Throughout the COVID-19 pandemic it has become abundantly clear that in countries where social security instruments and collective bargaining exists, more people are buffered from the worst effects of the crisis, and more will get through the crisis without losing their homes, incomes, and trust in government. Countries with properly funded, accessible, non-profit healthcare are faring better than those that do not. Amid all the talk and excitement around learning healthcare systems and resilient societies in recent years and decades, what the COVID-19 crisis has taught us so far is that the most resilient societies are not those that have the best technologies or most obedient citizens. It is those that have solidaristic institutions.”

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*

Norma Valencio

Tão logo os semissoberanos tenham se tornado objeto de desprezo ou escárnio na narrativa de certos governantes, através da produção e disseminação de *fake news*, isso sinaliza para que alguns grupos sociais propensos adotem comportamentos inconsequentes em termos dos riscos de contágio. É nesse intento divisionista e desagregador do tecido social – como ocorre também no Brasil –, que o referido autor recorda que soberanos de primeira ordem são os cidadãos e que “*Em tempos em que o governo assumiu tanto poder, a função de controle da oposição, do parlamento, do judiciário e da sociedade civil é mais importante do que em tempos normais*” (MERKEL, 2020, p. 6)<sup>2</sup>. Assim, esforços de coesão social, na constituição de um conjunto ampliado de atores, são requeridos para que seja dissipada a impressão de que decretação de emergência confira um “cheque assinado em branco” para a autoridade governamental. Uma pactuação entre diferentes forças democráticas poderia sinalizar o que precisa ser alterado, circunstancial ou definitivamente, na ordem social para seguir qualquer curso que dissipe assombrações autoritárias.

Quando os desastres deixam de ser acontecimentos eventuais e se tornam crises sistêmicas, as quais ambigualmente se tornam o estado normal da sociedade, há um fator mais profundo, de caráter estrutural, que interfere no aparecimento do problema, qual seja, as instituições fracas regendo uma sociedade socioeconomicamente debilitada (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012; DOMBROWVSKY, 1998). Isso suscita um questionamento acerca do enrijecimento na crença institucional numa cultura de segurança falha e contestável, incapacitando o Estado tanto a compreender a natureza efetiva do problema quanto a lidar com as suas causas de fundo, além de ser um elemento propulsor de crises futuras. A simplificação da realidade por uma cultura de segurança míope, baseada em sistemas institucionais viciados em crises, retira a capacidade antecipatória de ação das autoridades constituídas, sendo uma aposta arriscada tanto para a sua legitimidade quanto para a garantia do bem-comum, uma vez que inviabiliza o acesso à compreensão apropriada da natureza do problema e da escala de eventos que precisariam ser enfrentados para se atingir a garantia plena dos princípios constitucionais voltados aos direitos fundamentais da pessoa humana. As emergências que se manifestam, se replicam e se agravam num dado lugar são a prova cabal de que a cultura institucional de proteção ali existente despreza a necessidade de se investigar e lidar a fundo com a complexidade das relações de poder que produzem os desastres, o que deveria começar pelo autoexame institucional (DOMBROWVSKY, 1998), explicando as razões da procrastinação em lidar com as causas estruturais das crises. Se práticas públicas de acionamento de dispositivos de emergência são uma forma legalmente embasada para viabilizar medidas institucionais excepcionais em resposta a uma situação crítica em ocorrência, o aumento da frequência e o espraiamento dessas práticas indicam a normalização de uma cultura de proteção falha e acende um sinal de alerta à democracia. O ambiente sociopolítico permissivo a isso tornar-se-ia potencialmente exposto à apropriação indébita de recursos públicos, para não dizer um palco onde governantes com disposições antidemocráticas exercitariam suas pretensões políticas autocráticas no uso instrumental do continuado sofrimento alheio (BOL *et al.*, 2020; FACCHINI; MELKI, 2019; NILSEN; SKARPENES, 2020; NWOZOR *et al.*, 2020).

No caso brasileiro, em que pese a pertinência das preocupações de Souza (2019) com os rumos das interpretações sobre a crise política crônica, em relação aos quais o autor propõe uma relativização do foco predominante nas práticas de corrupção, aqui temos que argumentar que a corrupção no contexto de desastres, ainda mais nos que adquirem uma dimensão catastrófica, deveria ser objeto não desprezível de inspeção sociológica. O referido autor bem ressalta o cerne do problema, o qual estaria, em parte, nas

<sup>2</sup> No original, em inglês, lê-se: “In times in which the government has assumed so much power, the control function of the opposition, the parliament, the judiciary, and the civil society is more important than in normal times.”

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*Norma Valencio

---

estruturas de poder econômico concentrado, cujas elites utilizariam as relações políticas para produzir o respaldo legal necessário à apropriação voraz da riqueza coletiva e, noutra parte, estaria no racismo persistente, que hierarquizaria as relações sociais multiníveis – de indivíduos a nações – para legitimar e reafirmar preconceitos e novas formas de dominação da classe trabalhadora precária, além do ódio ao que ele denomina como ralé de novos escravos. Concordamos com centralidade desses aspectos, o que nos leva a pensar que tais raízes da crise crônica encontram terra fértil nas crises agudas, onde as práticas de corrupção possam ser nutridas por dispositivos de emergência que produzem barreiras adicionais ao controle social sobre a máquina pública. Portanto, ao nosso ver, se for possível exercitar a busca de relações multinível entre crises que portam diferentes características, esses objetos de investigação não seriam concorrentes, mas complementares.

A perspectiva aqui adotada é a de que, se desastres ocorrem e, ocorrendo, evoluam para catástrofes, há que se ter em conta o quadro político, econômico e cultural que norteia as estruturas e dinâmicas institucionais públicas implicadas. Uma das peças que conectam as diferentes escalas do problema são as práticas de corrupção de agente público, porquanto intersecciona os riscos imediatos que provocam à vida humana e aqueles que incidem sobre a vitalidade democrática. Há que se considerar os efeitos deletérios irreparáveis provocados pela corrupção no contexto de emergência, não apenas porque incidam diretamente na vida do cidadão exasperado por atendimento público – como os que fraturam a sua rede primária de relações, inviabilizam a sua sobrevivência física e econômica material, deterioram a sua saúde psíquica, obstruem canais de exercício de sua cidadania –, mas porque desgastam setores do próprio meio técnico institucional, quando a sua integridade ética e senso de responsabilidade pública os mova na direção ao atendimento ao cidadão para, em seguida, os paralisar devido à falta de condições materiais e operacionais para viabilizá-lo. Isso é fermento para a transformação de desastres em catástrofes. Ademais, práticas difusas de corrupção que ocorram com certa desenvoltura em contextos de declaração de emergência apontam para a disseminação de acordos tácitos que suplantam a ética pública formal e, então, se somadas a outras arbitrariedades, corroboram com o sentimento de desamparo do cidadão. Ultrajado, destituído de dignidade frente às autoridades públicas e frente a si mesmo, ele segue progressivamente mais incrédulo de que, quando o seu sofrimento for capturado pela esfera pública, o seja na intenção efetiva de atenuá-lo (CHAYES, 2015).

Para além da questão da corrupção, convém reafirmar que, enquanto a lógica ético-político-econômica da desigualdade social se mantiver, a experiência de exclusão social perdurará também intersubjetivamente, como negação contínua da felicidade, especialmente, a de trabalhadores precarizados e das ralés. E é esperado que tal mutilação das emoções, cujo cerco das injustiças sociais naturalizadas estreitam-nas para o sofrimento e a humilhação contínuos, envereda para fraturas sociais ainda mais abissais (SAWAIA, 1999). Estigmatizados e absorvidos com a preocupação cotidiana com a sobrevivência imediata, trabalhadores precarizados e a ralé não encontram espaço para produzir sonhos, aspirações (SOUZA, 2019) e, quando confrontados inigualavelmente com crises intensificadas e entremeadas, essas preocupações cotidianas se potencializam, não deixando espaço para se pensar um amanhã alargado. Suscetíveis ao bombardeamento cotidiano, nas relações presenciais e virtuais, que pregam e incitam a adoção de valores antidemocráticos, por vezes se rendem e, com isso, solapam os projetos de soberania popular dos quais poderiam ter feito parte. Numa dimensão socioespacial, esses projetos de soberania estariam no âmbito, dentre outros, das lutas contra as injustiças socioambientais, as quais se referem aos mecanismos perversos de distribuição desigual de danos ambientais, incidindo sobremaneira nos lugares dos grupos sociais discriminados (HERCULANO; PACHECO, 2006).

#### *4 Considerações finais*

Este estudo objetivou produzir uma análise sociológica preliminar sobre aspectos considerados essenciais acerca da relação entre desastres, gestão pública e vida democrática, quais sejam: a indisposição de autoridades constituídas em buscar as raízes das crises agudas com as quais a máquina pública tenha que lidar; os riscos sociopolíticos implicados no emprego de certos dispositivos que dão respaldo legal a uma atuação excepcional das instituições públicas; por fim, o desafio que práticas de corrupção representam nessas circunstâncias críticas.

Independentemente de qual seja o evento-gatilho que acione um dispositivo legal que caracterize situação/estado de emergência – inundações, estiagens prolongadas, secas, colapso de barragens, incêndios florestais, crises sanitárias e outros –, o fato é que esse acionamento altera a qualidade das relações sociopolíticas entre governantes e governados naquela circunscrição. Assim, se torna fina a linha na qual a vida democrática é preservada ou ameaçada nas deliberações do mandatário e dos gestores técnicos sob o seu comando. Isso dependerá do quanto tais deliberações reafirmem compromissos de inclusão social ou, ao contrário, os solapem. Uma vez que as crises denominadas como desastres se replicam com assustadora frequência no mundo, e no Brasil elas se normalizam, tomando formas e entrecruzamentos os mais diversos com outras crises, conviria estimular a discussão acerca de como as estratégias excepcionais adotadas nessas circunstâncias rumam a favor ou contra os pilares de justiça social e como os atores centrais performam no jogo democrático para evitar ou produzir catástrofes. Quanto mais rápido essa discussão amadureça, mais cedo se pode colocar na agenda a construção plural de projetos políticos inovativos de repactuação social para superar tais crises e, assim, enfrentar-se com mais resolutividade as alternativas sombrias, de cunho autocrático, que conquistaram espaço. Quaisquer que sejam as crises, elas convocam uma reflexão coletiva acerca de quais pactos socioeconômicos e políticos as deflagraram e quais aqueles exigidos para superá-las ou incrementá-las.

No espectro sociopolítico e socioeconômico de enfrentamento institucional da maior catástrofe contemporânea brasileira, relacionada à pandemia de Covid-19, a sociedade brasileira se vê confrontada com sinais invertidos de interpretação de medidas restritivas adotadas/rechaçadas pelas autoridades competentes. Enquanto narrativas civilizadas destacam razões sanitárias e de saúde pública para justificar as restrições e sacrifícios impostos à vida cotidiana, apologias à liberdade e ao comportamento social transgressor estimulado por governantes se tornam a barbárie manifesta, esteio do profascismo regido por pulsões de morte. Nesse contexto, era de se esperar que a crise aguda se tornasse crônica, avolumando a precariedade dos infrassistemas e de acesso aos serviços de saúde pública, de saneamento, de educação, de comunicação e de transporte público, dentre outros. De se esperar também era que forças políticas e econômicas retrógradas estimulassem o comportamento social descompromissado, escarnecendo sistematicamente das instituições públicas que tentavam seguir empenhadas na reversão da crise. Esse entrechoque constante ampliou o rol dos que sentiram convocados à escolha entre projetos de acomodação à barbárie ou de mudança social, que guardam diferentes orientações aos rumos da vida democrática. Essa escolha é imperiosa. Mas, como adverte Souza (2019, p. 9-10), crises convocam a todos para uma tarefa prévia de discernimento: *“Na crise, toda legitimação perde sua “naturalidade” e pode ser desconstruída. Mas é necessário que se reconstrua um novo sentido que explique e convença melhor que o anterior. Sem isso, a explicação anterior tende a se perpetuar”*.

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*Norma Valencio

---

No Brasil, onde os desastres se repetem e ampliam os seus contornos tridimensionais – sociais, políticos e econômicos – catastróficos, a gestão pública tem sido colocada em xeque. De um lado, os soberanos de primeira ordem, os cidadãos, esperam que as instituições públicas e as políticas que estas elaborem e executem sejam flexíveis, acolhedoras e resolutivas o suficiente para assegurarem condições de bem-estar coletivo. De outro, as instituições públicas se veem controladas por mandatários os quais, por vezes, contestam a soberania dos cidadãos e, assim sendo, tratam-nos com estranhamento e indiferença. Numa circunstância histórica em que houve a quase simultaneidade de reconhecimento de emergência no nível global, nacional e local, relacionada à pandemia de Covid-19, tais instituições foram acionadas nas diferentes fases e particularidades da manifestação da crise e o modo de gestão pública foi, em bloco, colocado em intensa confrontação com cidadãos que se sentiram descompensados em seus direitos. Quanto maiores as manifestações de desprezo dos mandatários aos preceitos democráticos, maiores foram os seus rebatimentos na gestão pública, num círculo vicioso de mal-estar que esgarçou as relações de confiança da sociedade nas instituições públicas e inabilitou-as a responder a contento aos cidadãos, retroalimentando ressentimentos dos quais se aproveitam os disseminadores de uma mentalidade arcaica e antidemocrática.

Ao fim e ao cabo, os dispositivos legais de embasamento de situação/estado de emergência e de estado calamidade pública revelam esse tênue fio, no qual se equilibra uma protocolar legalidade dos atos excepcionais praticados pelas autoridades constituídas e uma retórica defesa incondicional das regras normais da vida democrática. O fio segue pendente ante muitas instabilidades sociopolíticas. Os que nele se equilibram, são sabedores dos desafios de atravessá-lo, de ponta a ponta, sem se esboroarem no chão das relações de barbárie. Ademais, a travessia é um processo que consome tempo e, como lembra Arendt (2009), o tempo que decorre muda o modo de representação e as sequências de pensamento. Debruçada sobre uma parábola de Kafka, intitulada “Ele”, a eminente filósofa descreve a sensação temporal do ego pensante que, num estado interno, de árbitro, renuncia a se deixar mover apenas de um modo inercial, no qual era conduzido por forças externas do passado e do futuro. Assumindo a sua situacionalidade, a do tempo presente, o sujeito pensante compreende-se para além de uma peça inerte num fluxo contínuo e passa a se entender como sujeito de mudança, de produção de novos sentidos e de possibilidades.

### *Referências*

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty.** London: Profile books, 2012.

ACSELRAD, H. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. *In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS*, 2., 2006, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Comunicação.

ACSELRAD, H. A crítica do ‘ambiente’ e o ambiente da crítica. **Antropolítica**, n. 36, p. 27-47, 2014. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/41576/23671>. Acesso em: 14 nov. 2017.

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*  
Norma Valencio

---

AGAMBEN, G. **Homo Sacer**: o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

AGAMBEN, G. O que é dispositivo? **Outro Travessia**, Florianópolis, n. 5, p. 9-16, 2005. Disponível em: <https://filosoficabiblioteca.files.wordpress.com/2013/10/6-agamben-o-que-c3a9-um-dispositivo.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2013.

ANAZAWA, T. M.; BONATTI, T. F.; CARMO, R. L. O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015, a partir da perspectiva da relação entre população e ambiente. *In*: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN, 7., ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 20., 2016, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**.

ANSELL, C.; BOIN, A.; FARJOUN, M. Dynamic conservatism: how institutions change to remain the same. **Institutions and Ideals**, Bingley, UK, v. 44, p. 89-119, 2015. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/S0733-558X20150000044005/full/html>. Acesso em: 9 out. 2020.

ARENDT, H. **A vida do espírito**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2009.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 12 out. 2020.

BASÍLIO, A. L. Padre Júlio Lancellotti rebate declarações de Bia Doria ‘Gritar contra a retirada de um prato de comida é um dever ético’. **Carta Capital**, 19 mar. 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/padre-julio-lancellotti-rebate-declaracoes-de-bia-doria-gritar-contra-a-retirada-de-um-prato-de-comida-e-um-dever-etico/>. Acesso em: 21 mar. 2021.

BERMANN, C. Impasses e controvérsias da hidreletricidade. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 59, p. 139-153, 2007.

BOIN, A.; EKENGREN, M.; RHINARD, M. **The EU as crisis manager**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

BOL, D. *et al.* The effect of COVID-19 lockdowns on political support: some good news for democracy? **European Journal of Political Research**, London and Paris, early view, 2020. DOI: 10.1111/1475-6765.12401. Disponível em: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-6765.12401>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Instrução normativa nº 2, de 20 de dezembro de 2016**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2016.

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*  
Norma Valencio

---

BULLARD, R. Varridos pelo furacão Katrina: reconstruindo uma “nova” Nova Orleans usando o quadro teórico da justiça ambiental. *In*: HERCULANO, S.; PACHECO, T. (org.). **Racismo Ambiental**. Rio de Janeiro: FASE, 2006. p. 126-147.

CHAYES, S. **Thieves of State: why corruption threatens Global Security**. New York: London: W.W. Norton & Company, 2015.

DAS, V. **Critical events: an antropological perspective on contemporary India**. New Delhi: Oxford University Press, 1995.

DOMBROWSKY, W. R. Again and again: is a disaster we call a “disaster”? *In*: QUARANTELLI, E. L. **What is a disaster? Perspectives on the question**. London: New York: Routledge, 1998. p. 19-30.

DORIA e Covas se desentendem sobre medidas de contenção do coronavírus. **Carta Capital**, 19 mar. 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/doria-e-covas-se-desentendem-sobre-medidas-de-contencao-do-coronavirus/>. Acesso em: 19 mar. 2021.

DOUGLAS, M. **Risk and Blame: essays in cultural theory**. Londres: Nova York: Routledge, 1994.

DUTRA, A. S.; RIBEIRO, E.; SILVA, R. A intersetorialidade em pauta: uma breve análise das políticas de assistência social e de proteção e defesa civil. **Vértices**, Campos dos Goytacazes, v. 22, n. 1, p. 123-135, jan./abr. 2020. DOI: 10.19180/1809-2667.v22n12020p123-135. Disponível em: <https://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15341>. Acesso em: 10 out. 2020.

FACCHINI, F.; MELKI, M. The Democratic Crisis and the Knowledge Problem. **Politics & Policy**, Washington D.C., v. 47, n. 6, p. 1022-1038, 2019. DOI: 10.1111/polp.12330. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/polp.12330>. Acesso em: 12 out. 2020.

FOUCAULT, M. **História da sexualidade I: a vontade de saber**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1999.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Ofício FNP nº 10 de 29.01.21 ao Presidente da República e Ministro Pazuello**. Disponível em: <https://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/919-oficio-fnp-de-29-01-21-presidente-da-republica-e-ministro-pazuello>. Acesso em: 20 mar. 2021.

FRITZ, C. Disasters. *In*: MERTON, R; NISBET, R. (ed.). **Social problems**. New York: Harcourt Brace, 1961. p. 651-694.

HAAGH, L.; ROHREGGER, B. **Universal Basic Income Policies and their Potential for Addressing Health Inequities**. Copenhagen: World Health Organization Regional Office for Europe, 2019. Disponível em: <https://basicincome.ie/wp-content/uploads/2019/06/World-Health-Organisation-Universal-Basic-Income-report.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*  
Norma Valencio

---

HAAGH, L. Rethinking Democratic Theories of Justice in the Economy after COVID-19. **Democratic Theory**, New York, Oxford, v. 7, n. 2, p. 110-123. 2020. DOI: 10.3167/dt.2020.070214. Disponível em: <https://www.berghahnjournals.com/view/journals/democratic-theory/7/2/dt070214.xml>. Acesso em: 12 out. 2020.

HARVEY, D. The 'new' imperialism: accumulation by dispossession. **Socialist Register**, p. 63-87, 2004. Disponível em: <https://socialistregister.com/index.php/srv/article/download/5811/2707/0+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 30 set. 2020.

HERCULANO, S.; PACHECO, T. Introdução: "Racismo Ambiental", o que é isso? *In*: HERCULANO, S.; PACHECO, T. **Racismo Ambiental: I Seminário Brasileiro contra o Racismo Ambiental**. Rio de Janeiro: FASE, 2006.

HEWITT, K. Excluded perspectives in the social construction of disaster. *In*: QUARANTELLI, E. L. (org.). **What is a disaster? Perspectives on the question**. Londres: Nova York: Routledge, 1998. p. 75-91.

JON, I.; PURCELL, M. Radical resilience: autonomous self-management in post- disaster recovery planning and practice. **Planning Theory & Practice**, Milton Park, UK, v. 19, n. 2, p. 235-251, 2018. DOI: 10.1080/14649357.2018.1458965. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14649357.2018.1458965>. Acesso em: 9 out 2020.

KUPFER, J. P. PEC emergencial foi um tiro de canhão que acertou um passarinho. **Poder360**. 12 de março de 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/economia/pec-emergencial-foi-um-tiro-de-canhao-que-acabou-acertando-um-passarinho-por-jose-paulo-kupfer/>. Acesso em: 21 mar. 2021.

LOSEKANN, C. *et al.* Sem-Terra, Sem-Água e Sem-Peixe: Impactos socioambientais da ruptura da barragem de rejeitos da Samarco no Espírito Santo. **WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers**, São Paulo, Newcastle, TA8 v. 2, n. 17, p. 8-35, 2015. Disponível em: [https://www.academia.edu/24821054/Sem\\_Terra\\_Sem\\_%C3%81gua\\_e\\_Sem\\_Peixe\\_Impactos\\_socioambientais\\_da\\_ruptura\\_da\\_barragem\\_de\\_rejeitos\\_da\\_Samarco\\_no\\_Esp%C3%ADrito\\_Santo](https://www.academia.edu/24821054/Sem_Terra_Sem_%C3%81gua_e_Sem_Peixe_Impactos_socioambientais_da_ruptura_da_barragem_de_rejeitos_da_Samarco_no_Esp%C3%ADrito_Santo). Acesso em: 20 set. 2017.

MANSUR, M. *et al.* Antes fosse mais leve a carga: introdução aos argumentos e recomendações referente ao desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. *In*: ZONTA, M.; TROCATE, C. L. (org.). **Antes fosse mais leve a carga: A questão mineral no Brasil**. Marabá: Ed. iGuana, 2016. v. 2, p. 17-50.

MARQUES, E. A. B. Crise das democracias liberais: um futuro sem direitos? Elementos para uma perspectiva internacional acerca do projeto da extrema direita. **Revista Vértices**, v. 22, n. Especial, p. 687-705, 2020. Disponível em: <http://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15804>. Acesso em: 2 mar. 2021.

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*  
Norma Valencio

---

MARTINS, P. Movimentos sociais, cientistas e acadêmicos se mobilizam contra o linchamento ao Professor Pedro Hallal da UFPel. **ABRASCO**, 22 jan. 2021. Disponível: <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/movimentos-sociais/cientistas-e-academicos-se-mobilizam-contra-linchamento-ao-professor-pedro-hallal-da-ufpel/55623/>. Acesso em: 23 jan. 2021.

MERKEL, W. Who Governs in Deep Crises? The Case of Germany. **Democratic Theory**, New York, Oxford, v. 7, n. 2, p. 1-11, 2020. DOI: 10.3167/dt.2020.070202. Disponível em: <https://www.berghahnjournals.com/view/journals/democratic-theory/7/2/dt070202.xml>. Acesso em: 12 out. 2020.

MOISÉS, J. A. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 33-63, 2005. DOI: 10.1590/S0104-62762005000100002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762005000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000100002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 15 out. 2020.

MOISÉS, J. A. **Crise da democracia: o papel do Congresso, dos deputados e dos partidos**. Curitiba: Ed. Appris, 2019.

NILSEN, A. C. E; SKARPENES, O. Coping with COVID-19. Dugnad: a case of the moral premise of the Norwegian welfare state. **International Journal of Sociology and Social Policy**, Bingley, UK, early view, 2020. DOI: 10.1108/IJSSP-07-2020-0263. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJSSP-07-2020-0263/full/html>. Acesso em: 12 out. 2020.

NWOZOR, A. *et al.* Is Nigeria really fighting to win the anti-corruption war? Presidential body language, “string-puppeting” and selective prosecutions. **Journal of Financial Crime**, Bingley, UK, v. 27, n. 2, p. 601-617, 2020. DOI: 10.1108/JFC-08-2019-0109. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JFC-08-2019-0109/full/html>. Acesso em: 12 out. 2020.

PEDLOWSKI, M. Blog do Pedlowski Recebe Notificação Extra-Judicial por Noticiar Conflito Socioambiental em Belisário, MG. Disponível em: <https://blogdopedlowski.com/2017/03/02/blog-do-pedlowski-recebe-notificacao-extra-judicial-por-noticiar-conflitosocioambintal-em-belisario-mg>. Acesso em: 2 mar. 2017.

O POVO não pode pagar com a própria vida! Carta aberta das entidades signatárias do Pacto pela Vida. Elaborada pela CNBB, OAB, Comissão Arns, Academia Brasileira de Ciências, ABI, SBPC. **Frente Nacional de Prefeitos**, 10 mar. 2021. Disponível em: <https://multimedia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/937-carta-o-povo-nao-pode-pagar-com-a-propria-vida>. Acesso em: 15 mar. 2021.

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*  
Norma Valencio

---

PRAINSACK, B. Solidarity in times of pandemics. **Democratic Theory**, New York, Oxford, v. 7, n. 2, p. 124-133, 2020. DOI: 10.3167/dt.2020.070215. Disponível em: <https://www.berghahnjournals.com/view/journals/democratic-theory/7/2/dt070215.xml>. Acesso em: 12 out. 2020.

QUARANTELLI, E. L. **What is a Disaster?** A Dozen Perspectives on the Question. London: New York: Routledge, 1998.

QUARANTELLI, E. L. Catastrophes Are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina. **Social Science Research Council**, Items: insights from the Social Sciences, 2006. Disponível em: <https://items.ssrc.org/understanding-katrina/catastrophes-are-different-from-disasters-some-implications-for-crisis-planning-and-managing-drawn-from-katrina/>. Acesso em: 15 ago. 2007.

SANTOS, B. S. Uma concepção multicultural de direitos humanos. **Lua Nova**, São Paulo, n. 39, p. 105-124, 1997. DOI: 10.1590/S0102-64451997000100007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451997000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451997000100007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 14 maio 2020.

SAWAIA, B. O sofrimento ético-político como categoria de análise da dialética exclusão/inclusão. *In*: SAWAIA, B. (org.). **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 99-119.

SILVEIRA, L. T. C.; OLIVEIRA, A. B. Desafios e estratégias para a organização do setor saúde frente à pandemia de COVID-19. **Research, Society and Development**, Vargem Grande Paulista, v. 9, n. 8, 2020. DOI: 10.33448/rsd-v9i8.5987. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/5987>. Acesso em: 9 out. 2020.

SIQUEIRA, A. M. M. Conflitos em contextos de desastres relacionados com as águas. *In*: SIQUEIRA, A. *et al.* **Riscos de desastres relacionados à água: aplicabilidade de bases conceituais das Ciências Humanas e Sociais para a análise de casos concretos**. São Carlos: RiMa Editora, 2015. p. 57-77. Disponível em: [http://www.neped.ufscar.br/Arquivos/riscos\\_desastres\\_relacionados\\_aguae\\_book.pdf](http://www.neped.ufscar.br/Arquivos/riscos_desastres_relacionados_aguae_book.pdf). Acesso em: 2 jul. 2020.

SOUZA, J. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

TIERNEY, K.; BEVC, C.; KULIGOWSKI, E. Metaphors Matter: Disaster Myths, Media Frames, and Their Consequences in Hurricane Katrina. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 604, n. 1, p. 57-81, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2LYjmm0>. Acesso em: 29 jul. 2018.

TOURAINÉ, A. **Após a crise: a decomposição da vida social e o surgimento de atores não sociais**. Petrópolis: Vozes, 2011.

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*  
Norma Valencio

---

VAINER, C. B.; ARAÚJO, F. **Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: Cedi, 1992.

VALENCIO, N. Decretação de emergência: três alertas diante a banalização de crises. *In*: ENANPUR, 13., 2019, Natal. **Anais [...]**. Natal: ANPUR; UFRN, 2019. p. 1-14.

VALENCIO, N. Desastres normais: das raízes aos rumos de uma dinâmica tecnopolítica perversa. *In*: SIQUEIRA, A. *et al.* (org.). **Riscos de desastres relacionados à água: aplicabilidade de bases conceituais das Ciências Humanas e Sociais para a análise de casos concretos**. São Carlos: RiMa Editora, 2015. p. 79-120. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/312894323\\_Desastres\\_normais\\_das\\_raizes\\_aos\\_rumos\\_de\\_uma\\_dinamica\\_tecnopolitica\\_perversa](https://www.researchgate.net/publication/312894323_Desastres_normais_das_raizes_aos_rumos_de_uma_dinamica_tecnopolitica_perversa). Acesso em: 16 ago. 2016.

VALENCIO, N.; SIENA, M.; MARCHEZINI, V. **Abandonados nos desastres: uma análise sociológica de dimensões objetivas e simbólicas de afetação de grupos sociais desabrigados e desalojados**. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2011.

VALENCIO, N.; VALENCIO, A. O assédio em nome do bem: dos sofrimentos conectados à dor moral coletiva de vítimas de desastres. **Lumina**, Juiz de Fora, v. 12, n. 2, p. 19-39, 2018. DOI: 10.34019/1981-4070.2018.v12.n2.21531. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/lumina/article/view/21531>. Acesso em: 14 fev. 2019.

VALENCIO, N.; VALENCIO, A. Crises conectadas: antecedentes e desdobramentos sociais de uma crise sanitária no Brasil. *In*: VALENCIO, N.; OLIVEIRA, C. M. **COVID-19: Crises entremeadas no contexto de pandemia (antecedentes, cenários e recomendações)**. São Carlos: CPOI-UFSCar, 2020. p. 425-447. Disponível em: <http://www.neped.ufscar.br/covid-19-crieses-entremeadas-no-contexto-de-pandemia-antecedentes-cenarios-e-recomendacoes.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

VALENCIO, N.; VALENCIO, A. Vulnerability as social oppression: the traps of risk-prevention actions. *In*: MARCHEZINI, V. *et al.* (org.). **Reduction of Vulnerability to Disasters: from Knowledge to Action**. São Carlos: RiMa, 2017. p. 111-137. Disponível em: <https://preventionroutes.weebly.com/capiacutetuloschapters.html>. Acesso em: 12 out. 2020.

VARGAS, M. A. R. **Da chuva atípica à falta de todo mundo: a luta pela classificação de um desastre em Teresópolis**. 2013. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFSCar, São Carlos, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/6684>. Acesso em: 19 set. 2015.

ZHOURI, A. *et al.* O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. **Ciência e Cultura**, v. 68, p. 36-40, 2016. DOI: 10.21800/2317-66602016000300012. Disponível em: [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252016000300012](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252016000300012) Acesso em: 14 fev. 2017.

---

*A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática*  
Norma Valencio

---

ZUCARELLI, M. C. **A matemática da gestão e a alma lameada: os conflitos da governança no licenciamento do Projeto de Mineração Minas- Rio e no desastre da Samarco.** 2018. Tese (Doutorado em Antropologia) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal de Minas Gerais, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-BCWN33>. Acesso em: 25 jan. 2020.

### *Agradecimentos*

A autora agradece aos Editores e aos Avaliadores pela oportunidade de publicação bem como pelos preciosos comentários e sugestões na revisão do texto. O presente trabalho foi realizado com apoio do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, processo 310976/2017-0, e da FAPESP, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, processo 17/17224-0.

---

**COMO CITAR (ABNT):** VALENCIO, N. A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, v. 23, n. 1, p. XX-XX, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021pXX-XX>. Disponível em: <https://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15903>.

**COMO CITAR (APA):** Valencio, N. (2021). A nova ordem social sob decretação de emergência: riscos à gestão pública e à vida democrática. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, 23(1), XX-XX. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021pXX-XX>.

---

Submetido em: 12 out. 2020

DOI: 10.19180/1809-2667.v23n12021p98-128

Aceito em: 4 mar. 2021

## *Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista, Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*

Adriana Filgueira Leite  <https://orcid.org/0000-0003-3154-7909>

Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2006). Professora Associada do Departamento de Geografia da Universidade Federal Fluminense em Campos dos Goytacazes/RJ (UFF Campos) e do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPG) da UFF Campos – Campos dos Goytacazes/RJ – Brasil. E-mail: [adrianafilgueiraleite@id.uff.br](mailto:adrianafilgueiraleite@id.uff.br).

---

### *Resumo*

Intervenções em ambientes fluviais são medidas tomadas pelo homem desde que este se tornou sedentário. Na baixada Campista, elas tiveram por objetivo principal criar as condições ideais para o estabelecimento da agroindústria açucareira e a ampliação das áreas de cultivo da cana-de-açúcar. Para tanto, foi feita uma ampla drenagem das superfícies brejais e lacustres da região por meio da implantação de uma rede de canais artificiais. Verifica-se que, no presente, as estruturas em questão atuaram de tal modo a intensificar as consequências dos desastres ambientais deflagrados por inundações e secas. Diante deste contexto, o presente trabalho se propõe a fazer um resgate histórico desse processo de drenagem, assim como avaliar as resultantes ambientais advindas de tais intervenções, especialmente, no que se refere à hidrologia dos ambientes fluviais que caracterizam os baixos cursos dos rios e ao agravamento de eventos hidrológicos extremos deflagradores de desastres ambientais.

Palavras-chave: Drenagem de áreas úmidas. Ambientes fluviais. Desastres ambientais. Agroindústria canavieira. Pesquisa hemerográfica.

## *Environmental results from the drainage of wetlands and lakes surfaces in the Campista lowland, North of the State of Rio de Janeiro, Brazil*

### *Abstract*

Interventions in river environments are measures taken by men since they have become sedentary. In the Campista lowland, the main objective of these interventions was to create the ideal conditions for the establishment of the sugar agro-industry and the expansion of sugarcane cultivation areas. To achieve this, a wide drainage of the wetland and lacustrine surfaces of the region was carried out through the deployment of a network of artificial channels. Currently, it is clear that these structures acted so that they intensified the consequences of environmental disasters deflagrated by floods and droughts. Given this context, this work presents a historic review of this drainage process, as well as assessment of the environmental consequences of such interventions, especially those regarding the hydrology of river environments that characterize the low courses of rivers, and the worsening of extreme hydrological events which eventually cause environmental disasters.

Keywords: Wetland drainage. Fluvial Environments. Environmental Disasters. Sugar Agro-industry. Newspaper research.

*Resultantes ambientais del drenaje de superficies pantanosas y lacustres en la Baixada Campista, Norte del Estado de Río de Janeiro, Brasil*

**Resumen**

Intervenciones en entornos fluviales son medidas tomadas por el hombre desde que éste se convirtió en sedentario. En la Baixada Campista, ellas tenían como objetivo principal crear las condiciones ideales para el establecimiento de la agroindustria azucarera y la ampliación de las zonas de cultivo de la caña de azúcar. Para ello, se hizo un amplio drenaje de las superficies pantanosas y lacustres de la región mediante la implantación de una red de canales artificiales. Resulta que, en el presente, las estructuras en cuestión actuaron de tal manera que intensificaron las consecuencias de los desastres ambientales desencadenados por inundaciones y sequías. Por el consiguiente, este trabajo se propone hacer un rescate histórico de ese proceso de drenaje, así como evaluar las consecuencias ambientales derivadas de tales intervenciones, especialmente, para la hidrología de los ambientes fluviales que caracterizan los bajos cursos de los ríos y el agravamiento de eventos hidrológicos extremos desencadenantes de desastres ambientales.

Palabras clave: Drenaje de zonas húmedas. Ambientes fluviales. Desastres ambientales. Agroindustria azucarera. Búsqueda de periódicos.

*Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores*



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

## **1 Introdução**

As inundações e as secas são fenômenos naturais que resultam de extremos hidrológicos, ou seja, do excesso de chuvas no primeiro caso, e da ausência delas no segundo caso. A depender da magnitude do impacto e dos respectivos danos que ambas venham a causar à sociedade, assim como da capacidade que esta tem de se recuperar dos danos, elas são consideradas eventos deflagradores de desastres ambientais. Ainda que as inundações e as secas sejam fenômenos naturais desencadeados por fatores de origem meteorológica, hidrológica e geomorfológica (no caso das inundações), observa-se que ambas vêm sendo intensificadas pelas transformações da paisagem impostas pelo homem. Neste processo, destaca-se a substituição das coberturas vegetais por outros usos menos eficientes em promover a infiltração das águas nos solos, o qual prejudica a manutenção dos reservatórios subterrâneos. Entre estes usos se encontram a urbanização, a mineração, a agricultura cujo manejo é inapropriado ao ambiente, a monocultura em larga escala e a pecuária extensiva.

A manutenção dos aquíferos, nestas circunstâncias, mostra-se fundamental por dois motivos. O primeiro refere-se ao fato de que ao assimilarem parte significativa das chuvas durante os períodos úmidos, promovem a redução do aporte de água que converge para os ambientes fluviais, o qual poderia promover o agravamento das inundações. O segundo motivo é que além de os aquíferos constituírem os mais importantes reservatórios de água doce durante os períodos de estiagem, o seu preenchimento durante os períodos úmidos também atua de tal modo a retardar os efeitos mais evidentes e impactantes das secas quando estas se estabelecem em toda a sua plenitude no ambiente.

Contudo, além dos condicionantes até então apontados como agravadores dos desastres ambientais deflagrados por extremos hidrológicos, observa-se que as próprias intervenções que o homem fez e ainda faz no ambiente com o intuito de proteger-se das inundações e/ou ampliar a extensão das terras emersas destinadas às atividades agropecuárias têm contribuído com o mesmo propósito. Esse é o caso das estruturas hidráulicas implantadas na baixada Campista pelo extinto Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) durante a segunda metade do século XX.

A baixada Campista é uma extensa planície fluviomarinha quaternária localizada na margem direita do baixo rio Paraíba do Sul (Região Norte Fluminense). Em sua origem ela era constituída por uma vasta superfície de brejos e lagoas que passou por um progressivo processo de drenagem a partir do início da colonização portuguesa. Esse processo se intensificou na virada do século XIX para o século XX quando houve a conversão de engenhos em usinas e, conseqüentemente, o aumento da demanda por terras agricultáveis. Sendo assim, a drenagem em larga escala passou a ser uma política de estado que visava à criação das condições propícias ao amplo desenvolvimento da monocultura canavieira, já que esta atendia às necessidades da agroindústria do açúcar e do álcool.

A realização da drenagem das superfícies alagadas deu-se por meio da implantação de uma extensa rede de canais artificiais, que atualmente apresenta 1.293 km de extensão (MENDONÇA, 2014). Considerando que os transbordamentos fluviais deflagradores de desastres também são eventos recorrentes, os quais além de afetarem as populações locais, afetam as áreas em que as atividades agropecuárias se desenvolvem, outras estruturas hidráulicas foram implantadas nos ambientes fluviais da baixada Campista com o objetivo de controlar o comportamento das águas, a exemplo dos diques que margeiam ambas as margens do rio Paraíba do Sul, cuja implantação, gestão e impactos decorrentes foram analisados por Leite (2019), a canalização e perenização de rios temporários que foram incorporados à rede de canais artificiais, e a canalização de trechos de rios perenes (a exemplo dos rios Macabu e Ururá, ambos tributários da lagoa Feia, a maior dessa região).

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

Além da própria remoção da cobertura vegetal original que, de acordo com Soffiati (2006, p. 4), era composta por formações pioneiras de influência fluvial (campos herbáceos e vegetação palustre) e florestas ombrófilas densas fluviais, e da drenagem dos brejos que são ecossistemas posicionados na interface entre ambientes terrestres e aquáticos, continentais ou costeiros, naturais ou artificiais, permanente ou periodicamente inundados ou com solos encharcados, cujas águas podem ser doces, salobras ou salgadas, com comunidades de plantas e animais adaptados à sua dinâmica hídrica (JUNK *et al.*, 2013), verifica-se que no intuito de atender às demandas das atividades agropecuárias, a agroindústria canavieira especialmente, as estruturas hidráulicas foram ali implantadas completamente à revelia da flora e da fauna continental e aquática<sup>1</sup>, e da própria dinâmica hídrica que caracteriza as superfícies brejais e lacustres, a qual é fortemente condicionada pelas oscilações dos níveis freáticos. Tais intervenções, no entanto, cobram o seu preço no presente, na medida em que as resultantes dos extremos hidrológicos foram intensificadas, aumentando desse modo a magnitude dos desastres por eles deflagrados. A agroindústria canavieira, hoje em plena decadência, que constituiu no passado a grande promessa de desenvolvimento para a região, contribuiu significativamente com o agravamento do desemprego e da pobreza (CRUZ, 2003, p. 191, 239), assim como trouxe sérias consequências para o ambiente.

Diante deste contexto, este trabalho se propõe a fazer um resgate histórico do processo de drenagem de superfícies brejais e lacustres que ocorreu por meio da implantação das estruturas hidráulicas na baixada Campista, o qual se encontra diretamente relacionado com o desenvolvimento da agroindústria canavieira e simultânea ascensão das oligarquias rurais, assim como as resultantes ambientais advindas de tais intervenções, em especial, no que se refere à hidrologia dos ambientes fluviais que caracterizam os baixos cursos dos rios e ao agravamento de eventos hidrológicos extremos deflagradores de desastres ambientais.

## *2 Metodologia*

### *2.1 Pesquisa no acervo documental do DNOS*

O Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) foi uma autarquia federal com atuação em âmbito nacional que existiu entre os anos de 1940 e 1990, e foi responsável pela criação das estruturas hidráulicas atualmente existentes na baixada Campista. A pesquisa em questão fez uso dos documentos remanescentes deste órgão após a sua extinção, em 1990<sup>2</sup>, o qual se encontra disponível atualmente no Arquivo Nacional, localizado no município do Rio de Janeiro, e é constituído essencialmente por projetos, relatórios de projetos, relatórios de atividades, orçamentos e processos de licitações de obras.

---

<sup>1</sup> Afetando a pesca, que também é uma atividade econômica tradicional da região.

<sup>2</sup> Conforme consta no Decreto nº 99.240, de 7 de maio de 1990.

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

## *2.2 Pesquisa hemerográfica*

Foram feitas pesquisas no acervo de jornais impressos que se encontra disponível no Arquivo Público Municipal Waldir Pinto de Carvalho (localizado no município de Campos dos Goytacazes, RJ). No que se refere aos jornais locais, foram consultadas as coleções referentes aos periódicos “Monitor Campista” (em circulação entre 1834 e 2008) e “Folha da Manhã” (em circulação desde 1978). Consultou-se também o acervo digital do jornal fluminense “O Globo” (em circulação desde 1925) cuja cobertura é nacional.

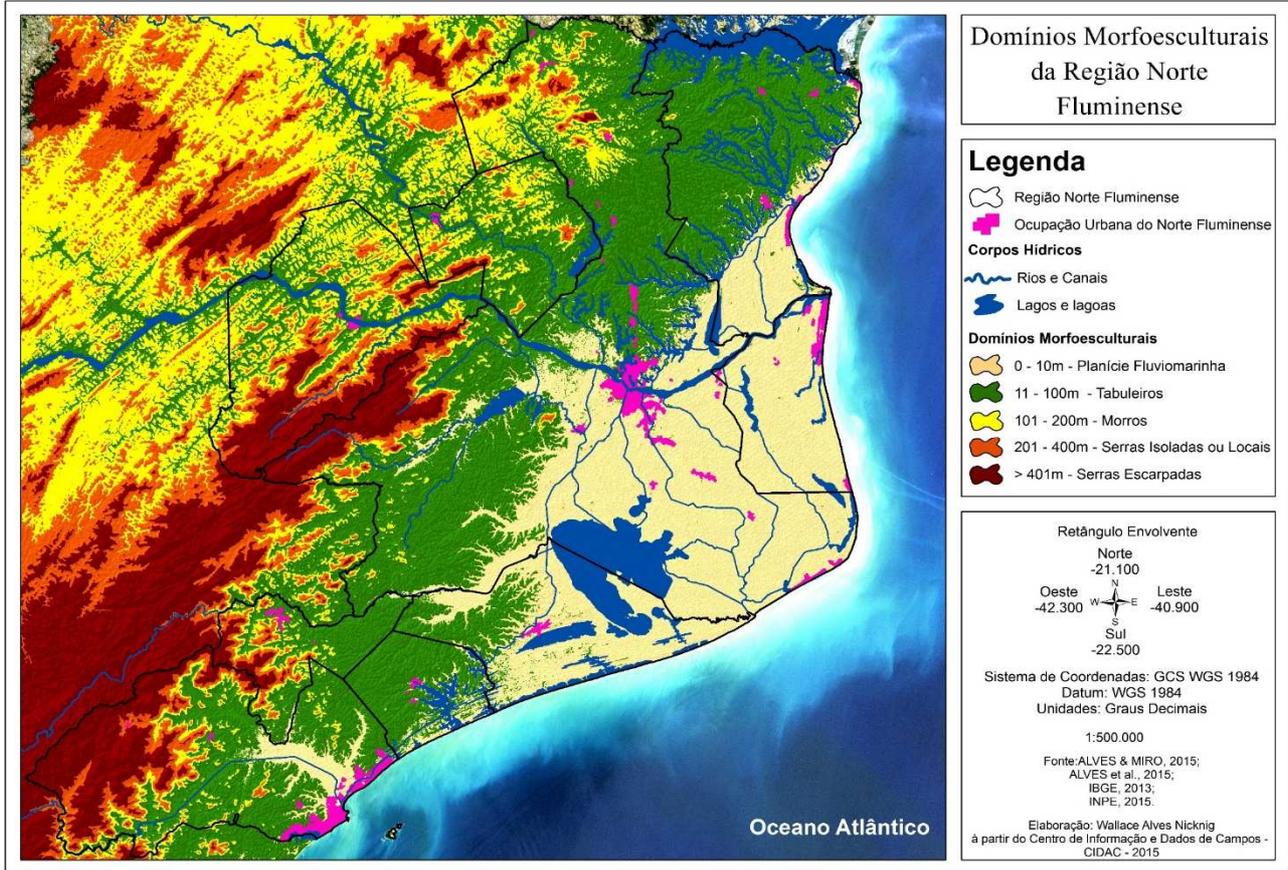
## *3 Área de estudo*

A baixada Campista é uma grande planície fluvio-marinha quaternária com 4.470 km<sup>2</sup> de área, localizada na margem direita do baixo rio Paraíba do Sul, que integra a região norte do estado do Rio de Janeiro (Figura 1). Em sua origem esse ambiente era constituído por superfícies brejais e lacustres que foram drenadas em sua maior parte para criar as condições necessárias para o desenvolvimento da pecuária (no século XVII) e da agroindústria canavieira (a partir de meados do século XVIII) (LAMEGO, 2007). A baixada Campista também engloba os municípios de Campos dos Goytacazes, São João da Barra e Quissamã.

A paisagem local é marcada pela presença do sistema hidrográfico rio Imbé – lagoa de Cima – rio Ururaí – lagoa Feia – canal da Flecha (Figura 1). O rio Imbé e o Ururaí constituem o mesmo rio, mas por questões culturais cada um dos trechos – localizados, respectivamente, a montante e a jusante da lagoa de Cima – acabou recebendo um nome específico. O trecho do rio denominado de Imbé e a lagoa de Cima posicionam-se a montante da baixada Campista, no compartimento montanhoso da Região Norte Fluminense, a Serra do Mar, que é localmente chamada de Serra do Imbé ou do Desengano. O trecho do rio denominado de Ururaí e a lagoa Feia encontram-se posicionados na própria baixada Campista. Apesar de o sistema hidrográfico rio Imbé – lagoa de Cima – rio Ururaí – lagoa Feia – canal da Flecha não ser tributário natural do rio Paraíba do Sul, verifica-se atualmente que ambas as bacias se encontram interligadas por meio de canais artificiais que foram ali estabelecidos em sua maior parte ao longo do século XX e pelo lençol freático.

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

**Figura 1. Mapa de localização da baixada Campista**



Fonte: Nicknig (2016)

No que se refere ao comportamento das chuvas, a Região Norte Fluminense, na qual a baixada Campista encontra-se inserida, caracteriza-se pelos baixos totais pluviométricos anuais. Cerca de 75% dos dias do ano são completamente desprovidos de chuvas. A média anual de chuvas no Centro de Campos dos Goytacazes, a maior cidade da região, é de 1.000 mm. Contudo, verifica-se um decréscimo dos totais anuais de chuvas entre o compartimento montanhoso e o litoral. O segmento litorâneo da Região Norte Fluminense apresenta totais anuais de chuva que variam entorno de 800 mm. As chuvas também são concentradas nos verões e os invernos são secos (LEITE, 2013; PEREIRA, 2016).

Ainda que o verão constitua a estação chuvosa, a ocorrência de inundações deflagradoras de desastres ambientais é episódica. Até por volta da década de 60, tais eventos apresentavam um intervalo de recorrência médio de vinte anos. Contudo, verifica-se que as canalizações e outras intervenções que foram feitas tanto ao longo do rio Paraíba do Sul, quanto nos ambientes fluviais da região do seu baixo curso implicaram a redução desses intervalos para dez anos, e o aumento da magnitude dos desastres (CARTOGRAFIA..., 2016; LEITE, 2019).

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

#### **4 Resultados e discussão**

##### *4.1 Breve histórico da implantação da cana-de-açúcar no Norte Fluminense (do período colonial até o início do século XX) que cria as demandas para a realização do processo de drenagem na baixada Campista*

O histórico da monocultura da cana-de-açúcar no Norte Fluminense se confunde com a própria história de ocupação dessa região. Quando o primeiro donatário da Capitania de São Tomé, Pero de Góis da Silveira, ali chegou, em 1538, ele se instalou na margem esquerda do rio Paraíba do Sul, próximo ao rio Itabapoana, no que hoje é o município de São Francisco do Itabapoana, e lá fundou a Vila da Rainha (LAMEGO, 2007, p. 53). O terreno em questão era constituído por tabuleiros da Formação Barreiras, onde foram instalados três engenhos, sendo dois na costa e um onde, de acordo com Pero de Góis, “o rio [Itabapoana] começa a cair em quedas” (LAMEGO, 2007, p. 54). Feito isso, Pero de Góis realizou uma viagem ao reino em busca de financiamento para o seu empreendimento e quando retornou, “encontrou-o abandonado, na medida em que as pessoas que ele havia ali deixado fugiram com o capitão”. Depois desse episódio, ele decidiu recomeçar e reuniu novos colonos. Contudo, um corsário português desembarcou em um ponto da costa, prendeu um cacique Goitacá e o entregou a uma tribo inimiga devido ao fato de não ter recebido o resgate, onde acabou sendo devorado. A partir de então houve um levante dos índios. Apesar de Pero de Góis ter tentado resistir, pouco adiantou. Seus quinze anos de investimentos foram totalmente perdidos, fato este que o levou a abandonar a capitania e retornar à Portugal (LAMEGO, 2007).

Em princípios do século seguinte, Gil de Góis, filho de Pero de Góis, fez uma nova tentativa, mas também sem sucesso. Houve uma nova rebelião dos indígenas, mas, dessa vez provocada pela própria imprevidência do colonizador. Em 1619 Gil de Góis renuncia à Capitania, que passa ao domínio da Coroa (LAMEGO, 2007, p. 55). Por essa razão, os primeiros donatários da Capitania de São Tomé não chegaram a conhecer o seu interior, que era constituído pelas aluviões que dão origem ao solo massapê, os quais eram apropriados ao cultivo da cana. Isso só veio a ser feito *a posteriori*, por meio de sete fidalgos portugueses, os Sete Capitães. Nesse meio tempo as terras da referida capitania continuaram a ser domínio dos índios Goitacás, mas também contou com a presença de naufragos e degredados europeus (GABRIEL; LUZ, 2012), assim como de missionários jesuítas em fins de 1619 (LAMEGO, 2007, p. 56). O que se diz a respeito dos índios Goitacás é que eles foram a última etnia aborígine do litoral brasileiro a ser dominada pelo colonizador em função de sua grande resistência. Como boa parte das etnias litorâneas, eles eram antropófagos, mas se diferenciavam das demais por serem sedentários (LAMEGO, 2007, p. 90). Praticavam uma agricultura incipiente e viviam dos recursos ambientais que se encontravam amplamente disponíveis no que chamamos atualmente de baixada Campista, como peixes e aves (SOFFIATI, 2018). A obra intitulada “Roteiro dos Sete Capitães”, organizada por Gabriel & Luz (2012), é farta em exemplos demonstrativos a esse respeito.

No ano de 1627, oito anos após o abandono das terras por seus primeiros donatários, as terras da Capitania de São Tomé foram então doadas aos Sete Capitães, que eram fidalgos portugueses que residiam parte no Recôncavo da Guanabara (atual região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro) e parte em Cabo Frio, ou seja, na então Capitania de São Vicente. Boa parte deles possuía engenhos de açúcar em suas propriedades (LAMEGO, 2007, p. 59). Eles receberam essas terras em reconhecimento aos serviços

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

militares que haviam prestado à Coroa no que se refere ao combate e expulsão de invasores franceses que estavam associados aos índios tamoios e tupinambás (LAMEGO, 2007, p. 57). Os fidalgos em questão eram Miguel Aires Maldonado, Miguel da Silva Riscado, Antônio Pinto Pereira, João de Castilho Pinto e os irmãos Gonçalo, Manuel e Duarte Correia de Sá e Benevides (LAMEGO, 2007). O interesse nessas terras se devia ao fato de haver carência de animais para o trabalho de moagem das canas na Capitania de São Vicente, visto que os engenhos de então eram movidos à tração humana ou animal. Assim sendo, eles resolveram criar gado nas novas propriedades adquiridas na Capitania de São Tomé.

Os fidalgos em questão fizeram três viagens à Capitania de São Tomé. A primeira, ocorrida em 1632, tratou de uma campanha de reconhecimento do terreno. Na segunda campanha, ocorrida em 1633, foi feita a divisão das terras entre os fidalgos (GABRIEL; LUZ, 2012, p. 41-42) e o estabelecimento de dois currais para que o gado ali se reproduzisse (GABRIEL; LUZ, 2012, p. 39, 53-54). É importante destacar que os fidalgos em questão tomaram conhecimento previamente a respeito das terras férteis de massapê localizadas no interior do continente por detrás da faixa de restingas por meio dos jesuítas, os quais, conforme mencionado, já haviam estado por lá em 1619. Essa informação foi confirmada durante as duas primeiras expedições, à princípio em conversa com os naufragos (na primeira viagem) e, em seguida, em campo (na segunda viagem) quando foram guiados até elas pelos indígenas e pelos naufragos que ali se encontravam (GABRIEL; LUZ, 2012, p. 35 [primeira viagem] e p. 44 [segunda viagem]). Quanto aos indígenas que os receberam, ainda que também fossem Goitacás, o grupo em questão era dissidente daquele que se localizava na margem esquerda do rio Paraíba do Sul, ou seja, dos que se opuseram à ocupação iniciada por Pero e Gil de Góis, e eram também menos hostis aos colonizadores (GABRIEL; LUZ, 2012, p. 34-35).

Após a segunda viagem, os Sete Capitães retornaram ainda uma terceira vez à Capitania de São Tomé, em 1634, dessa vez acompanhados pelos capitães Gaspar de Sousa Monteiro e José de Barcelos Velho, que possuíam engenhos no Recôncavo da Guanabara e em Cabo Frio, para que as terras fossem arrendadas. Nesse sentido, pode-se afirmar que o início da colonização da Capitania de São Tomé teve por base a atividade pecuária em pequenas propriedades. Contudo, essa tendência, infelizmente não se manteve por muito tempo. No ano de 1648, o então governador do Rio de Janeiro, Salvador Correia de Sá, ao tomar conhecimento da grande fertilidade das terras da planície Goitacá, uniu-se aos clérigos das ordens dos Beneditinos e dos Jesuítas para pleitear terras da Capitania de São Tomé. Feita essa investida, eles firmaram um acordo com os capitães ainda vivos, segundo o qual haveria respeito à herança dos seus descendentes (LAMEGO, 2007, p. 61). De qualquer forma, a família de Salvador Correia de Sá, assim como as ordens monásticas ficaram com a maior parte das terras, fazendo com que passasse a prevalecer ali, a partir de então, a grande propriedade fundiária. Os descendentes do general Salvador Correia de Sá passaram a ser chamados de Viscondes de Asseca. Sua atuação na Capitania de São Tomé foi marcada por um forte autoritarismo que teve diversos desdobramentos políticos e econômicos para a região em questão, durante o intervalo de mais de um século (LAMEGO, 2007, p. 60-75).

De qualquer forma, destaca-se que durante esse período apesar de não haver possibilidade para que a atividade fabril da cana-de-açúcar tivesse expressão no cenário econômico da então Capitania de São Tomé, ela passou a se desenvolver nesta localidade de forma bastante pontual. Nesse sentido, verifica-se que o primeiro engenho de açúcar foi instalado pelo próprio general Salvador Correia de Sá, em 1650 (LAMEGO, 2007, p. 61). De acordo com Lamego, em 1656 “já começam a fumegar as primeiras chaminés de engenhocas de aguardentes” e, em seguida, de açúcar (LAMEGO, 2007, p. 75). O fato de

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

não ter havido ali um desenvolvimento pleno dessa atividade deveu-se principalmente ao regime autoritário estabelecido pelos Assecas. Lamego (2007) afirma que “as pesadas taxas dos donatários abafavam a indústria nascente e vários engenhos de ‘águas ardentes e méis’ tiveram que fechar”. Apesar de as grandes propriedades serem subdivididas em parcelas menores que eram arrendadas para foreiros, devido às divergências políticas existentes entre os latifundiários e a comunidade da Capitania, de onde provinham os pequenos produtores rurais que atuavam na pecuária e se tornavam arrendatários, as relações entre eles eram extremamente instáveis. Nesse sentido, sempre que havia uma divergência política, os foreiros eram expulsos das terras, mesmo que isso contrariasse as cláusulas contratuais do foro. Por esse motivo, os foreiros não se sentiam seguros para desenvolver atividades que os fixassem à terra, a exemplo da agricultura, tendo preferência pela criação de animais, porque estes poderiam ser deslocados nas ocasiões em que havia o rompimento dos contratos (LAMEGO, 2007, p. 101).

Independentemente das dificuldades impostas pelo regime autoritário, a pecuária foi uma atividade que prosperou bastante enquanto os Assecas exerceram domínio sobre a Capitania de São Tomé. A carne era exportada tanto para o Recôncavo da Guanabara (LAMEGO, 2007, p. 76), quanto para a região da mineração que começava a emergir no cenário econômico brasileiro (ANDRADE, 1994, p. 70; LAMEGO, 2007, p. 77). No entanto, apesar de a pecuária prevalecer, pequenas engenhocas já existiam, conforme mencionado, e atividades de subsistência também eram praticadas em pequena escala. No que se refere ao ambiente da planície, verifica-se que já havia um movimento inicial no sentido de se promover a drenagem das superfícies brejais e lacustres, ainda que incipiente (LAMEGO, 2007, p. 96-97). Contudo, verifica-se que a limpeza de rios e sangradouros de lagoas era regular durante esse período, favorecendo, desse modo, o escoamento eficiente das águas durante os períodos chuvosos. Essa limpeza era feita pelos produtores rurais em sentido amplo, mas em sua maior parte pelas ordens religiosas (LAMEGO, 2007, p. 97). Essa informação vai ao encontro do que afirma Couto Reis (2011, p. 66), o qual dá ênfase ao trabalho realizado pelos jesuítas. De acordo com o testemunho do autor, “consta-me por testemunhos certos, que os jesuítas com gênio e economia inimitável tinham a cautela de darem de tempos em tempos uma limpeza total nos córregos e rios desta qualidade, e por isso então ofereciam desembaraçada navegação e passagem fáceis de vadear-se”.

Com a queda dos Assecas, em 1750 (LAMEGO, 2007, p. 70), o cenário econômico passa por uma reviravolta. Ainda que as terras se mantivessem fortemente concentradas em latifúndios, a instabilidade política foi finalmente superada. Nesse sentido, os pequenos produtores que eram arrendatários viram na monocultura canavieira uma possibilidade de auferir lucros maiores que os obtidos com a pecuária, e começaram a investir nessa atividade (LAMEGO, 2007, p. 104). Andrade (1994, p. 70) afirma também que “a descoberta de minas nas Gerais acarretou uma grande transformação na Capitania do Rio de Janeiro<sup>3</sup>, não só porque a cidade era o porto de escoamento do ouro e da importação de mercadorias e de escravos utilizados na região das minas, mas também porque aumentou a demanda de alimentos. O Recôncavo da Guanabara não tinha condições de atender à demanda de açúcar das Gerais e, como a planície tinha condições para essa cultura, ela se expandiu, ocupando a área”.

Durante um bom tempo a pecuária ainda prevaleceu, mas a partir de meados do século XVIII, mais precisamente, em 1752, o seu declínio e a ascensão da cana-de-açúcar passaram a ser uma realidade.

---

<sup>3</sup> A Capitania do Rio de Janeiro foi produto da fusão da Capitania de São Tomé, cujo limite superior era o rio Itapemirim e o limite inferior era indefinido (podendo-se supor que poderia estar próximo ao rio Macaé), com parte da Capitania de São Vicente (Arthur Soffiati, comunicação pessoal).

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

No entanto, as unidades fabris não constituíam grandes engenhos como os que existiam no Nordeste do Brasil (LAMEGO, 2007, p. 76). Eram engenhocas<sup>4</sup> movidas à tração humana ou animal estabelecidas em pequenas propriedades (LAMEGO, 2007, p. 79, 82-83, 101-102) e empreendidas por produtores rurais rústicos e sem instrução (LAMEGO, 2007, p. 83, 95). Lamego (2007, p. 95, 103) alega que a produção em pequenas propriedades se manteve na planície Goitacá devido ao seu isolamento promovido pela presença de superfícies brejais e das lagoas. Nesse particular, e considerando que se tratavam de pequenos produtores rurais, o proprietário da engenhoca era individualista e fazia uso da própria força de trabalho e a de sua família. Em alguns casos, contavam com o auxílio de dois a três escravizados que eram adquiridos após começarem a prosperar com a atividade canavieira (BERNARDES, 1957, p. 194-195; LAMEGO, 2007, p. 102). Por esse motivo, pelo menos nesse momento, não se pode falar ainda de uma aristocracia rural, ou de uma civilização do açúcar, na planície Goitacá (LAMEGO, 2007, p. 109). Apenas alguns poucos senhores de engenho poderiam ser incluídos nesse estereótipo de proprietários rurais, a exemplo de Joaquim Vicente dos Reis e José Carneiro da Silva, que foi o primeiro Visconde de Araruama (LAMEGO, 2007, p. 109). Esse contexto modifica-se apenas quando os engenhos a vapor são introduzidos na planície Goitacá, no início do século XIX (LAMEGO, 2007, p. 106, 109).

O crescimento do número de engenhocas ao longo dos séculos XVIII e XIX foi enorme. Entre 1769 e 1783, ou seja, em um intervalo de apenas 14 anos, foram levantados na planície 223 novos engenhos e engenhocas (LAMEGO, 2007, p. 102). Esse desenvolvimento deu-se principalmente no segmento posicionado entre a lagoa Feia e o rio Paraíba do Sul, onde se concentram os solos massapês. O gado não desapareceu por completo, mas ficou relegado à periferia da Capitania, ou seja, às áreas arenosas e menos férteis das restingas (LAMEGO, 2007, p. 76-77). Durante esse período, todo pedaço de terra passou a ser cultivado com cana, algo que fez com que as culturas de subsistência deixassem de existir por completo (LAMEGO, 2007, p. 104). Os bois necessários ao trabalho nas engenhocas e a carne para o consumo humano passaram a ser importados de outras áreas do território brasileiro, inclusive de Minas Gerais, para onde Campos costumava exportar ambos os artigos durante o período áureo da pecuária (LAMEGO, 2007, p. 77).

Outra questão importante, é o fato de que os canais e sangradouros das lagoas deixaram de ser desobstruídos pelos produtores rurais a partir do momento em que se tornaram produtores de cana (LAMEGO, 2007, p. 110). Nesse sentido, cabe aqui retomar mais uma vez o trabalho de Couto Reis, segundo o qual houve dificuldades para que se mantivesse a limpeza dos córregos após a extinção da Ordem Jesuíta no Brasil. De acordo com o autor, “depois daquela extinção tentaram algumas fazendas grandes fazer os mesmos benefícios; esmoreceram por descuriosos e pouco zelosos do bem público, dizendo que com todo o povo juntamente não concorre para aquele necessário e importantíssimo serviço, e não veem para o seu interesse pessoal a menor precisão, não estão para sujeitar-se a um trabalho inútil (...)” (COUTO REIS, 2011, p. 66). No entendimento de Lamego, essa atitude causava o agravamento das inundações do rio Paraíba do Sul, pelo fato de suas águas alcançarem as lagoas e estas não possuírem escoadouros, devido à sua constante obstrução.

---

<sup>4</sup> De acordo com Andrade (1994, p. 35), engenhocas produziam cachaça e rapadura. Contudo, Lamego (2007, p. 75) afirma que na planície Goytacá produziam açúcar também.

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

Trata-se de um dado fundamental por constituir a evidência decisiva de que a obstrução da rede hídrica corresponde a um comportamento natural concernente aos ambientes fluviais que caracterizam os baixos cursos dos rios e que, conseqüentemente, sempre ocorreu<sup>5</sup>. Nesse sentido, constata-se que ao invés de aumentar a eficiência do escoamento das águas durante os períodos mais úmidos, a implantação da atual rede de canais artificiais atua de tal modo a ampliar a magnitude espacial desse mecanismo de escoamento que se caracteriza por ser mais lento. Assim sendo, verifica-se que ao drenar as superfícies brejais, que eram eficientes em dissipar as águas, ampliou a rede de cursos d'água por vias artificiais, ampliando também o potencial de obstrução da rede de canais. Para fins de atividades econômicas, o escoamento dos canais só ocorreria livremente se houvesse manutenção constante para eles, ou seja, o mesmo trabalho que era feito pelos jesuítas.

Lamego (2007, p. 110-111) também menciona os desdobramentos dos desastres deflagrados por inundações ao citar epidemias de malária e paludismo, responsabilizando, por isso, a existência dos pântanos. Nesse ponto, o autor em questão também concorda com Couto Reis, na medida em que este ao criticar a negligência dos praticantes de atividades agropecuárias no que se refere à limpeza de córregos e rios afirma que "(...) menos lembrados de que com estes descuidos ou negligência, virão a experimentar nos seus campos e gados gravíssimos danos; e a razão é porque as águas não tendo livre expedição ficam paradas; e quem duvidará que daqui se sigam as podridões e conseqüentemente as epidemias?" (COUTO REIS, 2011, p. 66).

Contudo, Ab' Saber (1987) ao fazer uma análise a respeito das origens das doenças tropicais no Brasil, conclui que elas são, na realidade, doenças trazidas pelos povos que vieram de outras regiões do mundo (Europa, Ásia e África), em especial, das regiões tropicais da África, em virtude do tráfico negreiro e ingresso compulsório de populações escravizadas doentes. Apesar de o autor afirmar que a documentação produzida a respeito desse assunto ser mais concentrada na região amazônica, havendo carência no que se refere às demais regiões do país, as litorâneas (nordeste, sudeste e sul), que foram as pioneiras da colonização, é possível supor que o mesmo ocorreu nas regiões menos estudadas, já que as doenças nelas evidenciadas eram as mesmas notificadas na região amazônica. Nesse sentido, pode-se afirmar que a insalubridade atribuída a estes ambientes, pelo menos na América do Sul, não era uma característica original sua, e sim trazida pelos colonizadores. Para Soffiati:

Houve muita confusão entre epidemias transmitidas por insetos que desovavam em água estagnada e a presença de muita água com pouca movimentação. Atualmente existe muita água parada nos centros urbanos. Ela se constitui em ambientes ideais para a proliferação de mosquitos vetores porque não existem predadores dos insetos (SOFFIATI, 2018, p. 106).

O autor ainda argumenta que duas situações podem ter ocorrido: 1- os órgãos de drenagem não sabiam plenamente que a relação lagoa – epidemias não se sustentava; e 2- a expressão *saneamento* foi usada de maneira ideológica para atender à economia agropecuária (SOFFIATI, 2018, p. 106).

---

<sup>5</sup> A literatura de áreas úmidas faz menção a existência de espécies de plantas flutuantes em determinados tipos de ambientes brejais e lacustres. Neste sentido, Moore (2006, p. 13-14) afirma que "embora os pântanos (do tipo *marsh* em inglês) sejam geralmente criados quando plantas emergentes enraizadas na lama basal invadem águas rasas, eles também podem se desenvolver quando esteiras flutuantes de caules e raízes os invadem. Estas muitas vezes se estendem sobre águas relativamente profundas, produzindo um tapete flexível e instável que sobe e desce com qualquer mudança na profundidade da água. As esteiras flutuantes deste tipo são particularmente frequentes nos pântanos tropicais dominados pelo papiro."

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

Isso nos permite fazer um paralelo com a situação atual, já em um contexto em que a drenagem se encontra plenamente efetivada, na qual as grandes inundações costumam ser sucedidas por surtos de doenças de veiculação hídrica. Verifica-se que, em ambos os casos, do passado e do presente, além da falta de predadores para os vetores de doenças, trata-se de conjunturas que nos remetem mais à problemas relacionados à precariedade da infraestrutura urbana e rural do que à simples presença de superfícies brejais e sua suposta insalubridade, algo que é demonstrativo de que pouco mudou ao longo do tempo. Nesse sentido, apesar do intenso processo de drenagem dos pântanos ocorrido entre o final do século XIX e todo o século XX, as doenças permaneceram, mas agora com outros nomes. Se antes eram malária e paludismo, hoje são gastroenterites, leptospirose e dengue relacionada ao desenvolvimento do mosquito *Aedes Aegypti* em águas paradas.

Retomando a questão do desenvolvimento da agroindústria canavieira na baixada Campista, verifica-se que no ano de 1827 já existiam 700 engenhocas na planície. Contudo, esse ano constituiu também o marco da mudança de paradigma na produção canavieira, na medida em que foi ali instalado o primeiro engenho a vapor<sup>6</sup>. Em 1834, mais três já fumegam (LAMEGO, 2007, p. 113). Considerando que a capacidade produtiva deste tipo de unidade fabril era muito superior à das engenhocas, verificou-se então um aumento da demanda por canas para moagem. Por esse motivo, observa-se que ao longo do século XIX diversas engenhocas deixaram de existir e suas terras, que eram pequenas propriedades, passaram a ser incorporadas aos engenhos. Foi o início do processo de concentração das terras na planície Goitacá (LAMEGO, 2007, p. 113-14). Sendo assim, de pequenas propriedades, as unidades produtoras de açúcar passaram a constituir médias propriedades naquela região (LAMEGO, 2007, p. 117). Nesse momento, forma-se ali uma aristocracia rural, patriarcal, instruída e possuidora de títulos nobiliárquicos, que forma seus descendentes em universidades prestigiadas da Europa, ou seja, uma verdadeira sociedade do açúcar, a qual passa a ocupar os principais cargos políticos da região (LAMEGO, 2007, p. 117). Em outras palavras, este acontecimento também constituiu o marco do início da hegemonia da aristocracia rural que até hoje prevalece na região.

Lamego (2007, p. 116) afirma que o processo de conversão das engenhocas em engenhos a vapor só foi possível na região da baixada Campista devido à existência do regime escravocrata. De acordo com o autor, para o funcionamento dos engenhos a vapor era imprescindível a existência de trabalhadores servís e disciplinados, coisa que os produtores rurais independentes brancos e pobres da baixada Campista seriam incapazes de fazer, devido ao seu histórico de rebeldia (herdado do tempo dos Assecas) e individualismo. Esse individualismo seria uma consequência direta do isolamento espacial, já aqui mencionado. Lamego afirma, inclusive, que esse teria sido o motivo para a formação tardia de uma aristocracia rural na planície Goitacá (a partir do século XIX).

Esse período de auge dos engenhos e da aristocracia rural, no entanto, teve uma curta duração, na medida em que no final do século XIX houve uma nova mudança de paradigma técnico relacionado ao processo de produção açucareira. Nesse momento são introduzidos os engenhos centrais e, posteriormente, as usinas<sup>7</sup>. O grande marco desse acontecimento foi a inauguração do Engenho Central de Quissamá, em 12 de setembro de 1877. Em seguida, entre 1879 e 1880, o do Limão. Em 1880 e 1881, os de Figueira,

---

<sup>6</sup> Engenhos a vapor ou banguês produziam açúcar mascavo (ANDRADE, 1994, p. 37).

<sup>7</sup> Engenhos centrais e usinas produziam o açúcar cristal ou demerara (ANDRADE, 1994, p. 37). Posteriormente, as usinas passaram a produzir o açúcar refinado nos locais onde havia refinarias (o que não foi o caso da planície Goytacá que nunca produziu açúcar refinado) e álcool.

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

Conceição, Queimado e Cupim. Pouco depois, em 1885, já se encontram fumegando os de São José, Mineiros, Santa Cruz, Colégio, Coqueiros, Fazenda Velha, Santo Antônio, São João e Pedra Lisa. Ao todo são 17 usinas e mais 6 grandes engenhos (LAMEGO, 2007, p. 115). Com as usinas, a aristocracia rural entra em declínio e o título de senhor de engenho é desprestigiado (LAMEGO, 2007, p. 117-118).

Em termos de estrutura de funcionamento, engenhos centrais e usinas eram idênticos. A diferença consistia apenas no fato de que os engenhos centrais não podiam utilizar mão de obra escravizada e nem produzir a própria matéria-prima, algo que era franqueado às usinas (ANDRADE, 1994, p. 20). Havia, desse modo, um esforço em separar a atividade agrícola da industrial, no caso dos engenhos centrais (ANDRADE, 1994, p. 71). A partir de então duas possibilidades se apresentaram aos antigos senhores de engenho. A primeira seria converter os engenhos em usinas, já que os engenhos centrais só poderiam pertencer a pessoas jurídicas (ANDRADE, 1994). A segunda seria abrir mão dos engenhos e passarem a ser fornecedores de cana para engenhos centrais e usinas. As duas situações ocorreram, sendo que na região da baixada Campista a segunda opção prevaleceu (ANDRADE, 1994, p. 72; LAMEGO, 2007, p. 117).

Apesar de as usinas poderem produzir a própria matéria-prima, a demanda era muito grande, e por esse motivo, elas sempre tinham que apelar para fornecedores de cana independentes. Devido a este fato, os antigos senhores de engenho que não conseguiam produzir açúcar em proporções semelhantes, passaram a produzir cana para as usinas. Os banguês foram gradativamente desmontados e anexados às usinas. Posteriormente, parte dessas terras passou a ser propriedade das usinas, fazendo com que a produção do açúcar se baseasse, a partir de então, na grande propriedade. Nesse processo de anexação de terras, as usinas se tornaram grandes latifúndios. Contudo, apesar da expansão do latifúndio, verifica-se que houve uma resistência da pequena propriedade, na medida em que as engenhocas resistiram à expansão do domínio das usinas. Muitos desses pequenos proprietários foram também transformados em fornecedores de cana (ANDRADE, 1994, p. 72; BERNARDES, 1957, p. 200).

Com o passar do tempo, os engenhos centrais não conseguiram prosperar. Ou faliram, ou se transformaram em usinas. Pelo fato de não poderem produzir a própria matéria-prima, os engenhos centrais eram totalmente dependentes dos fornecedores de cana, e estes nem sempre cumpriam seus contratos ou supriam a necessidades dessas empresas no sentido de poderem processar a cana de acordo com a sua capacidade máxima (ANDRADE, 1994, p. 20). No final da Primeira República, os engenhos centrais foram substituídos por numerosas usinas (ANDRADE, 1994, p. 36). Os fornecedores de cana, por sua vez, se sentiam injustiçados; alegavam erros na pesagem da cana (ANDRADE, 1994, p. 37). Esses, aliás, foram problemas que também se estenderam às usinas e tiveram continuidade ao longo do século XX.

O processo de conversão de engenhos em usinas e da criação de novas usinas que havia se iniciado no último quartel do século XIX, teve continuidade até as décadas de 30 e 40 (CRUZ, 2003). Em um primeiro momento, as usinas se multiplicaram na paisagem da baixada Campista. *A posteriori* muitas delas se endividaram, e/ou passaram a apresentar *deficit* de matéria-prima. Nesse processo, algumas entraram em falência e outras se fundiram. Esse, aliás, também foi um processo que teve continuidade ao longo do século XX (ANDRADE, 1994). Verifica-se assim que o número de usinas decresce, mas a produção aumenta, porque com latifúndios cada vez maiores elas podem ter acesso a uma quantidade maior de matérias-primas e funcionar de acordo com a sua capacidade máxima (LAMEGO, 2007, p. 119). Contudo, a demanda por canas é sempre crescente. A planície Goitacá, também conhecida como baixada

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

Campista, se torna uma das maiores produtoras de açúcar do Brasil, perdendo apenas para o Nordeste, e a partir da Segunda Guerra Mundial passa a sofrer a forte concorrência de São Paulo.

É nesse momento, ou seja, no final do século XIX e início do século XX, que a demanda por terras surge como uma necessidade essencial para a produção de cana-de-açúcar e que entram em cena as diversas comissões de saneamento da baixada Fluminense<sup>8</sup>, as quais se sucederam no trabalho de transformação dos ambientes fluviais, por meio da drenagem de superfícies brejais e lacustres e da canalização de rios, para atender a esse propósito. A atuação dessas comissões culminou na criação do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) em 1940, cuja atividade se estendeu até 1990, quando foi extinto. O trabalho dessas comissões e principalmente do DNOS, assim como o processo de criação e expansão da rede de canais da baixada Campista, encontram-se amplamente analisados na obra do Professor Arthur Soffiati, em especial, Soffiati (2018) que trata, entre outros temas relacionados, de uma síntese dos trabalhos até então publicados pelo autor a respeito desse assunto.

Verifica-se, a partir desse momento, a intervenção do Estado brasileiro no sentido de subsidiar as atividades econômicas destinadas ao mercado externo, e o fortalecimento das oligarquias rurais. No caso da baixada Campista, verifica-se que desde então esse grupo hegemônico de poder passou a interferir nas decisões relacionadas à gestão dos recursos hídricos.

#### *4.2 Intervenções realizadas na baixada Campista e o agravamento dos desastres deflagrados por inundações e da escassez hídrica*

Conforme mencionado na introdução deste trabalho, as intervenções realizadas nos ambientes fluviais da baixada Campista, ou seja, a implantação das estruturas hidráulicas, foram responsáveis pela intensificação das resultantes de eventos hidrológicos extremos – as inundações e as secas. Cabe, porém, aqui a observação de que tais intervenções ocorreram na região do baixo rio Paraíba do Sul como um todo, a qual abrange ambas as margens deste rio, ainda que a ênfase deste trabalho se concentre na área contemplada pela baixada Campista, que está localizada na margem direita.

Sendo assim, verifica-se que as estruturas hidráulicas que foram ali implantadas se referem: (1) aos diques que margeiam o rio Paraíba do Sul, localizados entre os municípios de Campos dos Goytacazes, São João da Barra e São Francisco de Itabapoana; (2) à rede de 1.293 km de canais artificiais que corta a região do baixo rio Paraíba do Sul, ali inserida com o intuito principal de drenar as superfícies brejais e lacustres para atender aos propósitos das atividades agropecuárias. É importante destacar que destes canais, quatro foram ali implantados com a finalidade de promover a navegação. Estes foram os casos dos canais Campos–Macaé, situado na margem direita do rio Paraíba do Sul, o qual adquiriu importância nacional, e os de Cacimbas, do Nogueira e da Onça, todos localizados na margem esquerda do mesmo rio. Ainda que pareça contraditório o fato de que os canais de navegação, que necessitam de água para viabilizar a sua finalidade, tenham causado a drenagem das terras, isso é perfeitamente factível quando se leva em conta o fato de que o procedimento utilizado para a implantação dos canais de navegação é exatamente o mesmo utilizado para a implantação dos canais destinados à drenagem de terras. E de fato foi o que acabou

---

<sup>8</sup> Nessa época a baixada Fluminense compreendia todas as baixadas litorâneas, ou seja, a baixada de Sepetiba, a baixada da Guanabara, a baixada de Araruama e a baixada dos Goytacases. A atual baixada Fluminense corresponde à antiga baixada da Guanabara.

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

ocorrendo, visto que os canais de navegação ora mencionados provocaram a drenagem total ou parcial de lagoas (Arthur Soffiati, comunicação pessoal). Contudo, a presença de água nesses e em todos os demais canais deve-se ao fato de haver adução do rio Paraíba do Sul, algo que ao longo do tempo mostrou-se uma questão bastante problemática, em especial em um contexto onde se verifica a ocorrência de declínio das vazões (LEITE, 2019), conforme será discutido a seguir, neste trabalho; (3) à perenização de parte dos cursos fluviais temporários da margem direita do rio Paraíba do Sul, incorporados, por sua vez, a já referida rede de canais artificiais; e (4) à canalização de parte dos segmentos meandantes dos rios Macabu e Ururá, que são tributários da lagoa Feia. O rio Macabu drena a região serrana localizada a montante da baixada Campista e converge para a lagoa Feia. Já o rio Ururá faz a ligação entre as duas principais lagoas da região, a lagoa de Cima, localizada no segmento serrano, e a lagoa Feia, constituindo a continuidade do rio Imbé, mas com o nome modificado (DNOS, 1949; SOFFIATI, 2009).

A partir de agora, será feita uma apreciação a respeito da *performance* destas estruturas hidráulicas ao longo do tempo. No que se refere aos diques que margeiam o rio Paraíba do Sul, verifica-se que houve manutenção para eles enquanto o DNOS existiu. Contudo, após a extinção deste órgão, eles entraram em franco processo de deterioração, culminando no seu rompimento em diversos trechos e em diversas ocasiões, sendo a mais emblemática evidenciada até o presente, a ocorrida no ano de 2007, em que ambas as margens do rio Paraíba do Sul foram atingidas. A discussão a esse respeito, no entanto, encontra-se no trabalho de Leite (2019) e não será aqui abordada.

#### *4.2.1 Os canais da baixada Campista (produtos da perenização de rios temporários e da implementação de estruturas artificiais)*

No que se refere aos canais, verifica-se que receberam manutenção relativamente frequente durante a gestão feita pelo DNOS. Após a extinção desse órgão, eles ficaram cerca de sete anos em estado de completo abandono, sendo assumidos em 1997 pela Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, por intermédio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Defesa Civil (BACIA..., 2006). Posteriormente, eles passaram a ser geridos ora pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, inicialmente pela antiga Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA), e depois pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Atualmente, o INEA realiza esse trabalho em parceria com o Comitê da bacia do baixo rio Paraíba do Sul e Itabapoana (CBH BPSI). No entanto, mesmo durante a gestão do DNOS, o problema relacionado com a obstrução dos canais era frequente. De acordo com pesquisas realizadas na documentação do DNOS e em jornais da época, verifica-se que as dificuldades de então eram exatamente as mesmas que as contemporâneas, ou seja, assoreamento das calhas, presença de esgoto e vegetação sobrenadante na água [nem sempre] corrente, além de comportas em péssimo estado de funcionamento.

Mesmo assim, ao invés de se investir na desobstrução da rede de canais (naturais e artificiais) já existente, optou-se pela ampliação da rede de canais artificiais. Um registro que exemplifica essa prática é a reportagem publicada no jornal “O Globo” de 12/01/1943 (SERÃO..., 1943, p. 8 da edição matutina), na qual se afirma que “o interventor Amaral Peixoto acaba de determinar o apressamento das obras de abertura de canais, notadamente na lagoa Feia, para evitar novas inundações”. Como se poderia esperar, essa medida mostrou-se inútil, já que o escoamento lento e a frequente obstrução dos canais têm relação

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

com a baixa declividade. Um dos indícios de que a ampliação da rede de canais não trouxe o esperado aumento da eficiência do escoamento das águas durante as inundações encontra-se no discurso do senador campista Vasconcelos Torres proferido no dia 03/05/1965. Nesta ocasião, ele afirma que “trinta e sete localidades da baixada Campista, onde se localizam as plantações de cana-de-açúcar do Estado do Rio, ficaram isoladas do resto do Estado, em consequência das inundações provocadas pelo entupimento de canais que margeiam a lagoa Feia” (VASCONCELOS TORRES, 1976, p. 43).

O senador sinaliza também que, tal como ainda acontece hoje em dia, as medidas de desobstrução foram tomadas apenas após os estragos já terem sido feitos:

*Sou sabedor, Senhor Presidente, de que o Departamento Nacional de Obras de Saneamento iniciou há poucos dias, em ritmo forçado de trabalho, com o emprego de 8 dragas e de cento e cinquenta homens, a dragagem do canal das Flechas – que assegura a comunicação da lagoa Feia com o mar, bem como de outros, que, hoje obstruídos, vêm provocando as inundações* (VASCONCELOS TORRES, 1976, p. 46).

Ainda no mesmo discurso, o senador Vasconcelos Torres apresenta a justificativa do então Diretor Geral do DNOS, Celso Bierrenbach de Castro, para o atraso das obras de manutenção:

*A situação atual é provocada por excesso de pluviosidade na região que encontrou alguns canais com atraso de limpeza e conservação devido à rescisão de contrato com o empreiteiro no início deste ano, apesar das providências imediatas para a adjudicação dos serviços por coleta de preços, esse atraso não foi totalmente recuperado* (VASCONCELOS TORRES, 1976, p. 47).

Verifica-se que, tal como acontece atualmente, nunca houve a destinação de uma verba fixa nem para se manter a frequência da desobstrução da rede de canais e nem muito menos para fazê-la durante o momento do ano mais apropriado para esse tipo de trabalho, ou seja, o inverno, que é o período de estiagem, e antecede o período chuvoso. Curioso também é o fato de o diretor geral do DNOS, que se pressupõe ser um técnico e, portanto, conhecedor das variações do comportamento pluviométrico anual, culpar as chuvas pelo transbordamento dos canais, ainda que seja de amplo conhecimento, mesmo por não técnicos, que os períodos úmidos são chuvosos e que estes tendem a se repetir todos os anos. Uma interpretação possível para este posicionamento refere-se ao fato de o mesmo não querer assumir a responsabilidade pela negligência que trouxe enormes prejuízos às atividades econômicas para as quais os canais estavam à serviço.

Pouco mais de vinte anos após esse episódio, no final da década de 80, os registros que tratam sobre a mesma problemática persistem. No dia 18/11/1987, o Jornal Monitor Campista informa que “a União Democrática Ruralista Regional faria uma cobrança ao DNOS e a CPRJ [Capitania dos Portos do Rio de Janeiro] referente a aplicação criteriosa de verbas para limpeza de canais de drenagem (...)” (UDR..., 1987).

Somando-se mais vinte anos a este acontecimento, em 2007, apesar de o problema relacionado ao agravamento das inundações provocado pelos rompimentos dos diques de ambas as margens do rio Paraíba do Sul ter tido um destaque maior na mídia, a questão da obstrução dos canais foi também amplamente documentada por ela. Em meados do mês de novembro de 2006, o então presidente da Associação Fluminense dos Plantadores de Cana (ASFLUCAN), Luiz Eduardo Crespo, afirmou que:

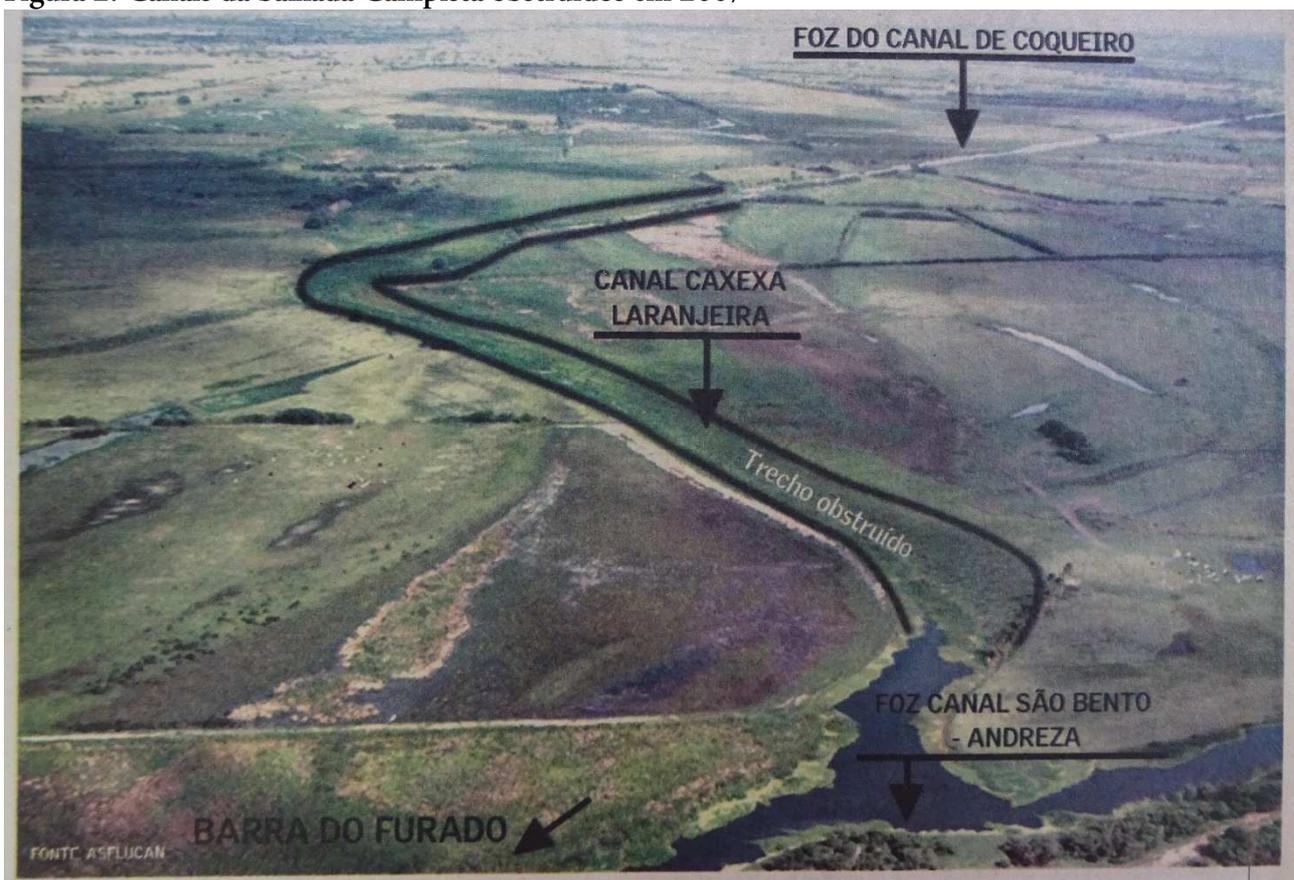
*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejas e lacustres na baixada Campista,  
 Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*

Adriana Filgueira Leite

“É urgente a limpeza dos canais de Coqueiros e São Bento. A prefeitura começou a trabalhar, mas *o mato cresce muito mais rápido do que a liberação de verbas*, o maquinário também deficitário. Outro ponto é a abertura e fechamento das comportas dos canais de Coqueiros, Cambayba e São Bento, mas *estamos conseguindo equacionar, provisoriamente, através de ações conjuntas com a Prefeitura e a Serla*. Só com esses problemas resolvidos os produtores estão livres do caos que as chuvas podem acarretar” (CHUVAS..., 2006, grifo do autor).

Verifica-se que, nessa circunstância, tal como nas anteriores, o período úmido iniciou-se com os canais ainda obstruídos (Figura 2). O diretor da ASFLUCAN destaca que “o mato cresce mais rápido do que a liberação de verbas”, mas não se posiciona a respeito do problema da ineficiência dos serviços de coleta e tratamento de esgotos na região. A presença de grandes concentrações de esgoto nas águas que percorrem os canais, associada à sua baixa vazão, é o fator que desencadeia o processo de eutrofização que, por sua vez, determina o crescimento da vegetação no interior dessas estruturas.

**Figura 2. Canais da baixada Campista obstruídos em 2007**



Fonte: BAIXADA... (2006)

O trabalho de desobstrução iniciou-se apenas no dia 27/11/2006 (BAIXADA..., 2006), em plena estação úmida, quando as chuvas já haviam começado a incidir. Contudo, nessa circunstância, houve a agravante de os totais pluviométricos terem sido bastante superiores ao da média registrada para o período, quando a desobstrução ainda estava longe de ser concluída (PRODUTORES..., 2006).

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

No dia 04/01/2007, o presidente da ASFLUCAN volta a se pronunciar afirmando que “*mais de 20 mil hectares de área produtiva já estão enfrentando problemas de alagamento devido às fortes chuvas que castigam a região desde segunda-feira [01/01/2007]*” (MAIS..., 2007). Em uma das notas publicadas em sua coluna de opinião, o jornalista Aluysio Barbosa afirma que “(...) as chuvas de dezembro de 2006 e as que desabaram agora no início de janeiro *transformaram as lavouras de cana-de-açúcar em um brejo (...)*” (REPETINDO..., 2007, grifo do autor). Alguns dias depois, o mesmo jornalista retoma a questão em uma nota intitulada “*A cana foi para o brejo*” (A CANA..., 2007, grifo do autor). Não surpreende o fato de que em circunstâncias como esta, na qual as chuvas que incidem são muito concentradas, os ambientes fluviais que caracterizam os baixos cursos dos rios retomem seus processos originais e mais eficientes de dissipação das águas, os quais são adaptados às condições de baixa declividade do terreno. Assim sendo, é provável que, mesmo com a total desobstrução da rede de canais, o ambiente teria respondido exatamente da mesma forma.

A situação dos canais ainda permanece idêntica no presente. Verifica-se que, apesar de terem causado o rompimento do equilíbrio que havia no comportamento hídrico da região, uma vez que foram implantados, os canais necessitam de desobstrução permanente. Apesar de o seu transbordamento não constituir o fator principal de deflagração de desastres ambientais, constata-se que tais eventos são significativamente agravados quando os canais extravasam. Isso ocorre tanto pelo transbordamento em si, que afeta moradias, quanto pela carga de esgoto diluído que transporta e culmina na ocorrência de epidemias.

Outra constatação fundamental é o fato de que em eventos extremos de inundações nem mesmo a desobstrução dos canais é capaz de conter a tendência natural ao espraiamento lateral das águas típico das superfícies brejais, por serem ambientes que se caracterizam por apresentar lençóis freáticos aflorantes. Mesmo as superfícies brejais que passaram por processos de drenagem ressurgem durante os períodos úmidos, pelo fato de as chuvas, ao infiltrarem, causarem a ascensão dos lençóis freáticos durante essas ocasiões. Nesses casos, a desobstrução pode minimizar os efeitos dos transbordamentos, mas não os evitar por completo, como foi o caso do evento de 2007 aqui comentado.

#### *4.2.2 Canalização de rios e outras estruturas hidráulicas associadas*

Conforme mencionado, o processo de canalização de rios na baixada Campista afetou os rios Macabu e Ururaí. Apesar de convergir para a lagoa Feia e influenciá-la significativamente, o rio Macabu possui a maior parte do seu leito fora da área compreendida pela baixada Campista e, por esse motivo, o seu comportamento não se encontra suficientemente documentado nos jornais que foram selecionados para a realização desse estudo. Por essa razão, ele não será abordado nesta análise.

Em relação à canalização do rio Ururaí (que neste caso envolve a retinização do leito), tal como o estabelecimento dos canais, visou ela a atender ao propósito de aumentar a eficiência do escoamento das águas durante os períodos úmidos e, nesse caso, especificamente, porque após a conversão dos antigos cursos fluviais temporários da rede distributária do rio Paraíba do Sul em canais permanentes, o Ururaí que já recebia parte das águas dos transbordamentos deste rio durante os períodos úmidos, passou a recebê-las de forma permanente.

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

No que se refere a rede hidrográfica distributária, verifica-se que o padrão de drenagem mais comum encontrado na natureza é o de rios tributários ou afluentes, no qual os canais que se encontram em posição altimétrica mais elevada convergem para os de posição altimétrica mais baixa e de maior ordem hierárquica. Contudo, grandes bacias hidrográficas, como é o caso da bacia do rio Paraíba do Sul, podem apresentar um padrão invertido nos trechos próximos à foz, ou seja, nos seus baixos cursos. Neste caso, observa-se a presença de cursos fluviais que têm sua origem no rio principal, localizado em uma posição altimétrica mais alta em relação ao entorno, e a partir dali se deslocam em direção aos pontos de menor altitude do terreno. O mecanismo em questão expressa a eficiência da rede hidrográfica em dissipar o excesso de água transportado pelo canal principal. Pelo fato de constituir o segmento da rede hidrográfica que recebe contribuições provenientes de todas as áreas posicionadas a montante, trata-se também do ponto para o qual converge a maior quantidade de água da bacia.

Voltando ao rio Ururá, verifica-se que antes das canalizações promovidas pelas Comissões de Saneamento que atuaram na baixada Campista, a rede distributária do rio Paraíba do Sul, concentrada basicamente na sua margem direita, era constituída pelos córregos de Cacumanga, Cula, Cambaíba, São Bento e Água Preta. Alguns deles eram periódicos e outros permanentes. Neste contexto, o rio Ururá recebia água do Paraíba em tempos de cheia pelo córrego de Cacumanga, que foi retilinizado pelo DNOS, drenando totalmente a lagoa de Cacumanga. Importante destacar que havia também a comunicação de mão única entre o sistema Paraíba (ligeiramente mais alto, conforme mencionado anteriormente) e o sistema Ururá pelo lençol freático, como demonstraram tecnicamente Francisco Saturnino Rodrigues de Brito (1944) e a Engenharia Gallioli (1969). O único ponto em que o sistema Ururá fluía para o sistema Paraíba do Sul era o rio Preto, que tinha uma foz de estiagem no grande rio e uma foz de cheia no Ururá (Arthur Soffiati, comunicação pessoal).

Após a grande inundação de 1966 a pretensão real do DNOS foi a de promover a canalização completa do Ururá, incluindo o trecho posicionado entre a lagoa de Cima e a BR-101, já que apenas o trecho situado entre a BR-101 e a lagoa Feia o era (Figura 1). No entanto, o projeto em questão felizmente não chegou a ser implementado devido a restrições orçamentárias (ENGENHARIA GALLIOLI, 1972).

Conforme já mencionado, o rio Ururá faz a ligação entre as lagoas de Cima e Feia. A ligadura da lagoa Feia com o mar até o final da década de 80 do século XVII era feita por meio de uma rede natural de rios e córregos interligados entre si, os quais convergiam para o rio Iguaçu e este desaguava no oceano. Contudo, a barra do rio Iguaçu era sazonal e só permanecia aberta durante os períodos chuvosos, posto que nos períodos de estiagem a vazão fluvial não era suficiente para rompê-la. Para resolver essa questão, em 1688, o Capitão José Barcellos Machado selecionou o ponto em que o rio Iguaçu mais se aproximava do oceano e ali implantou a vala do Furado (CARNEIRO DA SILVA, 2010, p. 13-14; LAMEGO, 2007, p. 162-163; SOFFIATI, comunicação pessoal). Contudo, de acordo com Soffiati (2018), esta também se constituiu uma solução temporária, pois quando a barra da vala era aberta, a água escoava e o mar a fechava tão logo a força da água doce diminuísse. A partir de meados da década de 40 do século XX a ligação entre a lagoa Feia e o oceano passou a ser feita pelo canal da Flecha, que foi ali implantado pelo DNOS, aproveitando a vala do Furado em seu trecho final (Figura 3a).

O canal da Flecha, por sua vez, apresenta um sistema de comportas (Figura 3b) criado com o objetivo de regular o nível altimétrico da lagoa Feia e de atuar no controle da salinidade de suas águas nos momentos de maré alta. Contudo, a falta de consenso entre proprietários rurais e pescadores a respeito da decisão de se permitir ou não a abertura dessas comportas levou a escolhas equivocadas em diversas

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
 Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
 Adriana Filgueira Leite

circunstâncias, sendo a mais simbólica a que agravou o desastre com inundações ocorrido no ano de 2008 (CARTOGRAFIA..., 2016). Atualmente essas questões são debatidas no âmbito do CBH BPSI, a princípio pela extinta Câmara Técnica de Recursos Hídricos e Estruturas Hidráulicas (CTRHEH) e atualmente pelo Grupo de Trabalho de Manejo de Comportas (GTMC). Ainda que os conflitos em aparência tenham sido minimizados, eles ainda existem, principalmente envolvendo pescadores e proprietários rurais.

**Figura 3.** Canal da Flecha que faz a ligação entre a lagoa Feia e o mar: (a) desembocadura do referido canal no oceano; (b) comportas do referido canal



Fonte: (a) DNOS (jun. 1984) - Acervo do Arquivo Público Municipal Waldir Pinto de Carvalho/Campos dos Goytacazes, RJ; (b) Acervo pessoal (set. 2016)

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
 Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
 Adriana Filgueira Leite

Na ocasião do evento de 2008, cujos acontecimentos se concentraram entre o final do mês de novembro e início de dezembro, diques irregulares, que haviam sido construídos no interior da lagoa Feia por ruralistas com o intuito de reduzir o diâmetro do seu espelho d'água<sup>9</sup> e aumentar a superfície de terras emersas destinadas ao desenvolvimento de atividades agropecuárias, represaram as águas provenientes do rio Ururá durante um evento extremo de chuvas, fazendo com que o bairro que é atravessado por ele e leva o seu nome fosse totalmente inundado (Figura 4). Até a BR-101, que corta o rio transversalmente, precisou ser interditada durante um determinado período de tempo (CAMPOS..., 2008). Apesar de serem irregulares, os diques existiam ali já há bastante tempo e com a conivência tácita dos órgãos de gestão. É importante destacar também que o próprio DNOS estimulava esse tipo de ação, tal como consta no relatório da Engenharia Gallioli (1969), que foi a empresa contratada pelo órgão em questão para fazer novas intervenções na baixada Campista após o desastre deflagrado pela inundação de 1966.

**Figura 4. Bairro Ururá submerso**



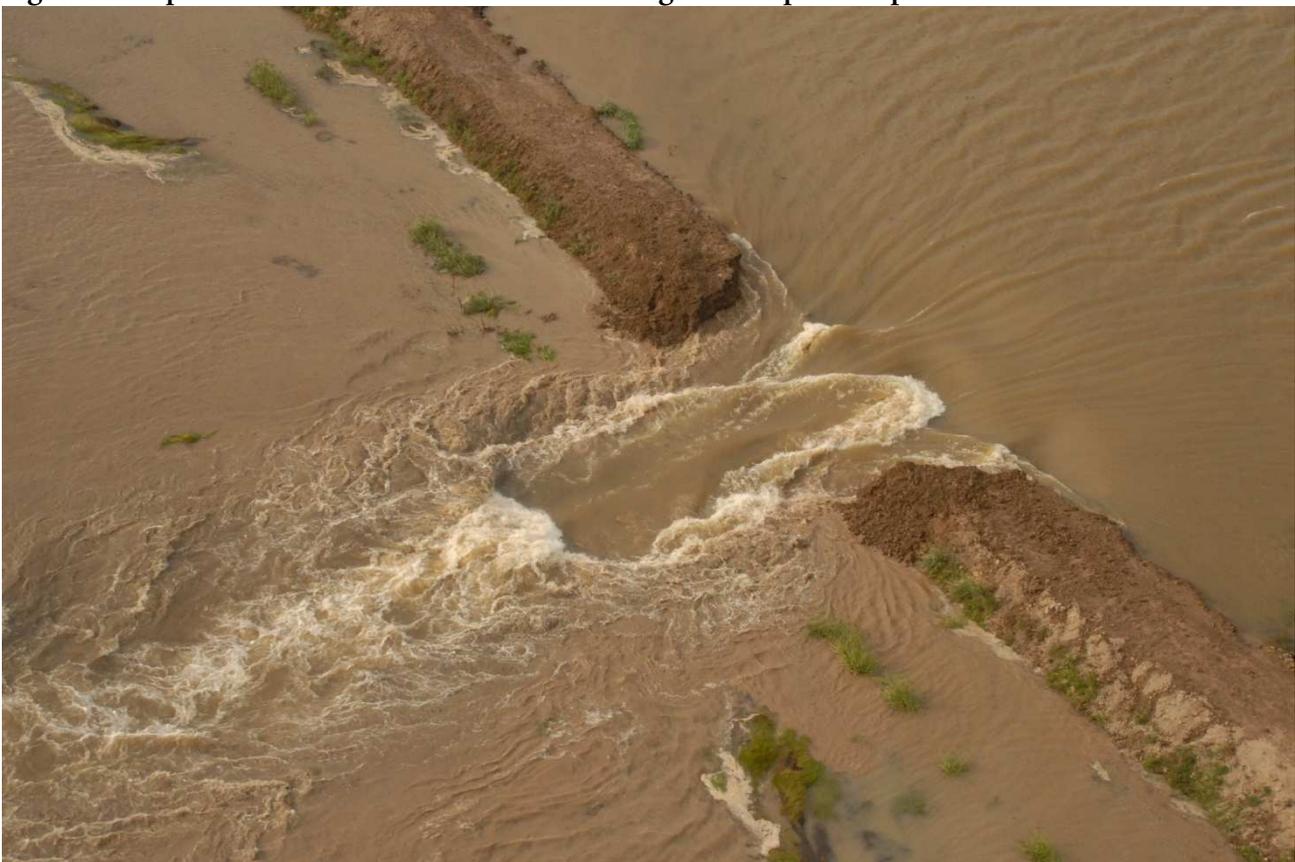
Fonte: Acervo do promotor estadual Marcelo Lessa Bastos (2 dez. 2008)

<sup>9</sup> Na matéria intitulada “Os disparates sobre a cheia” (OS DISPARATES..., 2007), o Professor Arthur Soffiati informa que em 1900 o espelho d'água da lagoa Feia apresentava 370 km<sup>2</sup> de área e no presente apenas 170 km<sup>2</sup>. Ressalta-se que esta informação foi obtida a partir do mapa produzido por Marcelino Ramos da Silva da Comissão de Estudos e Saneamento da Baixada do Estado do Rio, que funcionou entre 1894 e 1902 (SOFFIATI, 2018, p. 126), o primeiro a usar o sistema métrico decimal na baixada Campista.

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
 Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
 Adriana Filgueira Leite

A situação crítica que ali se instalou, visto que o bairro de Ururá praticamente submergiu nas águas da inundação, e até a localidade de lagoa de Cima foi afetada, situação normalmente rara, segundo depoimentos de moradores (CARTOGRAFIA..., 2016), demandou a intervenção da justiça para que os referidos diques fossem implodidos (DIQUES..., 2008; MPs..., 2008; PRIMEIRA..., 2008; PRODUTORES..., 2008; PRÓXIMO..., 2008), e as águas pudessem então escoar livremente, atravessando a lagoa Feia e o canal da Flecha, em sequência, para finalmente alcançarem o oceano (Figura 5).

**Figura 5. Dique do Loro localizado no interior da lagoa Feia após a implosão**



Fonte: Acervo do promotor estadual Marcelo Lessa Bastos (4 dez. 2008)

Porém, contrariando todas as expectativas, verifica-se que, além do efeito de represamento das águas causado pela presença dos diques ilegais, as comportas do canal da Flecha se encontravam fechadas naquele momento, agravando ainda mais o problema do escoamento. As comportas em questão foram abertas posteriormente, mas, quando o fizeram, o bairro já se encontrava submerso (CAMPOS..., 2008; CAOS..., 2008; CHUVA..., 2008). No dia 02/12/2008, o jornal Folha da Manhã informou que apenas 3 das 14 comportas haviam sido abertas. Em nota publicada no dia 08/12/2008, o mesmo jornal anunciou que a situação ainda permanecia inalterada. Alegou-se que as demais 11 comportas estavam inoperantes (abertas pela metade e duas delas entupidas pela vegetação). No dia seguinte, técnicos da SERLA informaram que 13 comportas já estavam funcionando (MAIS..., 2008).

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

É importante destacar que, apesar da situação calamitosa dos residentes do bairro Ururá, os ruralistas se posicionaram terminantemente contra a implosão dos diques, alegando que suas propriedades, diga-se de passagem, tomadas do leito original da lagoa Feia, seriam alagadas e as atividades econômicas ali desenvolvidas (monocultura canavieira e pecuária) prejudicadas (SERLA..., 2008). Encomendaram, inclusive, um laudo técnico para tentar fundamentar seus argumentos. Neste documento alega-se que:

(...) a solução para o escoamento das águas na bacia de contribuição do rio Ururá e a recuperação das comunidades atingidas, passa necessariamente pela desobstrução imediata da vazante da lagoa Feia e sua ligação com o oceano e não pela destruição de diques. (...) Ressaltamos que todas áreas adjacentes aos diques já estão saturadas e o volume de água que essa área ainda tem capacidade de receber são significativamente inferiores ao volume de água excedente na bacia da lagoa de Cima e na área de influência do rio Ururá. Em outras palavras, seria como transferirmos uma 'caixa de mil litros para um copo d'água' (FATO..., 2008).

Tais argumentos, no entanto, não encontram nenhuma sustentação quando se levam em conta conhecimentos fundamentais de hidrologia e geomorfologia. Conforme discutido na situação que envolveu o desastre deflagrado por inundações ocorrido em 2007, vimos que as superfícies brejais são ambientes que apresentam lençóis freáticos aflorantes. Mesmo aqueles que foram drenados, voltam a funcionar como tal nas ocasiões de ocorrência de eventos extremos de precipitação, pelo simples fato de as chuvas abastecerem os aquíferos via infiltração, e estes sofrerem ascensão. No caso da lagoa Feia, além de a mesma ser circundada por antigos brejos, ela teve mais de um terço de sua área subtraída, algo que reduziu significativamente a superfície lateral necessária para o seu espraiamento durante os períodos úmidos. Nesse sentido, o transbordamento da lagoa Feia não resulta unicamente do fato de a mesma receber as águas provenientes dos sistemas hidrográficos que para ela convergem, ainda que suas contribuições sejam decisivas, mas da ascensão vertical do aquífero.

Por outro lado, não se trata apenas de uma questão de desobstrução da vazante da lagoa Feia e de sua ligação com o oceano, que aliás, em situações de eventos extremos como esta, mostra-se ínfima para dar conta de todo o volume de água que para ela converge. Basta lembrar que antes da implantação da vala do Furado e do canal da Flecha, o mecanismo natural de dissipação das águas era complexo, na medida em que apresentava um padrão distributário, e evidenciava comportamentos diferenciados em função da sazonalidade. Assim sendo, em tempos de estiagem, as águas da baixada escoavam para o mar pelo rio Paraíba do Sul e eventualmente pelo rio Iguçu. Em tempos de cheias, a água doce, descendo pelo rio Água Preta, abria as barras das lagoas de Gruçá e Iquipari. O Paraíba do Sul, ampliava assim o seu delta com cinco braços. Havia ainda a possibilidade de a água excedente forçar a barra do Lagamar, a chamada Barra Velha (Arthur Soffiati, comunicação pessoal).

Essa análise também se aplica ao discurso da desobstrução da rede de canais da baixada Campista. Apesar de ela não ter sido mencionada no trecho do laudo técnico publicado no jornal, trata-se de uma reivindicação de décadas feita pelos ruralistas da região, conforme já discutido nesse trabalho. Ainda que esta seja realmente necessária, porque não se pode simplesmente ignorar a sua presença ali, trata-se de mais uma situação na qual ela não teria sido eficiente em promover o escoamento das águas, mesmo que estivesse completamente desobstruída. É importante destacar que as redes fluviais, mesmo as artificiais, transportam não somente água, mas também sedimentos. Considerando que boa parte das paisagens se encontra completamente desprovida de cobertura vegetal, a carga de sedimentos que converge para as calhas dos canais tende a ser extremamente elevada.

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

Diante do exposto, a questão ética que não quer calar é: se a caixa de mil litros para um copo d'água não poderia se concentrar na área de entorno da lagoa Feia, que é a superfície natural de dissipação das águas daquele sistema hidrográfico, por afetar as atividades agropecuárias desenvolvidas pelos ruralistas, ela poderia se concentrar então no bairro Ururáí onde centenas de pessoas residem?

Uma outra questão que o laudo em questão também não levou em conta, foi o fato de que o sistema hidrográfico rio Imbé–lagoa de Cima–rio Ururáí–lagoa Feia–canal da Flecha teve modificados os seus mecanismos naturais de dissipação da água que eram eficientes, e tornou-se por isso extremamente complexo e quase impossível de ser gerido. Nesse sentido, há problemas também envolvendo o próprio escoamento do rio Ururáí em seu trecho canalizado.

Os meandros são estruturas características dos segmentos fluviais de baixa declividade (a exemplo da baixada Campista), que determinam o equilíbrio na dissipação da energia que flui pelo rio, a qual se realiza por meio do deslocamento da água ao longo do leito e dos sedimentos que ela transporta. A eficiência deste mecanismo natural está justamente no fato de que a sinuosidade do canal faz com que a matéria que por ali passa (água e sedimentos) seja disponibilizada gradualmente através do curso fluvial, tanto no tempo, quanto no espaço. Neste processo, ainda que a drenagem da água seja lenta após a ocorrência de chuvas muito concentradas, a produção de enchentes que podem progredir para inundações também é. Esse comportamento, além de muito eficiente na dissipação das águas constitui uma vantagem para os assentamentos humanos que margeiam os rios, por permitir que os alertas sejam emitidos em tempo hábil o bastante para que os moradores possam tomar a decisão que melhor lhes couber na iminência de um transbordamento fluvial.

A canalização determina o aumento da velocidade do escoamento da água, mas só é eficaz enquanto não há assoreamento da calha fluvial, pois, do contrário, os transbordamentos tendem a ocorrer rapidamente. Contudo, ao se remover os meandros, a tendência natural é que haja sedimentação do leito, algo que exige constante manutenção desta nova estrutura criada. No caso do desastre que envolveu o rio Ururáí em 2008, além do assoreamento do leito e dos canais que para ele convergiam, havia também, conforme mencionado, outras estruturas hidráulicas artificiais ao longo do sistema fluvial que o rio em questão integrava, as quais funcionavam de forma associada e sincronizada com o seu segmento canalizado, ou seja, as comportas do canal da Flecha e os diques da lagoa Feia, os quais, conforme mencionado, nessa circunstância atuaram de modo a prejudicar o escoamento das águas. Isso se explica pelo fato de que a tendência natural do ambiente é a de retomar a sua forma e mecanismo de funcionamento originais, que são os seus padrões de equilíbrio, impedindo, deste modo, que as estruturas artificiais sejam autossustentáveis. Em outras palavras, toda estrutura artificial é uma intervenção que rompe com o equilíbrio dos processos naturais atuantes no meio. No caso da baixada Campista, em particular, está muito claro que elas acentuaram a magnitude dos eventos de inundação deflagradores de desastres, ao invés do contrário, conforme apontado por Leite (2019).

Verifica-se, contudo, que a extensão do impacto causado pela presença das estruturas hidráulicas vai além, na medida em que elas modificam a forma como a água se movimenta no ambiente. Nesse sentido, a drenagem das superfícies brejais e lacustres causa o rebaixamento dos lençóis freáticos e, conseqüentemente, o aumento da magnitude das estiagens e dos episódios de secas. Porém, mesmo que esta seja uma consequência hidrológica clara para o ambiente, no caso da baixada Campista ela ainda carece de uma investigação mais profunda a qual lhe dê suporte a partir de evidências de campo.

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

Dentro dessa mesma perspectiva, um outro aspecto a ser destacado é o fato de que o aumento da magnitude dos desastres ambientais deflagrados por eventos hidrológicos extremos, agravados pelo mau funcionamento das estruturas hidráulicas, é a faceta visível do que se pode considerar atualmente como a crise hídrica da baixada Campista, conforme apontado por Leite (2015, 2017). Apesar de a escassez hídrica ser constantemente atribuída à transposição de águas do rio Paraíba do Sul ocorrida a montante da região, em 1952, algo que se justifica pelo grande volume de água que é desviado para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, não se pode negar o fato de que a drenagem em larga escala ali estabelecida também contribuiu com esse fenômeno, especialmente durante o último quartel do século XX.

Nesse sentido, conforme atesta o DNOS (1974), até o ano de 1965, a baixada Campista contava com uma rede de 600 km de canais e valas, algo que corresponde à metade da que foi ali implantada até o final da gestão desse órgão, em 1990. No discurso proferido no dia 17/04/1968, ao falar sobre o convênio firmado pelo então Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e o DNOS, o senador Vasconcelos Torres cita, entre outras intervenções a “complementação da rede de drenagem” (VASCONCELOS TORRES, 1976, p. 86). Cruz (2003, p. 111, 172-173) afirma que intervenções dessa natureza ocorreram em larga escala durante a segunda metade da década de 70 do século XX, em função da realização do Programa Nacional do Alcool (Proálcool)<sup>10</sup>. Assim sendo, verifica-se que, apesar dos impactos causados pela instalação das estruturas hidráulicas já se fazerem sentir naquela época, os investimentos na agroindústria canavieira continuaram a ter prioridade em detrimento da segurança hídrica da população, seja no que se refere aos efeitos resultantes das inundações, seja no das secas.

### *5 Considerações finais*

As estruturas hidráulicas implantadas na região da baixada Campista (diques de proteção do rio Paraíba do Sul, canais artificiais e respectivas comportas e canalização de rios) subsidiaram o processo de drenagem e, conseqüentemente, o ganho de terras destinadas à ocupação do território e principalmente à expansão da monocultura da canavieira. Nesse sentido, verifica-se que o histórico da implantação das estruturas hidráulicas na região em pauta encontra-se intimamente relacionado com o próprio histórico de ocupação desse território que, por sua vez, teve a implementação da agroindústria canavieira como prioridade.

A região em pauta apresenta particularidades que a diferencia de outras regiões canavieiras do país no que se refere ao processo de concentração fundiária e de formação da aristocracia rural. Até o início do século XIX prevaleceram as pequenas propriedades. Quando houve a transição de engenhocas para engenhos a vapor, iniciou-se o processo de concentração fundiária por meio de médias propriedades, evoluindo, em seguida, para grandes propriedades no último quartel do século XIX, quando se deu a transição de engenhos a vapor para engenhos centrais e usinas (LAMEGO, 2007). Nesse sentido, verifica-se que, ao mesmo tempo em que a aristocracia rural se constituiu tardiamente na região da baixada Campista, esse também é o momento em que os discursos dos ruralistas se tornam hegemônicos, perpetuando-se até a atualidade.

---

<sup>10</sup> De acordo com a Biodieselbr (2012), “o Programa Nacional do Alcool ou Proálcool foi criado em 14 de novembro de 1975 pelo decreto nº 76.593, com o objetivo de estimular a produção do álcool, visando o atendimento das necessidades do mercado interno e externo e da política de combustíveis automotivos. De acordo com o decreto, a produção da cana-de-açúcar, da mandioca ou de qualquer outro insumo deveria ser incentivada por meio da oferta de matérias-primas, com especial ênfase no aumento das destilarias existentes e da instalação de novas unidades produtoras, anexas a usinas ou autônomas, e de unidades armazenadoras.”

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

Os canais da baixada Campista nunca foram os responsáveis diretos pela detonação de inundações deflagradoras de desastres, mas sempre contribuíram decisivamente para que elas se agravassem. Isso ocorre por três motivos: (1) pela drenagem dos brejos, considerando que o espraiamento lateral das águas que caracteriza esses ambientes é a forma mais eficiente de sua dissipação durante os períodos úmidos; (2) pela ampliação da rede de canais, considerando que a própria rede natural de córregos e rios já apresentava a obstrução de suas respectivas calhas como característica natural, justificada pela baixa declividade do terreno (COUTO REIS, 2011; LAMEGO, 2007); e (3) pela falta de manutenção (desobstrução) da rede de canais, tanto natural, quanto artificial, que se estabeleceu na região desde a expulsão dos jesuítas (ainda no período colonial), da qual o bom andamento das atividades econômicas ali desenvolvidas sempre foi completamente dependente.

Apesar de a rede de canais artificiais ter sempre se mostrado ineficiente em escoar as águas durante os períodos úmidos desde o início de sua implantação na década de 40, pelos motivos analisados neste trabalho, a alternativa proposta para a resolução desse problema foi sempre a de dar continuidade a sua ampliação (SERÃO..., 1943; VASCONCELOS TORRES, 1976, p. 86). No entanto, verifica-se que tal medida não teve nenhuma relação com a erradicação das inundações deflagradoras de desastres, e sim com a continuidade do processo de drenagem das superfícies brejais e lacustres da baixada Campista, cuja rede de canais teve sua extensão praticamente dobrada após o ano de 1975.

Os ruralistas costumam fazer cobranças contundentes no que se refere à desobstrução da rede de canais da baixada Campista e têm seus representantes nas instâncias da gestão dos recursos hídricos da região. No entanto, verifica-se que a falta de visão sistêmica os impede de perceber que essa gestão deve ir além do sistema de canais e da lagoa Feia, que são sempre priorizados. Mesmo quando há uma preocupação com as demais partes componentes do todo, estas são sempre analisadas de forma isolada e quase nunca se leva em consideração as relações de causa e efeito que existem entre estas partes. Com toda a experiência acumulada ao longo de quase um século de intervenções feitas nos ambientes fluviais da região, seja por meio de observações empíricas, seja por meio de estudos acadêmicos, ainda falta a percepção de que é necessário recuperar pelo menos parte das superfícies brejais e do espelho d'água da lagoa Feia, algo que reduziria significativamente os efeitos das inundações e das secas que ali ocorrem, beneficiando a toda a população, inclusive a eles próprios e suas respectivas atividades.

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

### Referências

AB'SABER, A. N. Ambiente e culturas: equilíbrio e ruptura no espaço geográfico ora chamado Brasil. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, n. 22, p. 236-254, 1987.

ANDRADE, M. C. **Modernização e Pobreza**: a expansão da agroindústria canaveira e seu impacto ecológico e social. 1 ed. São Paulo: Editora UNESP, 1994. 250p.

BACIA para conter enchentes. *Monitor Campista*, Campos dos Goytacazes, ano 173, n. 332, p. A4, 17 dez. 2006.

BAIXADA: situação é desesperadora. *Folha da Manhã*, Campos dos Goytacazes, ano 28, n. 275, p. 9, 1 dez. 2006.

BERNARDES, L. M. C. **Planície litorânea e zona canaveira do Estado do Rio de Janeiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: CNG, IBGE, 1957. 248p.

BIODIESELBR. **PróAlcool - Programa Brasileiro de Álcool**. Curitiba, 2012. Disponível em: <https://www.biodieselbr.com/proalcool/pro-alcool/programa-etanol#:~:text=O%20Programa%20Nacional%20do%20%3%81lcool,da%20pol%3%ADtica%20d e%20combust%3%ADveis%20automotivos>. Acesso em: 7 out. 2020.

BRITO, F. S. R. **Defesa contra inundações**. 1. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944. 445p.

CAMPOS revive cenas da enchente de 2007. *Folha da Manhã*, Campos dos Goytacazes, ano 31, n. 300, p. 6, 2 dez. 2008.

A CANA foi para o brejo. *Folha da Manhã*, Campos dos Goytacazes, ano 29, n. 01, p. 2, 9 jan. 2007.

CAOS em Lagoa de Cima e Ururaí. *Folha da Manhã*, Campos dos Goytacazes, ano 31, n. 326, p. 5, 29 nov. 2008.

CARNEIRO DA SILVA, J. **Memória topográfica e histórica sobre os Campos dos Goytacazes com uma notícia breve de suas produções e commercio oferecida ao muito alto e muito poderoso rei d. João VI por um natural do paíz**. 3 ed. Campos dos Goytacazes: Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima, 2010. 76p.

CARTOGRAFIA socioambiental e mapeamento das áreas de risco de inundações no Norte Fluminense: subsídios a elaboração de sistemas de alerta. Rio de Janeiro: NESA. NÚCLEO DE PESQUISAS E ESTUDOS SOCIOAMBIENTAIS, jul. 2016. Relatório (Projeto de Pesquisa) – FAPERJ, 2016. Relatório de Projeto de Pesquisa – FAPERJ, jul. 2016.

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

CHUVA faz novos desabrigados. **Folha da Manhã**, Campos dos Goytacazes, ano 31, n. 324, p. 5, 27 nov. 2008.

CHUVAS ainda preocupam. **Folha da Manhã**, Campos dos Goytacazes, ano 28, n. 264, p. 10, 17 nov. 2006.

COUTO REIS, M. M. **Manuscritos de Manoel Martins do Couto Reis 1785**: Descrição geográfica, política e cronográfica do Distrito dos Campos Goitacazes. 2. ed. Campos dos Goytacazes: Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima; Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 2011. 238p.

CRUZ, J. L.V. **Projetos nacionais, elites locais e regionalismo**: desenvolvimento e dinâmica territorial no Norte Fluminense. 2003. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

DIQUES: demolição na Baixada. **Folha da Manhã**, Campos dos Goytacazes, ano 31, n. 302, p. 6, 4 dez. 2008.

OS DISPARATES sobre a cheia. Entrevista concedida pela Prof. Arthur Soffiati. **Folha da Manhã**, Campos dos Goytacazes, ano 29, 11 fev. 2007.

DNOS. DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS E SANEAMENTO. **Enxaguamento e drenagem para recuperação de terras e defesa contra inundações em regiões e cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: DNOS, 1949.

DNOS. DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS E SANEAMENTO. **Plano de saneamento geral e aproveitamento hidroagrícola de projetos prioritários no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: DNOS, 1974.

ENGENHARIA GALLIOLI LTDA. **Baixada Campista**: Saneamento das várzeas nas margens do Rio Paraíba do Sul a jusante de São Fidélis, estudos e planejamento das obras complementares de saneamento. 1 ed. Rio de Janeiro: ENGENHARIA GALLIOLI LTDA: DNOS, 1969. 213 p.

ENGENHARIA GALLIOLI LTDA. **Baixada Campista rio Ururaí**: regularização do trecho desde a origem do rio na lagoa de Cima, até a localidade de Ururaí. 1 ed. Rio de Janeiro: ENGENHARIA GALLIOLI LTDA: DNOS, 1972. 32p.

FATO relevante. **Folha da Manhã**, Campos dos Goytacazes, ano 31, n. 305, p. 3, 7 dez. 2008.

GABRIEL, A. H. D.; LUZ, M. (org.). **Roteiro dos Sete Capitães**: documentos e ensaios. 1 ed. Macaé: Funemac Livros, 2012. 150p.

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

JUNK, W. *et al.* Brazilian wetlands: their definition, delineation, and classification for research, sustainable management, and protection. **Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems**, v. 24, p. 5-22, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1002/aqc.2386>

LAMEGO, A. R. **O Homem e o Brejo**. 1. ed. (fac-similar). Rio de Janeiro: IBGE, 2007. 204p.

LEITE, A. F. Comportamento espaço-temporal das chuvas do Norte Fluminense (RJ). *In*: LEITE, A. F.; GOMES, M. S. (org.). **Dinâmica ambiental e produção do espaço urbano e regional no Norte Fluminense**. 1. ed. Campos dos Goytacazes: Essentia, 2013. p. 11-34.

LEITE, A. F. Discharge decline, hydric availability, risks and vulnerability in the low Paraíba do Sul River, Rio de Janeiro, Brazil. *In*: INTERNATIONAL GEOGRAPHICAL UNION REGIONAL CONFERENCE: Geography, culture and society for our future Earth, 15., 2015, Moscou. **Anais eletrônicos [...]**.

LEITE, A. F. Estruturas hidráulicas, gestão dos recursos hídricos e desastres relacionados à água na região do baixo curso do rio Paraíba do Sul (estado do Rio de Janeiro): uma análise fundamentada no desastre deflagrado pela inundação de 2007. **Ambientes, Revista de Geografia e Ecologia Política**, v. 1, n. 1, p. 146 – 190, 2019.

LEITE, A. F. Gestão dos recursos hídricos e desastres relacionados à água na baixada Campista. *In*: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA, ENANPEGE: Geografia, ciência e política: do pensamento à ação, da ação ao pensamento, 12., 2017, Porto Alegre. **Anais eletrônicos [...]**. Porto Alegre, 2017.

MAIS de 20 mil hectares sofrem com alagamento. **Folha da Manhã**, Campos dos Goytacazes, ano 28, n. 303, p. 10, 4 jan. 2007.

MAIS desalojados na Baixada. **Folha da Manhã**, Campos dos Goytacazes, ano 31, n. 307, p. 5, 9 dez. 2008.

MENDONÇA, J. C. Inundações na baixada Campista. *In*: TOTTI, M. E. F.; SOFFIATI, A. (org.). **Gestão de águas no baixo rio Paraíba do Sul: região hidrográfica IX do estado do Rio de Janeiro**. 1. ed. Campos dos Goytacazes: Essentia, 2014. p. 91-127.

MOORE, P. D. **Wetlands**. 1. ed. New York: Chelsea House, 2006. 220p.

MPs seguem explosão de diques. **Folha da Manhã**, Campos dos Goytacazes, ano 31, n. 319, p. 7, 21 dez. 2008.

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

- NICKNIG, W. A. **Evolução da rede de monitoramentos hidrométricos da Região Norte Fluminense**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, 2006.
- PEREIRA, J. O. R. **Comportamento espaço-temporal das chuvas no Norte Fluminense, RJ**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, 2016.
- PRIMEIRA etapa de explosões finalizada. **Folha da Manhã**, Campos dos Goytacazes, ano 31, n. 321, p. 10, 23 dez. 2008.
- PRODUTORES apelam a Christino por diques. **Folha da Manhã**, Campos dos Goytacazes, ano 31, n. 303, p. 9, 5 dez. 2008.
- PRODUTORES na limpeza. **Folha da Manhã**, Campos dos Goytacazes, ano 28, n. 283, p. 9, 9 dez. 2006.
- PRÓXIMO dique demolido terça. **Folha da Manhã**, Campos dos Goytacazes, ano 31, n. 304, p. 6, 6 dez. 2008.
- REPETINDO o erro. **Folha da Manhã**, Campos dos Goytacazes, ano 28, n. 305, p. 2, 6 jan. 2007.
- SERÃO evitadas novas inundações em Campos. **O Globo**, Rio de Janeiro, ano 19, n. 5.120, p. 8, 12 jan. 1943.
- SERLA explode dique na Baixada. **Folha da Manhã**, Campos dos Goytacazes, ano 31, n. 303, p. 6, 5 dez. 2008.
- SOFFIATI, A. A História de um campo nativo de planície. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, ANPPAS, 3., 2006, Brasília. Anais eletrônicos [...]. Brasília: ANPPAS, 2006.
- SOFFIATI, A. **A planície do norte do Rio de Janeiro antes e durante a ocidentalização do mundo: três estudos de eco-história**. 1 ed. Rio de Janeiro: Autografia, 2018. 163p.
- SOFFIATI, A. Redução do impacto das cheias pelo manejo das águas na planície flúvio-marinha do norte fluminense. *Agenda Social, Revista do PPGPS UENF*, v. 3, n. 2, p. 1-33, 2009.
- UDR reivindica Universidade Rural no NF. **Monitor Campista**, Campos dos Goytacazes, ano 153, n. 264, p. 1 (capa), 18 nov. 1987.
- VASCONCELOS TORRES, J. B. **Cana-de-açúcar: sabor amargo de uma cultura perseguida**. 1. ed. Brasília: Senado Federal, 1976. 352p.

---

*Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista,  
Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil*  
Adriana Filgueira Leite

---

### *Agradecimentos*

Este artigo constitui um dos produtos derivados do trabalho de pesquisa contemplado pelo projeto “Mobilização e enfrentamento de desastres ambientais em Campos dos Goytacazes, no Norte Fluminense/RJ”, que recebeu apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio do Edital CNPq Universal (processo nº 435245/2018-0) e de parte da pesquisa de pós-doutorado, cujo projeto intitula-se “Do DNOS ao Comitê da bacia do baixo rio Paraíba do Sul: a Hidropolítica da cana-de-açúcar no Norte Fluminense”, no qual fui beneficiada com a bolsa de Pós-Doutorado Sênior do CNPq (processo 103351/2019-1) no período entre 15/09/2019 e 14/09/2020. Sinto-me profundamente grata por ter sido contemplada por ambos os benefícios. Por fim, também sou muitíssimo grata aos pareceristas deste trabalho, cujas contribuições foram fundamentais para aprimorá-lo e assim torná-lo mais completo e mais adequadamente informativo aos seus possíveis leitores.

---

**COMO CITAR (ABNT):** LEITE, A. F. Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista, Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. *Vértices (Campos dos Goytacazes)*, v. 23, n. 1, p. 98-128, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p98-128>. Disponível em: <https://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15902>.

**COMO CITAR (APA):** Leite, A. F. (2021). Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista, Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. *Vértices (Campos dos Goytacazes)*, 23(1), 98-128. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p98-128>.

Submetido em: 9 set. 2020

DOI: 10.19180/1809-2667.v23n12021p129-150

Aceito em: 25 jan. 2021

## *Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururáí, Campos dos Goytacazes/RJ*

Thaís Lopes Cortes  <https://orcid.org/0000-0002-1274-6921>

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) – Rio de Janeiro/RJ – Brasil. E-mail: thaislopescortes@gmail.com.

### *Resumo*

O presente artigo se propõe a discutir aspectos centrais dos processos de remoções, por meio do Programa “Morar Feliz”, que foram impostos aos moradores de Ururáí, sob a justificativa do risco das inundações. Desse modo, apresentamos as contradições de um dos mais expressivos programas habitacionais desenvolvidos no interior do Brasil. Partimos da premissa que a centralidade do “Morar Feliz” não está em garantir moradia em condições dignas aos sujeitos reassentados, conquanto o objetivo fulcral foi promover processos de expropriação, que permitiram a revalorização do espaço urbano e a abertura de novos nichos de valorização para o capital, ao passo que exasperou a condição de vida dos reassentados, que passaram a conviver com um quadro de sucessivas expropriações e negações de direitos. Para tanto, a discussão apresentada teve como referência de análise o banco de dados do Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais da Universidade Federal Fluminense (NESA/UFF Campos). Constatamos que o programa atua em similitude com a trajetória histórica da materialização da política habitacional brasileira, que é a de remover sujeitos que se encontram nos arcos de valorização fundiária, destacando-se a manufatura do consenso pelo discurso do risco.

Palavras-chave: Habitação de interesse social. Expropriação. Remoção.

## *There was a house in the halfway: floods and removals in Ururáí, Campos dos Goytacazes, Brazil*

### *Abstract*

This article aims to discuss central aspects of the removal processes, through the “Morar Feliz” Program, to which the residents of Ururáí, were imposed, under the justification of the “risk” of floods. In this way, we present the contradictions of one of the largest housing programs developed in the countryside of Brazil. We start from the premise that the centrality of “Morar Feliz” isn’t to ensure housing in worthy conditions for resettled subjects, however, the main objective was to promote processes of expropriation, that allowed the revaluation of urban space and the opening of new valuation niches for capital, while exasperated living condition of the resettled people, who came to live with a framework of successive expropriations and denials of rights. For this, the discussion presented has as reference of the analysis database of the Núcleo de Pesquisa e Estudos Socioambientais of the Universidade Federal Fluminense (NESA/UFF Campos). We have noted that the program operates in a similar way to the historical trajectory of the materialization of Brazilian housing policy, which is to remove the subjects who are found in arches of land valuation, highlighting the manufacture of consensus by the “risk” discourse.

Keywords: Social interest housing. Expropriation. Removal.

## *Había una casa en medio del camino: inundaciones y desalojos en Ururáí, Campos dos Goytacazes, Brasil*

### **Resumen**

Este artículo tiene como objetivo discutir aspectos centrales de los procesos de desalojo, a través del Programa “Morar Feliz”, a los que fueron susceptibles los vecinos de Ururáí, bajo la justificación del “riesgo” de inundaciones. De esta manera, presentamos las contradicciones del mayor programa habitacional desarrollado em el interior de Brasil. Partimos de la premisa de que la centralidad de “Morar Feliz” no está em garantizar una vivienda digna para los sujetos reasentados, aunque el objetivo principal fue impulsar procesos de expropiación, que permitieron la revalorización del espacio urbano y la abertura de nuevos nichos de valoración para capital, al mismo tiempo que exasperaba las condiciones de vida de las personas reasentadas, que empezaron a vivir em un marco de sucesivas expropiaciones y negaciones de derechos. Para ello, la discusión presentada tuvo como referencia para el análisis la base de datos del Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais de la Universidade Federal Fluminense (NESA/UFF Campos). Nosotros constatamos que el programa trabaja de manera similar con la trayectoria histórica de la materialización de la política habitacional brasileña, que consiste em remover sujetos que se encuentran em los arcos de la valoración territorial, destacándose la construcción del consenso a través del discurso del “riesgo”.

Palabras clave: Vivienda de interés social. Expropiación. Remoción.

*Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores*



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

## 1 Introdução

Nas primeiras décadas do século XXI, a problemática habitacional continua a se apresentar de modo muito evidenciado, configurando-se enquanto uma das expressões da “questão social”<sup>1</sup>. No Brasil, a sua forma de enfrentamento, pela via da política habitacional, historicamente se construiu tendo como prioridade a remoção das classes subalternizadas dos arcos de valorização do capital, espoliando-as para a chamada periferia da periferia, conforme inferência de Maricato (2011).

A retórica do risco tem sido instrumental ao modo de produção capitalista para a construção da manufatura do consenso dos sujeitos removidos, uma vez que permite a obtenção da legitimidade desses processos, por meio da possibilidade do fetiche da saída de uma área de risco, permitindo o acesso à casa própria, através da política de habitação.

Assim, são invisibilizados os reais objetivos das remoções, dado que a política habitacional não objetiva exclusivamente garantir o acesso à habitação em condições dignas, conforme preconizado no artigo 6º, do capítulo II, da Constituição Federal de 1988. Todavia, em grande medida, a construção da habitação de interesse social no Brasil funciona com um duplo objetivo, posto que, ao mesmo tempo em que garante o acesso à habitação, contribui para remover famílias das áreas de interesse do capital financeiro. Por conseguinte, favorece o processo de acumulação e de centralização do capital por meio da abertura de novos nichos de valorização e de atuação do capital sobreacumulado, através do setor da construção civil, como vêm demonstrando Rolnik<sup>2</sup> (2015) e Harvey (2014).

Ao ampliarmos os horizontes das nossas reflexões sobre o Programa Habitacional “Morar Feliz” do município de Campos dos Goytacazes, mais especificamente a partir dos processos de remoções a que foi sujeitada parte da população de Ururá, evidenciamos que tal projeto atua em similitude com a política habitacional brasileira. O Programa buscou obter o consenso da população, a partir da tragédia das inundações que foram recorrentes durante os anos de 2007 a 2013 (SIQUEIRA; MALAGODI, 2012). Dessa forma, inúmeros sujeitos de Ururá foram removidos da sua localidade de origem e reassentados nos conjuntos habitacionais do “Morar Feliz”.

Isto posto, temos como hipótese, que guia as nossas atividades reflexivas, que os reassentamentos na localidade de Ururá se constituem processos de expropriações, isto é, como denominado por Marx (2013), processos de transformação dos meios de vida em capital. A nossa hipótese se sustentou na medida em que foi possível averiguar que, ao serem reassentados, além de perderem a terra, enquanto espaço destinado à moradia, esses sujeitos também foram espoliados da sua base material de subsistência, uma vez que parte significativa dos moradores tinha no rio e na terra o seu meio de vida (SIQUEIRA; MALAGODI, 2012; MENDES, 2015; UFF, 2016).

---

<sup>1</sup> Identificamos por “questão social” as contradições intrínsecas ao modo de produção capitalista, que é marcado pela produção coletiva da riqueza, enquanto que sua apropriação é privada. Nesta direção é importante mencionar que a “questão social” pode ser representada a partir das “expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1983, p. 77).

<sup>2</sup> Para maior aprofundamento, consultar Rolnik (2015), especialmente o capítulo 3, intitulado “Financeirização nos trópicos: moradia e cidade no Brasil emergente”, que nos auxilia na compreensão do processo de financeirização da habitação, iniciado desde 1964, com o Banco Nacional de Habitação. No século XXI, de acordo com a autora, o processo de financeirização da habitação via política habitacional se aprofundou a partir do Programa Minha Casa Minha Vida (IAMAMOTO; CARVALHO, 1983, p. 299-301).

---

*Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ*  
Thaís Lopes Cortes

---

Com os processos de remoções, essa parcela da população, que perdeu o quintal das suas casas no qual cultivava a pequena agricultura ou onde criava animais de pequeno porte, se viu obrigada a buscar inserção no chamado “mundo do trabalho” de forma muito mais precarizada, já que as casas do “Morar Feliz” possuem pequenos quintais, não disponibilizando espaço suficiente para a agricultura e para a criação de animais. Os pescadores também perderam o seu meio de vida ou tiveram que enfrentar novos riscos para acessar o rio, tendo que pedalar diariamente pela BR-101, que possui grande fluxo de carros e caminhões, para cortar a cidade e retornar à localidade de Ururá. Outros comprometeram parte dos seus salários para pagar a passagem<sup>3</sup> para transitar do bairro atual ao bairro de origem. Sem contar aqueles que, assim como os agricultores, passaram a buscar novas formas de trabalho para subsistirem no pós-reassentamento, já que alternativas de trabalho, emprego e renda não foram implementadas junto ao programa habitacional em questão.

Após as remoções, a localidade passou por um processo de revalorização e de especulação fundiária, processo fundamental à mercadorização e ao empresariamento da cidade, de modo que, no mesmo território, hoje estão sendo construídas e comercializadas residências destinadas à classe média. Isto é, por meio do discurso do risco das inundações, as classes subalternizadas de Ururá foram expropriadas, potencializando a acumulação do capital à custa da desgraça alheia.

Nesta medida, o presente artigo<sup>4</sup> tem como objetivo discutir aspectos centrais dos processos de remoções a que foram suscetíveis os moradores de Ururá. Isso nos permitirá elucidar a lógica do Programa “Morar Feliz”, que aprofunda os elementos permanentes da expropriação na política habitacional brasileira.

Para tanto, sustentamos a nossa investigação em dados da pesquisa quanti-qualitativa, do “*Projeto Cartografias Socioambientais e Mapeamento de Áreas de Risco de Inundações no Norte Fluminense: subsídios para a implementação de sistemas de alerta*”, realizada pelo Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais (NESA/UFF Campos). A metodologia empregada consiste em uma pesquisa de *survey* por meio da aplicação de questionários à população da localidade de Ururá, que reside, de acordo com o diagnóstico realizado pela Defesa Civil, em áreas de risco, em função da proximidade com o rio Ururá, sendo, por isso, suscetível às inundações. Os entrevistados tinham, em suas casas, marcada com tinta vermelha, a sigla SMFAS, cujo significado é Secretaria Municipal de Família e Assistência Social de Campos dos Goytacazes, que coordenou o “Morar Feliz”. O objetivo era sinalizar que os moradores daqueles domicílios deveriam ser reassentados para os conjuntos habitacionais, o que até hoje não ocorreu, pois as obras do programa encontram-se suspensas desde novembro<sup>5</sup> de 2016.

---

<sup>3</sup> Em função da mal estruturada mobilidade urbana no município de Campos, os moradores de Ururá que foram residir nos conjuntos da Penha e do Novo Jockey precisam pegar dois ônibus para ir e dois para voltar, sendo um da Penha ou do Novo Jockey até o Centro da cidade, para, de lá, pegar outro ônibus até Ururá. À época, tínhamos em Campos a passagem social, que custava R\$ 1,00 para os cadastrados e R\$ 1,60 para os não cadastrados. Vale destacar que a passagem social foi suprimida e que hoje a passagem custa R\$ 2,75 o que inviabiliza muito mais a mobilidade urbana e o usufruto da cidade em suas múltiplas expressões.

<sup>4</sup> O presente artigo apresenta reflexões oriundas da dissertação de mestrado defendida em fevereiro de 2019 junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>5</sup> As obras foram suspensas ainda no governo de Rosinha, no qual o programa foi criado. Cabe considerar que, em abril de 2018, o então prefeito de Campos entregou 72 casas, que já estavam prontas, no Conjunto da Lapa, para famílias que recebiam o aluguel social. Para mais detalhes, consultar: CASAS Invadidas no Morar Feliz. *Folha da Manhã*, 2016. Disponível em: [http://www.folha1.com.br/\\_conteudo/2016/12/geral/566957-casas-invadidas-no-morar-feliz.html](http://www.folha1.com.br/_conteudo/2016/12/geral/566957-casas-invadidas-no-morar-feliz.html). Acesso em: 10 abr. 2018.

---

*Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ*  
Thaís Lopes Cortes

---

Cabe destacar que a referida pesquisa realizada pelo NESA tinha como objetivo traçar o perfil socioeconômico e histórico da população de Ururá. Nessa medida, buscava-se realizar a pesquisa em 301 residências que se encontravam nas condições destacadas. Contudo, foi possível realizar a pesquisa em 232 residências, totalizando 77% do total pretendido. Para os limites deste artigo, destacamos algumas questões do questionário que nos forneceram elementos de análise imprescindíveis para vislumbrarmos a expropriação nesses processos de remoções. Assim, destacamos, sobretudo, as questões relacionadas à percepção do risco por parte dos moradores e a relação deles com o “Morar Feliz”.

Além disso, buscamos um aprofundamento teórico-crítico, por meio de pesquisa bibliográfica, que nos permitiu capturar os elementos que se apresentam como intrínsecos à política habitacional brasileira. À vista disso, reconhecemos a centralidade da categoria expropriação e optamos por trazê-la para debate no presente artigo. Esse caminho metodológico foi fundamental para que buscássemos aclarar a complexidade com a qual a questão habitacional vem sendo materializada, principalmente no município de Campos, que é o lócus privilegiado da nossa pesquisa. Porém, apesar de se tratar de um estudo de caso, demonstra a totalidade da política habitacional brasileira.

## ***2 O “Morar Feliz” e o discurso do risco: a face persistente da expropriação na política de habitação***

Neste artigo, buscamos trazer elementos para a compreensão da centralidade que o discurso do risco tem na trajetória da construção de medidas, de programas e de projetos destinados à promoção do acesso à habitação de interesse social no Brasil. Desta forma, é importante destacarmos que o risco vem sendo apropriado e ressignificado pelo Estado para garantir processos de remoções das classes subalternizadas, quando localizadas nas áreas centrais da cidade ou em outros espaços que, em determinado contexto, passam a ser de interesse do capital financeiro e imobiliário.

### ***2.1 Habitação de Interesse Social e Discurso do Risco: um breve resgate***

Historicamente a política habitacional brasileira tem se mostrado uma importante aliada do capital imobiliário, visto que seu objetivo elementar tem sido o de promover contínuos processos de remoções dos espaços destinados às classes subalternas para revalorização e reurbanização desses territórios, quando localizados nos novos arcos de valorização fundiária, favorecendo o processo de acumulação do capital. Para tanto, esses processos vêm sendo sustentados na justificativa do risco, a fim da obtenção da manufatura do consenso por parte dos sujeitos removidos, o que permite invisibilizar e camuflar os reais interesses das remoções forçadas.

Se estendermos nossos estudos, é possível notar que, no século XIX, período anterior ao processo de urbanização do Brasil, o país vivenciou o agravamento das expressões da “questão social”, que notadamente pode ser visto pelo empobrecimento da sua população, como resultado do fim da escravidão, tendo como consequência a emergência do trabalho livre somado ao êxodo rural e à industrialização do país, o que corroborou para a expansão desordenada das cidades. Assim, o acesso já precário à moradia se deteriorou de forma veemente ao passo que as classes subalternizadas passaram a se amontoar em vilas e cortiços, que, a partir dos anos de 1875, começaram a ser demolidos ou queimados sob a justificativa do risco dos surtos endêmicos, em decorrência da poluição do ar.

---

*Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ*  
Thaís Lopes Cortes

---

Entretanto, cabe considerar que as primeiras medidas relacionadas à habitação no Brasil realizadas nesse período não tinham como único objetivo melhorar o acesso à habitação, minorando os riscos dos surtos endêmicos. *A priori*, tais medidas marcam as remoções forçadas das classes subalternas que residiam na malha urbana com a sua conseqüente expulsão para os “morros” e para as “franjas” da cidade. Nesse sentido, foi possível promover o controle, a reestruturação e a revalorização do espaço urbano, a fim de atender aos interesses da burguesia agrário-industrial que se projetava no Brasil ao mesmo tempo em que promoveu a segregação socioespacial (BONDUKI, 2011).

Desta feita, é possível depreender que tais medidas tiveram como objetivo fulcral o que teoricamente discutimos como processos de expropriação, os quais são responsáveis pela transformação da habitação enquanto meio de vida necessário à reprodução social, em capital, como analisado por Marx (2013). Isso decorre uma vez que, no período supracitado, a intervenção realizada destinava-se a embelezar as cidades brasileiras “para inglês ver”, de acordo com Souza (2017), resultando num urbanismo “à moda da periferia” (MARICATO, 2011), que aprofundou a desigualdade socioespacial e as condições em que se dá o acesso à moradia das classes subalternas.

A lógica segregacionista e expropriatória foi mantida no século XX, quando se aprofundou a reorganização do espaço urbano a partir do processo de urbanização brasileiro. Para tanto, buscava-se por meio de grandes obras infraestruturais um aburguesamento da malha urbana à medida que se afastava a cidade real – composta majoritariamente por trabalhadores subalternizados, marcada pela pobreza e pelas desigualdades sociais – dos centros urbanos por meio dos processos de remoções, que, sob a justificativa do risco, continuava empurrando as classes subalternas para terrenos cada vez mais distantes e longínquos do centro da cidade (AZEVEDO, 2003).

É mister destacar, além disso, que o século XX também foi marcado por importantes inflexões no que se refere ao acesso à moradia no Brasil. A principal delas data de 17 de dezembro de 1930, quando os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) receberam a atribuição de reverter parte dos seus recursos para a construção de habitação para os seus beneficiários. No entanto, o objetivo de tal medida não foi o de garantir o acesso à habitação, mas sim o de promover a capitalização dos recursos dos IAPs, destinados à habitação, contribuindo para a atuação na lógica da financeirização.

Outrossim, é elementar destacar que os IAPs não eram destinados para toda a população, havendo, além do mais, diferenciação por categorias profissionais. Tal conjuntura demonstra a fragilidade das medidas relativas à habitação durante esse período, posto que se centrava mais especificamente no atendimento das demandas dos segmentos com maior poder aquisitivo, já que tinha como condicionalidade o acesso ao trabalho formal, isto é, com carteira assinada e direitos trabalhistas, excluindo, portanto, parte significativa da população brasileira e agravando a desigualdade socioespacial.

No período da ditadura militar, que representa o salto da revolução modernizadora brasileira, sob a ausência dos direitos civis e políticos, tem-se a concessão de alguns direitos sociais. Nessa medida, há novas inflexões com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964, que utilizava recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para financiar o acesso à moradia das classes médias. Foi apenas na década de 1970 que o BNH abarcou as classes subalternizadas por meio da intervenção de empresas privadas que construíram prédios verticais nas periferias dos municípios brasileiros reconfigurando outra vez o espaço urbano, de acordo com os destaques de Rolnik (2015).

---

*Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ*  
Thaís Lopes Cortes

---

Apesar do significativo avanço da questão habitacional no Brasil durante a ditadura militar por meio da instauração do BNH e do SFH, é nítido que, mais uma vez, o compromisso não era efetivar o acesso à moradia. A centralidade da intervenção na habitação nesse período estava, ao contrário, na reconfiguração das cidades com vista a atender às requisições impostas pelo capitalismo monopolista.

Nessa direção, ainda é importante destacar que elementarmente buscava-se favorecer os interesses do capital financeiro, já que o acesso à habitação se dava pela lógica da financeirização das políticas sociais. Ademais, é indispensável ressaltar que o BNH atendia essencialmente à classe média e à classe média alta. Ao longo da história do BNH, apenas 20% do total das casas produzidas foram destinadas às classes subalternas.

Para as outras parcelas das classes subalternizadas que não conseguiram inserção no BNH, restou o ocaso da política urbana, isto é, as remoções forçadas, corriqueiramente amparadas na justificativa dos riscos dos surtos endêmicos, que sustentavam as medidas higienistas e segregatórias que são características centrais da política urbana brasileira. Deste modo, ampliaram-se as periferias dos municípios brasileiros, que deram lugar às autoconstruções erguidas sob a ajuda e o favor dos familiares e vizinhos (MARICATO, 2011). Isto posto, é perceptível que o BNH contribuiu para agravar a problemática habitacional, pois corroborou para aumentar a especulação imobiliária, potencializando a segregação e as desigualdades socioespaciais.

No ano de 1986, pouco após a abertura das vias democráticas brasileiras, o BNH foi extinto. É a partir da efervescência dos movimentos sociais que pulsavam por melhores condições de acesso à habitação que se tem, nas letras da Constituição Federal de 1988, a garantia da habitação enquanto um direito social, conforme já mencionado. É especialmente no artigo 182, do capítulo II, que se tem a atribuição da política urbana destinada aos municípios, alterando substancialmente a materialização da política de habitação em todo o território nacional (MARICATO, 2013).

Dessa forma, os municípios passaram a intervir de modo mais contundente na problemática da habitação, para além dos expressivos programas federais como o Projeto Moradia, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso e o Minha Casa Minha Vida, lançado no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva. É indispensável ressaltarmos que os programas supracitados contribuíram significativamente para potencializar a financeirização da habitação em fins do século XX e início do século XXI, em decorrência da

mercantilização da moradia, bem como o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, *o que* afetou profundamente o exercício do direito à moradia adequada pelo mundo [...] na nova economia política centrada na habitação como um meio de acesso à riqueza, a casa transforma-se de bem de uso em capital fixo – cujo valor é a expectativa de gerar mais-valor no futuro. (ROLNIK, 2015, p. 32) [grifos da autora].

Em outras palavras, a maior financeirização nesse período ocorreu em razão de a política de habitação continuar a ter como objetivo central a satisfação dos interesses do capital. São políticas que historicamente exigem a contrapartida do pagamento para o acesso à habitação, sendo fundamental em tempos de capital fetiche e de crise, dado que serviram enquanto escoadouro lucrativo para atuação do capital sobreacumulado (HARVEY, 2014).

---

*Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ*  
Thaís Lopes Cortes

---

Foi possível, por meio da construção de imóveis, movimentar a indústria da construção civil, além de contribuir, por meio das reformas urbanas, para propiciar uma maior especulação imobiliária. Nessa medida, merece atenção<sup>6</sup> o Programa Minha Casa Minha Vida, que foi iniciado como medida anticíclica em função do novo ciclo recessivo iniciado em 2007 nos Estados Unidos da América com o estouro da bolha imobiliária, conforme as análises de Rolnik (2015).

Entre as inúmeras políticas habitacionais materializadas nos municípios deste país de dimensões continentais desde 1988, tem-se o Programa “Morar Feliz”, desenvolvido no município de Campos dos Goytacazes, localizado no interior do estado do Rio de Janeiro, que ainda sustenta as suas ações sob o discurso do risco. Com o desenvolvimento da ciência e da medicina, porém, a utilização do risco hoje, em pleno século XXI, está acoplado aos fatores ambientais, representados pelas inundações, pelos desmoronamentos, pelas mudanças climáticas e pelos desastres naturais em geral, como testificam Valencio (2009), Siqueira e Malagodi (2012), Mendes (2015) e Gonçalves (2018).

## *2.2 Entre Riscos: o “Morar Feliz” em Campos dos Goytacazes*

Seguindo a tendência brasileira, o município de Campos dos Goytacazes construiu o seu mais recente programa de habitação, não apenas com o objetivo de proporcionar o acesso à habitação daquela parcela da população que não possui meios próprios para adquiri-la no mercado, mas também de atender aos interesses do capital financeiro e imobiliário, havendo promovido a remoção de famílias que residiam em localidades que hoje se encontram no novo corredor logístico do município. Para tanto, aproveitou-se do risco que aqueles antigos territórios ofereciam, exacerbando-os para obter a manufatura do consenso dos sujeitos reassentados.

Nas eleições de 2008, a então candidata à prefeitura da cidade, Rosinha Garotinho (PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro), se aproveitou da recorrência das inundações naquela época (2007-2013) e do expresso *deficit* habitacional do município para prometer, em campanha eleitoral, que construiria 10 mil unidades habitacionais por meio do Programa “Morar Feliz”. Essas residências seriam destinadas sobretudo àquelas famílias que haviam perdido as suas casas durante as enchentes ou às famílias que estavam com as suas habitações marcadas pela Defesa Civil para serem demolidas em ocasião do risco em potencial das inundações. Além disso, também sob a justificativa do risco<sup>7</sup>, o programa foi destinado aos sujeitos que residiam às margens de rodovias e ferrovias.

Dessa feita, angariou votos e obteve a manufatura do consenso por parte dos sujeitos que foram removidos sob a justificativa de que iriam residir em melhores condições e longe do risco das inundações, como no caso de Ururá, mais especificamente. Aos olhos de parcela da população parecia um programa formidável, já que iria garantir o acesso à habitação gratuita para muitos sujeitos que residiam em habitações precarizadas, nas denominadas autoconstruções de materiais não convencionais para a construção de habitação em condições dignas, tais como taipa, forro PVC, entre outros.

---

<sup>6</sup> Para maior aprofundamento consultar Rolnik (2015).

<sup>7</sup> Partimos do pressuposto que a prefeitura se utilizou de um risco real para remover famílias pertencentes às classes subalternizadas pelo capital, dos novos arcos de valorização fundiária do município de Campos. Desses processos, merecem destaque os reassentamentos da população de Ururá e da população da Comunidade da Margem da Linha, que estão localizados nas proximidades do maior *shopping* do município de Campos, o *shopping* Boulevard, e de condomínios residenciais fechados, cujo metro quadrado é um dos mais caros da planície, a exemplo do Athenas e do Pathernon Park Residence. Isto é, o risco foi utilizado para atender aos interesses do capital financeiro, para remover famílias que não podem residir no novo espaço que está sendo redesenhado na cidade. Para mais detalhes, consultar: Mendes *et al.* (2013).

---

*Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ*  
Thaís Lopes Cortes

---

Logo após assumir a prefeitura de Campos, Rosinha Garotinho publicou no Diário Oficial, em 28 de janeiro de 2009, uma autorização para a construção de 5.100 unidades habitacionais sem que fosse realizado pela prefeitura qualquer estudo que embasasse o real *deficit* habitacional do município àquela época. A prefeitura utilizou os estudos realizados em 2005 pela Fundação João Pinheiro, nos quais constava que o *deficit* habitacional era de 11.079 casas na área urbana. Entretanto, com a recorrência das chuvas a partir de 2007, período posterior à realização do estudo, estima-se que a demanda pela habitação social tenha aumentado, posto que muitos sujeitos que outrora tinham residência perderam-nas pelo transbordo do rio. Nessa perspectiva, cabe ainda sinalizar que o Programa só foi instituído dois anos após o início das obras por meio do Decreto 055/2011.

Esse programa de grande envergadura<sup>8</sup>, que, inclusive, já teve notoriedade internacional ao ganhar o selo do programa de maior relevância social e impacto regional no 60º Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social<sup>9</sup>, foi responsável pela criação de 5.426 unidades habitacionais, em sua primeira etapa. Essas casas foram especializadas em 14 conjuntos habitacionais, distribuídos nos seguintes bairros: Tapera I, Tapera II, Penha, Novo Jóquei, Santa Rosa, Lagoa das Pedras, Eldorado I, Eldorado II, Eldorado III, Parque Aldeia, Parque Esplanada, Travessão, Parque Prazeres I e Parque Prazeres II.

No Mapa 1 é possível visualizar a espacialização dos conjuntos habitacionais.

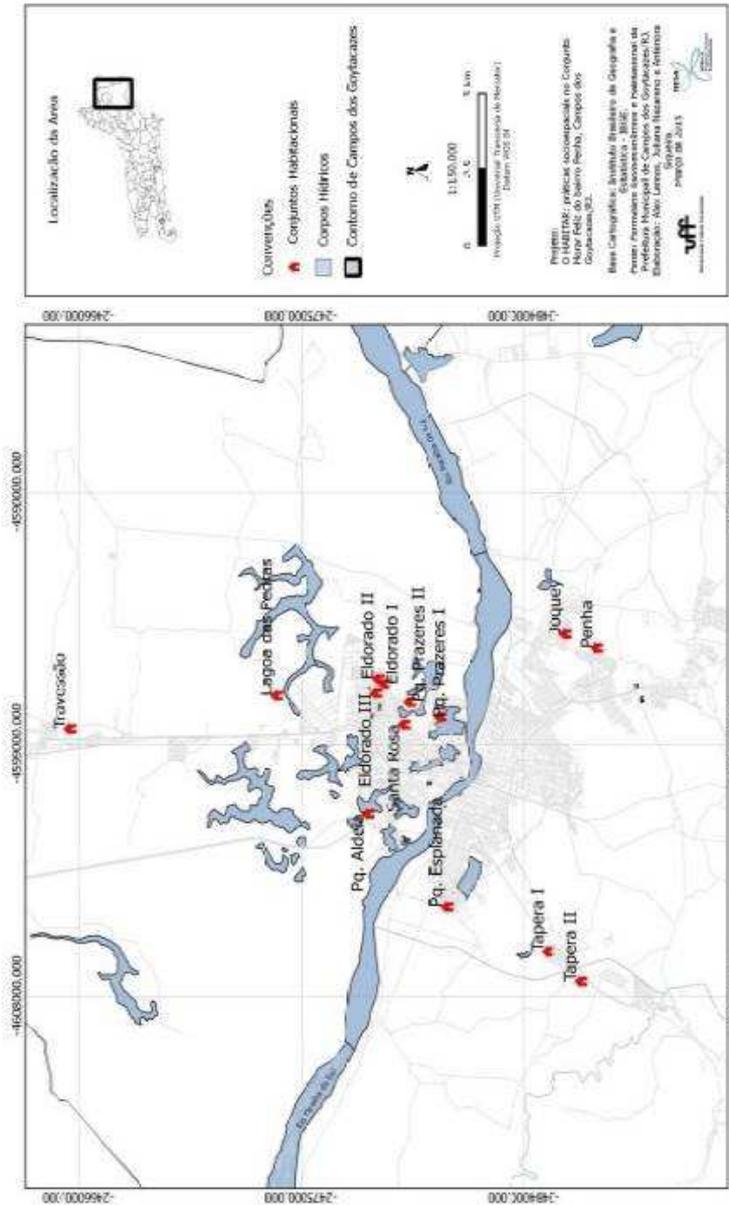
---

<sup>8</sup> É importante ressaltar que o fetiche do acesso à casa própria tem sido utilizado em inúmeras cidades com o objetivo da obtenção do apoio eleitoral de parcela expressiva da população. Azevedo, Timóteo e Arruda (2013, p. 5) narram que “não é por outro motivo que nas últimas campanhas eleitorais municipais, muitos candidatos venham utilizando o sonho da “casa própria” como uma das bandeiras para lograr apoio popular”. Isto é, fazem de uma carência e necessidade da população, uma moeda de voto, através da relação casa-voto.

<sup>9</sup> CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ. Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. **Campos Ganha Hoje Prêmio pelo Programa Morar Feliz**. Disponível em: [https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id\\_noticia=18565](https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=18565). Acesso em: 19 abr. 2018.

*Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ*  
Thaís Lopes Cortes

Mapa 1. Localização dos Conjuntos Habitacionais do “Morar Feliz”, 1ª fase



Fonte: Mendes (2015)

Todos esses bairros nos quais as unidades habitacionais foram construídas estão localizados na periferia campista, em locais desprovidos da rede de urbanização ou com a má qualidade da execução desses serviços essenciais à vida na urbe, como o acesso ao transporte, ao esgoto, à luz, à água e afins. Das 14 localidades nas quais os conjuntos foram construídos, 10 delas estão localizadas à margem esquerda do rio Paraíba do Sul, no subdistrito de Guarus. De acordo com Mendes (2015, p. 128), a espacialização do Programa foi construída “reforçando o investimento no campo habitacional nessa localidade, adensando-a e promovendo sua expansão, fora do eixo do vetor de valorização da cidade”.

---

*Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ*  
Thaís Lopes Cortes

---

Isto é, o “Morar Feliz”, assim como grande parte dos outros programas e projetos habitacionais desenvolvidos no Brasil, contribuiu para o acirramento da desigualdade socioespacial. Ao longo da história, a política habitacional brasileira vem construindo unidades habitacionais baratas, construídas em larga escala, atendendo aos interesses do capital, uma vez que alavanca a economia, por meio do setor da construção civil, ao mesmo tempo em que também é utilizada para o controle das classes subalternas, designando quais espaços podem ser acessados por este segmento da sociedade que não tem como, por meios próprios, ter acesso à habitação. Dessa forma, reforça a segregação socioespacial que

é o resultado de processos heterogêneos, que separam grupos sociais e os concentram em determinados espaços geográficos específicos, repercutindo em seu meio as desigualdades sociais comuns aos novos moradores, quais sejam, baixa renda, baixa organização social e a incapacidade de reconhecer na obtenção da nova moradia um direito e não uma benesse do governo municipal. (AZEVEDO; TIMÓTEO; ARRUDA, 2013, p. 7).

Ainda no que se refere às especificidades do “Morar Feliz”, cabe sinalizar que o programa foi financiado por recursos próprios da prefeitura de Campos, provenientes dos *royalties* petrolíferos<sup>10</sup> arrecadados pelo município. Cada casa foi construída por aproximadamente R\$ 100.000,00 (cem mil reais), como sinalizado pelo subsecretário de Obras da cidade, em entrevista concedida a Mendes (2015) em sua tese de doutoramento.

As casas foram construídas pela empresa Odebrecht, que também ficou responsável pela urbanização dos territórios, por meio da construção das redes de drenagem pluvial, da pavimentação de vias e de calçadas e do acesso à água e ao esgoto. As casas são unifamiliares e geminadas, edificadas num espaço de 43,09 m<sup>2</sup>, nos quais há dois quartos de piso cerâmico, um banheiro de azulejos, uma sala com piso cerâmico e uma cozinha com piso cerâmico. As residências são edificadas em um lote de 140 m<sup>2</sup>, parcialmente gramado.

Com a construção dessas unidades habitacionais, ao todo, mais de 5 mil famílias foram reassentadas. Parte delas, sob a justificativa do risco da inundação, dentre as quais, compete-nos destacar, os reassentamentos a que foram suscetíveis a população da localidade de Ururá, que se constitui no estudo de caso da nossa análise, mas que demonstra a totalidade do programa habitacional campista.

Ururá tem profunda relação com o apogeu da indústria sucroalcooleira, assim como todo o município de Campos, que já foi reconhecido nacional e internacionalmente por ser uma das maiores cidades produtoras de cana-de-açúcar (SMIDERLE, 2009). Dessa forma, a localidade começou a ser ocupada em função da Usina de Açúcar e Álcool Cupim. Os terrenos mais bem localizados foram destinados à instalação da usina, ao cultivo e plantio da cana-de-açúcar e à residência dos funcionários que tinham altos cargos. Muitos trabalhadores da usina, que tinham baixos salários, começaram a ocupar outros terrenos da localidade, seja por meio da compra, da posse, do empréstimo ou da ocupação. Entretanto, esses foram os terrenos que sobraram do ocaso da usina, nos quais as classes subalternizadas pelo capital construíram as suas residências, sendo terrenos baixos, úmidos e próximos ao rio Ururá e ao seu afluente, o canal Cacomanga (SIQUEIRA; MALAGODI, 2012).

---

<sup>10</sup> O programa “Morar Feliz” atua com recursos próprios, não contando com a contribuição dos entes federativos (governo federal e governo estadual). Dessa forma, não tem a obrigatoriedade de cumprir as orientações do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, embora a gestão tenha feito a escolha de segui-lo em alguns aspectos (MENDES, 2015).

---

*Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ*  
Thaís Lopes Cortes

---

Em função da espacialidade desses terrenos, em momentos de chuva intensa, como as chamadas “chuvas de verão”, essa localidade convive com o transbordo do rio. As inundações de maiores proporções ocorreram em 1943 e em 1966. Mas em período recente, como nos anos de 2007, 2008, 2010, 2011, 2012 e 2013, as águas também invadiram as casas, as objetividades e as subjetividades dessa população, em função dos processos traumáticos das inundações, que ocasionaram a perda de móveis, documentos, objetos afetivos, entes queridos e das próprias residências, em casos mais extremados.

Foi em função do risco da inundação, que havia ocorrido com intensidade e recorrência no período anterior e no período da construção das unidades habitacionais, que essas famílias foram removidas. É importante destacarmos que os moradores de Ururá foram os primeiros a serem reassentados nos conjuntos do “Morar Feliz”, pois estavam com as suas casas marcadas como área de risco em função do laudo emitido pela Defesa Civil. Por esse motivo, foram também os mais sensíveis às contradições do Programa, principalmente no que se refere à espacialização, dado que foram para as primeiras unidades a ficarem prontas, não respeitando a dinâmica espacial da população. As famílias foram para os bairros do Novo Jockey, que fica a 17 km de Ururá, para a Penha que fica a 16,5 km e para a Tapera, localizada a 5,3 km.

### *2.2.1 As remoções em Ururá: elementos imprescindíveis para a apreensão da expropriação*

Outras questões cruciais precisam ser sinalizadas a partir das remoções forçadas a que foram suscetíveis os moradores de Ururá, uma vez que esses processos não só contribuíram para mudar o lugar da moradia como também para transformar radicalmente toda a dinâmica de vida dessa população. Essas questões são imprescindíveis para a compreensão dos elementos expropriatórios constituintes do programa habitacional “Morar Feliz”.

Em primeiro lugar é necessário salientar que os reassentamentos não respeitaram os laços de vizinhança e os laços familiares que existiam no bairro de origem. Assim os sujeitos foram para diferentes ruas num mesmo conjunto habitacional, sem contar aqueles que foram para outros conjuntos habitacionais. Isso agravou a condição de vida desses sujeitos, pois contribuiu para fragilizar ou desfazer as redes de confiança, amizade e solidariedade. Nessa medida, concordamos com Mendes (2015, p. 212), quando destacou que “as pessoas ganharam uma moradia, mas perderam sua morada. Perderam aquilo que dava sentido e significado ao seu habitar e que lhes permitia uma relação de pertencimento e identificação com o lugar de morar”.

Esses processos de rompimento dos laços pessoais e sociais foram ainda mais traumáticos para os adolescentes e os jovens, porque para além de terem perdido a sua rede interpessoal, também ficaram à mercê para a construção de novos laços de identificação e de pertencimento na nova localidade, uma vez que não foram construídos espaços destinados ao lazer, ao esporte e a atividades religiosas nos conjuntos habitacionais. Dessa maneira, muitos adolescentes e jovens passaram a se inserir em episódios violentos a fim de se integrarem aos moradores do novo bairro.

É indispensável ressaltarmos, além disso, uma terceira contradição do programa, que se dá em função da exposição dos moradores reassentados a locais que evidenciam um novo tipo de risco, o risco da violência. Alguns pesquisadores, como Mendes (2015) e Cortes (2016), demonstram que o aumento da violência se deu em função dos conjuntos habitacionais abarcarem moradores de distintos pontos da cidade sem que fosse observada a rivalidade territorial concernente ao tráfico de drogas. Portanto, o tráfico se apossou dos conjuntos, iniciando constantes conflitos, agudizando as expressões da violência nos

---

*Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ*  
Thaís Lopes Cortes

---

conjuntos habitacionais, o que corroborou, inclusive, o retorno de muitos moradores para o seu bairro de origem, como evidenciaremos em dados mais a frente (UFF, 2016).

Uma quarta questão que merece atenção ao analisarmos o “Morar Feliz” se refere ao fato de que as remoções alteraram significativamente o chamado “mundo do trabalho” dos sujeitos reassentados, o que merece especial atenção, uma vez que a composição da renda e o acesso ao emprego são determinantes para a produção e a reprodução social.

Parcela da população que trabalhava no próprio bairro ou em bairros próximos tiveram seus vínculos de trabalho interrompidos ou tiveram que se submeter ao precário, irregular e caro transporte público campista, que, cabe ressaltar, é muito pior nos conjuntos habitacionais, já que, por não serem áreas urbanizadas, não possuíam linhas de ônibus em circulação. Outros, para não comprometerem ainda mais os seus baixos salários, passaram a se locomover de bicicleta, sendo muito mais expostos ao risco para ter como subsistir, já que tiveram que trafegar pela BR-101, sem contar aqueles que procuraram inserção em novas atividades ou ficaram expostos ao desemprego e a desalentos em função da política habitacional campista, que não se atentou para a articulação com políticas complementares destinadas, por exemplo, à geração de emprego e de renda.

As dificuldades de manutenção da renda dos trabalhadores foram agravadas em virtude de que, nos conjuntos habitacionais, não houve espaços destinados ao comércio, o que comprometeu sobremaneira os trabalhadores que tinham o pequeno comércio no quintal das suas casas (MOTA, 2012). Após pressão popular, a prefeitura concedeu autorização para realização de pequenas obras para adaptação de comércios (MENDES, 2015). Apesar disso, há de se ressaltar que, com os reassentamentos, os pequenos comerciantes, cabelereiros, manicures, revendedores de revista, dentre outros, perderam parte da sua clientela, já que os laços de vizinhança não foram respeitados nos processos de reassentamentos.

Além disso, há de se destacar ainda as dificuldades enfrentadas pelos pequenos agricultores que produziam alimentos e criavam animais domésticos nos quintais das suas casas para serem vendidos às margens da BR 101, que é contígua à localidade de Ururá, e também pelos pescadores que realizavam as suas atividades no rio Ururá, de acordo com os dados da pesquisa realizada pelo Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais. Isso nos leva a identificar que os moradores de Ururá foram separados da terra e do rio, enquanto elementos essenciais a sua subsistência, constituindo-se em verdadeiros processos de expropriação, que, não por acaso, são designados por Marx (2013, p. 961) como “processo histórico de separação entre produtor e meio de produção”.

### *2.2.2 A potenciação da expropriação na atualidade: o risco da inundação como legitimador da remoção*

Reconhecendo a centralidade da categoria expropriação nos processos de reassentamentos promovidos pela política habitacional de Campos, a partir do discurso do risco, torna-se fundamental revisitarmos as análises de Marx (2013). Ao descrever os cercamentos ocorridos a partir do século XV na Inglaterra, o autor supracitado destaca que esses processos foram responsáveis pela “assim chamada acumulação primitiva do capital”, constituindo-se como a base do modo de produção capitalista.

Ao narrar a separação dos camponeses do seu meio de produção, isto é, da terra, Marx (2013) assinala que eles deixaram de produzir simplesmente para a satisfação das suas necessidades sociais, tendo, portanto, que trocar o cultivo, a terra, a enxada e a vida no campo pelas cidades. Nessa medida, passaram a se inserir nas indústrias nascentes, já que precisavam vender a sua força de trabalho para ter como subsistir naquele período que marcou a transição da sociedade feudal para a sociedade capitalista.

---

*Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ*  
Thaís Lopes Cortes

---

Ao passo que os camponeses eram violentamente expulsos de suas terras, servindo de mão de obra barata, favorecendo o processo de acumulação “nos trilhos convenientes às necessidades de valorização do capital” (MARX, 2013, p. 983), elas foram reacessadas pelos detentores dos meios de produção como forma de ampliar a valorização do capital. Disso resultaram os processos de “clareamento” dos campos, que passaram a servir para a criação de ovelhas com o intuito da extração de lã, que era uma atividade em ascensão e altamente lucrativa naquele período.

Esses processos que “varreram” os camponeses dos campos, nos termos do pensador supramencionado, marcam as expropriações da terra e do trabalho, constituindo-se nas expropriações originárias ou nas expropriações primárias, como tão bem denominado por Fontes (2012). No entanto, mesmo que seis séculos nos separem dos eventos analisados por Marx (2013), pôde-se evidenciar, a partir das remoções em Ururá, que esses processos permanecem, dado que a expropriação é a base do modo de produção capitalista, conforme já ressaltado.

Reconhecemos que a expropriação é a “condição inicial, meio e resultado da exploração capitalista” (FONTES, 2012, p. 22), que necessita continuamente de trabalhadores separados da terra e do rio, como no caso de Ururá, para que, assim, aceitem trabalhar sob quaisquer condições e salários a fim de terem como subsistir. Em consequência, propiciam-se condições favoráveis ao capital no que concerne à ampliação da extração da mais-valia, uma vez que a exploração da força de trabalho é ineliminável para a valorização do valor, segundo Marx (2009).

Ao mesmo tempo, como foi possível evidenciar, as expropriações primárias são responsáveis por propiciar a reapropriação e a revalorização do espaço. Se no século XV as expropriações resultaram na reutilização dos campos para a pastagem de ovelhas, as expropriações do século XIX até os dias atuais no Brasil ocorreram com o intuito de remover as classes subalternas do espaço urbano, que saltava aos olhos do capital imobiliário a fim de que fossem “entregues ao mercado para que o capital sobreacumulado pudesse investir neles, valorizá-los e especular com eles. Novos campos de atividade lucrativa foram abertos e isso ajudou a sanar o problema da sobreacumulação, ao menos por um tempo.” (HARVEY, 2014, p. 130).

Em síntese e objetivamente, as remoções em Ururá a partir do “Morar Feliz” tratam-se de processos de expropriação, pois, ao mesmo tempo em que os sujeitos foram reassentados para os conjuntos habitacionais em função do risco da inundação da sua localidade de origem, um novo empreendimento destinado à classe média está sendo construído naquele território, sendo, inclusive, vendido como uma alternativa para se viver bem, com uma vista para o rio, que outrora significava risco.

Risco para quem? Essa é uma indagação que deve ser feita, afinal, trata-se de risco apenas para as classes subalternizadas pelo capital, que, pela lógica burguesa, não podem conviver no mesmo espaço em que as classes altas, que passaram a ocupar o entorno da região de Ururá, a partir da especulação imobiliária, em função da construção do novo corredor logístico do município de Campos. Portanto, as remoções, ou melhor, as expropriações oriundas da política habitacional campista corroboraram para a revalorização do espaço, permitindo a abertura de novos nichos para a valorização do capital por intermédio da construção civil.

É necessário destacarmos que esse fenômeno consiste na acumulação por espoliação (HARVEY, 2014). Para o autor supracitado, a acumulação por espoliação ocorre todas as vezes que sujeitos são espoliados dos seus bens ou direitos para que, posteriormente, um novo processo de valorização ocorra. De acordo com o geógrafo britânico David Harvey (2014), a acumulação por espoliação constitui-se na reprodução expandida do capital na atualidade. Nesta medida, a partir da década de 1970, como resposta ao quadro da crise estrutural do capital,

---

*Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ*  
Thaís Lopes Cortes

---

a privatização e a liberalização do mercado foram o mantra do movimento neoliberal, o resultado foi transformar em objetivo das políticas do Estado a “expropriação das terras comuns”. Ativos de propriedade do Estado ou destinado ao uso partilhado da população em geral foram entregues ao mercado para que o capital sobreacumulado pudesse investir neles, valorizá-los e especular com eles. Novos campos de atividade lucrativa foram abertos e isso ajudou a sanar o problema da sobreacumulação, ao menos por um tempo (HARVEY, 2014, p. 130).

Isto posto, queremos salientar que, as remoções em Ururá consistem numa forma de acumulação por espoliação, uma vez que, sob o discurso do risco, as famílias foram removidas para a promoção da especulação e da valorização desse território, que, conforme já destacado, vem sendo reapropriado pelo capital financeiro e imobiliário.

É notável que o discurso do risco continua sendo elementar para a manipulação das classes subalternas, que ainda hoje precisam ser removidas para a revalorização do espaço urbano, como no século XV, como aferimos. E, para que se obtenha a manufatura do consenso, o “Morar Feliz” foi utilizado como uma forma de indenizar esses sujeitos sob o “fetichismo” do acesso à casa própria, sonho de muitos brasileiros, e longe do risco da inundação, que, para alguns teve proporções mais traumáticas. Isto é, o “Morar Feliz” foi uma alternativa encontrada pelo poder local com o intuito de mascarar o fenômeno da expropriação, que objetiva salvaguardar os interesses do capital, dado que propiciou a abertura de novos e diversificados nichos para que o capital sobreacumulado pudesse ter destino lucrativo.

Ainda nesse sentido, é necessário frisar que, para buscar o consentimento da população reassentada, a prefeitura manipulou a possibilidade do risco da inundação, que àquela época era recorrente. Para tanto, “porta-vozes” da prefeitura foram até os bairros que estavam convivendo com as remoções forçadas, utilizando-se da violência moral<sup>11</sup> e da pressão psicológica, para que a população cedesse às remoções, conforme evidenciam os relatos de antigos moradores de Ururá que foram reassentados para casas do “Morar Feliz” (MENDES, 2015).

É importante destacar que o risco da inundação é uma possibilidade real em função dos aspectos geobiofísicos. Entretanto, as remoções forçadas não teriam sido necessárias, caso o poder público tivesse ofertado alternativas para amenizar os danos causados pela chuva mediante a urbanização da localidade de Ururá, ou caso os reassentamentos fossem realizados na própria localidade ou em áreas vizinhas (TAVARES, *et al*, 2017). Tais desdobramentos não ocorreram dado o interesse da especulação imobiliária nesse território, ou seja, o de promover uma acumulação por espoliação (HARVEY, 2014).

### *2.2.3 Risco para quem? a percepção dos moradores de Ururá*

Ao considerarmos a centralidade do discurso do risco para a legitimação das expropriações da população de Ururá, buscamos identificar alguns elementos da pesquisa realizada pelo Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais (NESA/UFF Campos) com parte da população que ainda reside na localidade, cujas casas se encontram marcadas pela Defesa Civil como sendo áreas de risco.

---

<sup>11</sup> Os processos de coerção caminham lado a lado para que se alcance a acumulação pela via da espoliação, de acordo com Harvey (2014, p. 126), que descreve: “a mistura de coerção e consentimento no âmbito dessas atividades de barganha varia consideravelmente, sendo, contudo, possível ver agora com mais clareza como a hegemonia é construída por meio de mecanismos financeiros de modo a beneficiar a hegemonia e ao mesmo tempo deixar os Estados subalternos na via supostamente régia do desenvolvimento capitalista”.

---

*Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ*  
Thaís Lopes Cortes

---

Para tanto, buscamos averiguar se os sujeitos já haviam sido notificados de que as suas casas se encontram em áreas de risco. Do total dos 232 entrevistados, 48,7% afirmaram já terem sido notificados especialmente pela Defesa Civil, que marcou com tinta vermelha a sigla SMFAS, com a data da demarcação.

Já que parcela significativa da população sinalizou ter sido notificada por residir em área de risco de inundação, é importante identificarmos com que recorrência essa população foi atingida pelo transbordo do rio. A pesquisa realizada pelo NESA constatou que 67,2%<sup>12</sup> dos entrevistados foram atingidos pelas inundações em uma única ocasião, das quais, merece destaque a enchente de 2008, quando 123 entrevistados, isto é, 53% das famílias haviam tido as suas casas atingidas. Além desses, 14,3% afirmaram que foram atingidos três vezes ou mais. Isto é, mais uma vez, é possível destacar que o “Morar Feliz” buscou oficializar a expropriação, visto que a localidade não é atingida em totalidade e com reincidência pelas inundações. Portanto, para que a população não precisasse conviver com processos tão deletérios, que não podem ser dimensionáveis, a partir dos reassentamentos, Ururá poderia ter passado por uma reestruturação e por obras na rede pluviométrica que permitissem um melhor escoamento.

Neste segmento, é notável reconhecermos qual é a percepção do risco para os sujeitos ainda residentes na localidade. Para tanto, nos apoiamos mais uma vez nos dados da pesquisa do NESA, que demonstrou que, ao serem questionados sobre residirem em área de risco ou não, 51,7% dos entrevistados responderam “não” por considerarem que a possibilidade de serem atingidos novamente pelas cheias do rio é muito remota. Para eles, essa possibilidade é quase inexistente, pois, segundo relatos, eles vivem a vida toda nesse território e só foram atingidos pelas cheias do rio uma vez. Consideraram residir em área de risco 47,4% dos entrevistados, especialmente pela fragilidade das suas casas, que apresentam rachaduras. Ou seja, para parte significativa da população, sua casa não representa risco em razão da proximidade com o rio, mas, sim, em função da precariedade com a qual foram construídas.

É importante ressaltar que compreendemos as rachaduras e a precariedade da construção das casas como a possibilidade de um risco real e concreto, principalmente se, por ventura, as casas vierem a ser atingidas pelas inundações em outros momentos. Há de se destacar que a prefeitura se utiliza de riscos reais, buscando o consenso da população, para promover processos de remoções que garantam a efetivação do empresariamento da cidade, como podemos verificar nos reassentamentos do “Morar Feliz” da localidade de Ururá, que, conforme já destacado, se encontra no entorno de uma área do município de Campos que está sendo reurbanizada para atender aos objetivos do capital financeiro e imobiliário (MENDES, *et al.*, 2013), isto é, há a manipulação do risco para a promoção da acumulação por espoliação, como observado por Harvey (2014).

Ainda no que se refere à precariedade das casas, é importante notar que os moradores relataram ter receio de mexerem na estrutura das suas casas, realizando obras de adequação e melhoramento, pois estariam gastando as suas economias sem saber se serão ou não reassentados para os conjuntos habitacionais do “Morar Feliz”, já que estão com as suas residências marcadas como sendo de área de risco pela Defesa Civil em conjunto com a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes (UFF, 2016).

---

<sup>12</sup> Foram notificadas enchentes ocorridas em outros anos, mas com menor expressividade, como as inundações de 1985, 1989, 1992, 1996, cujos anos foram apresentados por apenas um entrevistado. Também foram informadas enchentes, como as dos anos de 1998, 2004 e 2005, que foram notificadas duas vezes, além de outras, um pouco mais expressivas, como a de 2001, notificada cinco vezes; a de 2002, notificada 3 vezes; a de 2006, relatada 7 vezes; a de 2007, abordada em 4 entrevistas; a de 2009, mencionada por 5 entrevistados; e a de 2010, que foi abordada em 4 entrevistas. Além das mais recentes: a de 2011, destacada por 9 entrevistados; a de 2012, abordada por 14 entrevistados; e, por fim, a de 2013, destacada por 12 entrevistados.

---

*Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ*  
Thaís Lopes Cortes

---

Já que a possibilidade de remoção é real, como pudemos averiguar, é relevante verificar se os sujeitos desejam se mudar de Ururá por conta da possibilidade de inundação. Foi possível evidenciar que 71 dos 232 entrevistados pretendem mudar de Ururá. No entanto, desse total, apenas oito disseram desejar ir para os conjuntos habitacionais do “Morar Feliz”, havendo 157 entrevistados afirmado não desejarem sair de Ururá. Esses dados demonstram que a remoção oficializada pelo “Morar Feliz” é contrária à vontade popular.

É justamente pelo fato de a maior parte da população não querer sair dessa localidade que atualmente interessa ao capital que o Estado se utilize de um discurso de risco de inundação muito mais potencializado, a fim de conseguir a legitimação dos processos de remoções. Como demonstra Rolnik (2015, p. 240), “os desastres oferecem grandes oportunidades para se lançarem reformas de larga escala e projetos de desenvolvimento ambiciosos”, isto é, para oficializar os processos de expropriações contemporâneas pela via da política de habitação.

### *2.3 A expropriação como elemento disjuntivo do capital*

Como temos buscado demonstrar, a expropriação é uma das características centrais da política de habitação em todo o território nacional. Mas ao mesmo tempo em que as expropriações da terra são fundamentais para o capital, porque funcionam como um “fundamental remédio” para a crise estrutural, nos termos de Mészáros (1989), concorrem para exasperar a condição de vida das classes subalternas, que, para além de serem atingidas pelas cheias do rio em todas as dimensões da sua vida, são também despojadas do seu direito de morar e perdem todas as suas memórias e afetividades com a sua localidade de origem. Conforme sinalizado por Mendes (2015, p. 229), é possível “percebemos que as referências simbólico-subjetivas ainda estavam associadas às antigas moradias, pois nelas estavam expressas as relações de vizinhança e a vida em comunidade”.

Isso nos leva a testificar, de acordo com Netto (2013), que o modo de produção capitalista não tem qualquer limite civilizatório, ao contrário, é assentado na barbárie, de forma que

não pode separar “avanço” de destruição, nem “progresso” de desperdício – ainda que as resultantes sejam catastróficas. Quanto mais o sistema destrava os poderes de produtividade, mais libera os poderes de destruição; e quanto mais dilata o volume da produção tanto mais tem de sepultar tudo sob montanhas de lixo asfixiante. (MÉSZÁROS, 2009, p. 73).

Isto é, para que haja possíveis alternativas para a diminuição do ônus da crise estrutural do capital, por meio da abertura de novos nichos de valorização e de acumulação do capital, pela via da articulação entre mercado fundiário, imobiliário e capital financeiro, os sujeitos precisam ser expropriados não só da sua base territorial, mas de todas as suas objetividades e subjetividades, afinal a expropriação se trata de um fenômeno social (FONTES, 2012). As expropriações contemporâneas demonstram que, no atual contexto da nossa história denominado tardo-capitalismo,

o capital é totalmente desprovido de medida e de um quadro de orientação humanamente significativos, enquanto que seu impulso interior pela auto-expansão é a priori incompatível com os conceitos de controle e limite, e desde logo com uma auto-transcendência positiva. É por isto que corresponde à linha de menor resistência do capital levar as práticas materiais da destrutiva auto-reprodução ampliada ao ponto em que fazem surgir o espectro da destruição global, em lugar de aceitar as requeridas restrições positivas no interesse da produção para a satisfação das necessidades humanas (MÉSZÁROS, 1989, p. 102).

---

*Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ*  
Thaís Lopes Cortes

---

Desta feita, é possível testificar que a expropriação, a partir da década de 1970, que marca o tardo-capitalismo, deixou de ser a face secundária do capital para tornar-se a sua contraface necessária, conforme salientado por Fontes (2012) e por Harvey (2014). Disso, constatamos que, desde então, para além da expropriação da terra e do sobretrabalho, isto é, da permanência das expropriações originárias ou primárias, tem-se novas e potencializadas formas de expropriação, como a dos direitos, as quais reconhecemos como sendo as expropriações secundárias (FONTES, 2012).

De modo distintivo, é necessário sinalizar que as expropriações ocasionadas pela política habitacional campista, para além de retirar a base territorial e os meios de trabalho e os transformar em capital, potencializou uma série de negação de direitos. À vista disso, a perda da posse da terra concorreu para que a população convivesse com um quadro de expropriação permanente, em função do aprofundamento das expropriações dos direitos sociais.

No caso específico das remoções da população de Ururá, foi possível constatar que os sujeitos foram reassentados para bairros da periferia que não tinham estrutura para receber grande contingente habitacional, o que ocasionou o inchaço dos equipamentos públicos, como de assistência social, de saúde e de educação.

Da negação do direito à educação, por exemplo, perdeu-se o direito ao Programa Bolsa Família, que tem como condicionalidade a inserção escolar (MENDES, 2015). Isto posto, é possível aferir que o “Morar Feliz” até pode ter garantido o direito à habitação, apesar de todas as contradições elencadas, mas negou o acesso a outros direitos justamente em função da não articulação com uma política em rede, o que fez emergir outras expressões da “questão social” na vida dos removidos.

Além da perda dos direitos, cabe-nos destacar outras penalizações a que foram expostos. Nesse sentido, é indispensável evidenciarmos que os reassentamentos aprofundaram ainda mais as condições de sobrevivência dessa parcela da população, dado que passaram a ter que arcar com uma série de taxas e despesas pelas quais anteriormente não pagavam para ter acesso, como água, luz e esgoto.

Dito isto, mais uma vez é preciso depreender que o “Morar Feliz” se constitui em processo de expropriação, porquanto confluiu para a transformação de todos os meios de vida em capital. A água, a luz e o esgoto foram transformados em capital, abrindo novos nichos de valorização para empresas privadas. Como consequência, o programa destituiu os baixos salários recebidos por esses trabalhadores, os quais, vale lembrar, foram, além do mais, separados dos seus meios de trabalho. Assim, tem-se a total subsunção do trabalho ao capital, ao passo que esses trabalhadores passarão a aceitar trabalhar sob quaisquer condições e salários para terem como acessar o que antes obtinham por meio da sua relação com a terra e com o rio, como por exemplo, os alimentos, e também para que pudessem arcar com os novos tributos e taxas, que causaram grande impacto no já escasso orçamento familiar.

Tem-se, portanto, a partir da política habitacional campista, uma despossessão bárbara, que retirou toda a base de vida das classes subalternas que foram expropriadas da sua terra e do seu modo de vida. Dessa despossessão bárbara, posteriormente foi possível promover a maior acumulação daqueles que já detêm os meios de produção, proporcionando uma acumulação por espoliação (HARVEY, 2014).

Em perspectiva, é de suma importância que o conjunto das classes subalternas se organize para confrontar o poder público quanto ao retorno da construção das obras do “Morar Feliz”, porque, como já dito, as ações foram suspensas. É imprescindível que se tenha especial atenção e articulação para que os reassentamentos não se deem sem a participação dos sujeitos envolvidos nesses processos, a fim de que sejam o menos traumático possível e possam de fato conferir a condição de acesso à moradia em condição digna a essa população.

---

*Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ*  
Thaís Lopes Cortes

---

Para tanto, é necessário ainda que se questione a materialização do Programa, que não tem cumprido os postulados do Decreto 055/2011, que dispõe ser o seu objetivo “atenuar as disparidades sociais e o flagelo das famílias campistas”, pois, na realidade, o que ocorreu foi justamente o contrário, já que o “Morar Feliz” contribuiu para o agravamento das disparidades socioespaciais a partir da sua execução, como foi possível testificar. Faz-se mister apontar que o objetivo do Programa só pode ser minimamente alcançável à medida que haja a articulação dos serviços em rede destinados a essa população, com destaque às políticas de geração de emprego e de renda.

### *3 Considerações finais*

Buscamos, ao longo do presente artigo, demonstrar aspectos centrais dos processos de remoções a que ficou suscetível a população de Ururá, reassentada para as unidades habitacionais do “Morar Feliz”, a partir do discurso do risco da inundação. Disso, testificamos que o Programa não objetivou apenas garantir moradia enquanto direito humano imprescindível à reprodução social, mas também buscou assegurar os interesses do capital imobiliário, ao passo que permitiu reassentar os sujeitos que se encontravam no novo corredor logístico do município de Campos, como no caso de Ururá e da Comunidade da Margem da Linha.

Destarte, evidenciamos que o Programa campista atua em similitude com a trajetória da política habitacional brasileira, donde destacam-se como características centrais a espoliação, a segregação e a expropriação, pela manufatura do discurso do risco, que historicamente vem sendo reapropriado. Indelévelmente, a política habitacional centra-se em promover processos que confluem para a financeirização, para a acumulação e para a centralização do capital, e não para a garantia da habitação como direito social humano e fundamental. Especialmente, porque a garantia dos direitos humanos se confronta cotidianamente com os interesses do capital (FREIRE, 2014), que, como evidenciamos, não é comprometido com qualquer limite civilizatório e é sustentado na barbárie, como demonstram Netto (2013) e Mészáros (1989, 2009).

É por essa razão que as políticas habitacionais construídas até o tempo presente são baseadas em processos excludentes de civilização, como vem apontando Freire (2014). E, nessa perspectiva, tem-se uma inclusão excludente, porque inclui a população no acesso à habitação, mas de forma excludente, já que potencializa a segregação socioespacial e a manifestação de novas expressões da “Questão Social” na vida dos sujeitos contemplados com as unidades habitacionais do Programa.

Em suma, é necessário fazermos a crítica pela raiz. É, portanto, indispensável ressaltar que o “Morar Feliz” realmente removeu as famílias campistas, considerando-as como “pedras” que havia no “meio do caminho” e que comprometiam os interesses do Estado e do capital imobiliário, financeiro e rentista. Dessa maneira, mistificou-se o discurso do risco das inundações, para que os moradores de Ururá fossem removidos e retirados de toda a sua história de vida, para propiciar novos usos lucrativos para esse território, que se constitui hoje nos novos arcos de valorização fundiária da cidade de Campos.

É preciso que se tenha a percepção de que o “Morar Feliz” se constitui em processos de expropriação, dado que permitiu a revalorização da terra, a partir da sua reestruturação, ou, nos termos de Harvey (2014), propiciou uma acumulação por espoliação. E também por concorrer para a capitalização de todas as esferas da vida dos sujeitos removidos, já que a expropriação da terra e do trabalho concorreu para potencializar uma série de despossessões bárbaras, expressas na negação dos direitos sociais, que são vislumbradas como formas contemporâneas de expropriações, como registraram Fontes (2012) e Harvey (2014), confirmando a nossa hipótese de pesquisa.

---

*Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ*  
Thaís Lopes Cortes

---

Por isso, sinalizamos ser imprescindível a compreensão acerca do que Mészáros (1989) denominou como sendo o sociometabolismo destrutivo do capital, que se apossa da tragédia alheia para buscar novos nichos de valorização e de acumulação. Análises totalizadoras podem nos permitir contribuir junto aos demais segmentos das classes subalternas para o questionamento da materialização da política habitacional, em especial, do “Morar Feliz”, para que, assim, possa-se promover, conjuntamente com outros setores progressistas, propostas de luta, de resistência e de alternativas que sejam mais plausíveis de serem efetivadas junto ao poder público e que atendam às reais necessidades da população que demanda a habitação popular.

### *Referências*

AZEVEDO, A. A Reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana. **Revista Rio de Janeiro**, n. 10, maio/ago. 2003. Disponível em: [http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista\\_10/10-AndreAzevedo.pdf](http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_10/10-AndreAzevedo.pdf). Acesso em: 15 mar. 2018.

AZEVEDO, S.; TIMÓTEO, G.; ARRUDA, A. P. Habitação Social e Segregação Espacial: implicações do Programa Municipal “Morar Feliz” em Campos dos Goytacazes-RJ. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 37., 2013. **Anais [...]**.

BONDUKI, N. **Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 5. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CORTES, T. L. **Violência e Reassentamentos Urbanos a partir da Mídia Impressa**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social de Campos) - Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2016.

FONTES, V. **O Brasil e o Capital-imperialismo: teoria e história**. 3. ed. Editora UFRJ, 2012.

FREIRE, S. Direitos Humanos no Brasil: aportes para compreensão das ambiguidades e das armadilhas persistentes. **Em Pauta**, n. 34, v. 12, p. 71-89, 2014.

GONÇALVES, G. Valor, expropriação e direito: sobre a forma e a violência jurídica na acumulação do capital. *In: BOSCHETTI, I. (org.). Expropriação e Direitos no Capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018.

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. 8. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 1983.

---

*Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ*  
Thaís Lopes Cortes

---

MARICATO, E. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARICATO, E. É a Questão Urbana, Estúpido! *In*: HARVEY, D.; MARICATO, E. *et al.* **Cidades rebeldes**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K. A lei geral da acumulação capitalista. *In*: MARX, K. **O capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. Livro I, volume 1.

MARX, K. A assim chamada acumulação primitiva. *In*: MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013. Livro I: O processo de produção do capital, p. 959-989.

MENDES, J. **O Habitar**: práticas socioespaciais no Conjunto Morar Feliz do bairro da Penha, Campos dos Goytacazes, RJ. 2015. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.

MENDES, J.; GOMES, M.; SIQUEIRA, A. A favela Margem da Linha e as mudanças socioespaciais urbanas em Campos dos Goytacazes, RJ. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: o desenvolvimento da crise capitalista e a atualização das lutas contra a exploração, a dominação e a humilhação, 6., 2013. **Anais [...]**.

MÉSZÁROS, I. A necessidade do controle social. *In*: MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MÉSZÁROS, I. **Produção Destrutiva e Estado Capitalista**. São Paulo. Ensaio, 1989.

MOTA, C. **Políticas habitacionais e os usos econômicos das residências**: O caso do Conjunto Habitacional Matadouro em Campos dos Goytacazes, RJ. 2012. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2012.

NETTO, J. P. Uma face contemporânea da barbárie. **Revista Novos Rumos**, v. 50, n. 1, 2013.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SIQUEIRA, A. M.; MALAGODI, M. A. S. **Enchentes, Vulnerabilidade e Remoção em Campos dos Goytacazes, RJ**. 2012. Disponível em: <http://docplayer.com.br/30481921-Enchentes-vulnerabilidade-e-remocao-em-campos-dos-goytacazes-rj.html>. Acesso em: 15 mar. 2018.

SMIDERLE, D. **O Multiforme Desafio do Setor Sucroalcooleiro de Campos dos Goytacazes, RJ**. 2009. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2009.

SOUZA, J. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

---

*Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ*  
Thaís Lopes Cortes

---

TAVARES, É. *et al.* Desastres ambientais e apropriação do espaço: a política urbana e as experiências com as inundações em Campos dos Goytacazes. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Campos dos Goytacazes, RJ, Ano XV, n. 57, 2017.

UFF. Universidade Federal Fluminense. **Relatório de Pesquisa do Projeto Cartografias Socioambientais e Mapeamento de Áreas de Risco de Inundações no Norte Fluminense**: subsídios para a implementação de sistemas de alerta. Rio de Janeiro, 2016.

---

**COMO CITAR (ABNT):** CORTES, T. L. *Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ. Vértices (Campos dos Goytacazes)*, v. 23, n. 1, p. 129-150, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p129-150>. Disponível em: <https://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15870>.

**COMO CITAR (APA):** Cortes, T. L. (2021). *Tinha uma casa no meio do caminho: inundações e remoções em Ururá, Campos dos Goytacazes/RJ. Vértices (Campos dos Goytacazes)*, 23(1), 129-150. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p129-150>.

Submetido em: 2 out. 2020

DOI: 10.19180/1809-2667.v23n12021p151-179

Aceito em: 2 mar. 2021

## *Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social*

Luana Fernandes dos Santos Azeredo  <https://orcid.org/0000-0002-1034-3563>

Assistente Social formada pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Serviço Social e Desenvolvimento Regional pela UFF Niterói. Doutoranda em Serviço Social (Bolsista CAPES) na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) – Rio de Janeiro/RJ – Brasil. E-mail: luana.fernandes.rr@gmail.com.

### *Resumo*

Este artigo traz reflexões sobre a atuação da Política de Assistência Social em contextos de desastres ambientais – temática notadamente fundamental para o debate na atualidade. Para tanto, partimos de pesquisa bibliográfica e documental buscando compreender a atuação dessa Política frente aos desastres, considerando sua instituição em uma sociedade fundada na lógica específica de acumulação capitalista. Identificamos que a resposta da Política de Assistência Social aos desastres ambientais ainda tem se dado de modo focalizado, pautada na lógica emergencial, desconsiderando a processualidade da produção dos desastres, bem como os elementos da estrutura social que os fomentam. Considerando isso, destacamos o papel estratégico que o setor da Vigilância Socioassistencial possui, demonstrando a importância da atuação profissional em meio a esses cenários, bem como sinalizando estratégias para tanto. Como esse setor atua diretamente com a produção de conhecimento acerca da realidade, desenvolvemos uma argumentação explicitando a relevância dessa atuação em ações de prevenção aos riscos e desastres ambientais.

Palavras-chave: Capitalismo. Desastre Ambiental. Assistência Social. Vigilância Socioassistencial.

## *Strategies for preventing environmental risks and disasters through the Social Assistance Policy*

### *Abstract*

This article reflects on the performance of the Social Assistance Policy in contexts of environmental disasters - a notably fundamental theme to the debate today. To do so, we started with bibliographic and documentary research seeking to understand the performance of this Policy in relation to disasters, considering its institution in a society founded on the specific logic of capitalist accumulation. We identified that the Social Assistance Policy's response to environmental disasters has still been focused, based on emergency logic, disregarding the proceduralism of the production of disasters, as well as the elements of the social structure that foster them. Considering this, we highlight the strategic function of the Social-Assistance Surveillance sector, demonstrating the importance of professional performance in the midst of these scenarios, as well as signaling strategies for this. As this sector works directly with the production of knowledge about reality, we have developed an argument explaining the relevance of this performance in actions to prevent environmental risks and disasters.

Keywords: Capitalism. Environmental Disaster. Social Assistance. Social-Assistance Surveillance.

## *Estrategias de prevención de riesgos y desastres ambientales basadas en la Política de Asistencia Social*

### **Resumen**

Este artículo trae reflexiones sobre el desempeño de la Política de Asistencia Social en contextos de desastres ambientales, un tema notablemente fundamental para el debate actual. Para ello partimos de una investigación bibliográfica y documental tratando de comprender el desempeño de esta Política frente a los desastres, considerando su institución en una sociedad fundada en la lógica específica de la acumulación capitalista. Identificamos que la respuesta de la Política de Asistencia Social a los desastres ambientales aún se ha enfocado, con base en la lógica de la emergencia, desconociendo la procedimentalidad de la producción de los desastres, así como los elementos de la estructura social que los propician. Teniendo esto en cuenta, destacamos el rol estratégico que tiene el sector de Vigilancia Asistencial, demostrando la importancia del desempeño profesional en medio de estos escenarios, así como señalando estrategias para ello. Como este sector trabaja directamente con la producción de conocimiento sobre la realidad, hemos desarrollado un argumento explicando la relevancia de este desempeño en acciones de prevención de riesgos y desastres ambientales.

Palabras clave: Capitalismo. Desastre Ambiental. Asistencia Social. Vigilancia Socio-Asistencial.

*Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores*



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

## **1 Introdução**

O conteúdo tratado neste artigo versa sobre a compreensão do papel da Política de Assistência Social em contexto de desastre ambiental, considerando as peculiaridades da lógica de acumulação capitalista sobre esses elementos.

O objetivo é problematizar como tem se dado o trabalho de enfrentamento a esses fenômenos. Nesse sentido, destacamos um setor chave da referida Política (Vigilância Socioassistencial), como importante estratégia para a ação de prevenção dos riscos e desastres.

Partimos do pressuposto que esses fenômenos não são naturais, mas social e historicamente construídos, representando uma das faces das crises desencadeadas pelo sistema capitalista. A Política de Assistência Social representa um dos braços do Estado na contenção das demandas geradas por esses fenômenos, e possui ainda uma ação pautada pela emergência e não pela prevenção da concretização do risco.

## **2 Metodologia**

O desenvolvimento deste trabalho se deu a partir de dois modelos de pesquisa, a saber: a documental, segundo a qual a “fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias” (MARCONI, LAKATOS, 2003, p. 174); e a pesquisa bibliográfica que se baseia em fontes secundárias e “abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo” (MARCONI, LAKATOS, 2003, p. 183). Também colaborou nessa produção a vivência da autora como profissional atuante em contexto de desastre ambiental via Política de Assistência Social e Núcleo de Pesquisa Acadêmico.

## **3 Resultados**

### *3.1 Desastres Ambientais: reflexões iniciais*

Iniciamos este texto com uma síntese do debate conceitual sobre os desastres, principalmente considerando os discursos negacionistas emergentes, os quais se opõem, por exemplo, à realidade do aquecimento global, ou mesmo da pandemia da Covid-19. Consequentemente, as ações necessárias para o real enfrentamento dessas questões permanecem à margem da esfera de decisão política. Portanto, é imprescindível nos estudos sobre desastres ambientais um posicionamento claro acerca do que eles são.

A partir de uma primeira aproximação com o fenômeno, podemos reconhecê-lo enquanto evento da natureza que sempre assolou a humanidade e envolve elementos como água, terra e ar, por exemplo. Quando em interação ou dinâmica extrema, tais elementos causam desastres como as inundações, movimentações de terra, furacões, dentre outros. À primeira vista, portanto, tais são as determinações mais superficiais desse tipo de fenômeno, o qual apenas se constitui enquanto desastre caso pessoas sejam atingidas. Logo, uma chuva forte que cai sobre o mar não é um desastre, porém, se essa mesma chuva cai sobre a cidade causando inundação, isso configura um desastre (GESTÃO..., 2012).

---

*Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social*  
Luana Fernandes dos Santos Azeredo

---

Diversos estudos<sup>1</sup> tentam formular uma definição para o que são os desastres, contudo ainda hoje não há um consenso quanto a isso. Não cabe neste momento uma análise aprofundada sobre as distintas vertentes de análise sobre os desastres, porém, para uma melhor contextualização da perspectiva que tem nos orientado, podemos avançar um pouco mais na compreensão dessa definição.

Diversas esferas do conhecimento têm se debruçado sobre a tarefa de compreender o que são os desastres, destacando-se as áreas do Direito dos Desastres e Sociologia dos Desastres. Na esfera do direito existem diversos tratados entre países objetivando regulamentar de alguma forma a ação perante esses fenômenos. Criou-se, então, uma base de entendimento internacional sobre os mesmos, cujos elementos principais versam sobre: ser um evento natural ou influenciado pelo ser humano; produz riscos e danos tanto às pessoas, quanto às propriedades e meio ambiente (VIEIRA, 2017).

Segundo o Inter-Agency Standing Committee - IASC<sup>2</sup>, por exemplo, os desastres podem ser considerados “consequências de eventos desencadeados por riscos naturais que sobrecarregam a capacidade de resposta local e afetam seriamente o desenvolvimento social e econômico de uma região” (p. 2008, p. 5, tradução e grifo da autora).

Já a Organização das Nações Unidas compreende os desastres como uma

séria interrupção no funcionamento de uma comunidade ou sociedade que ocasiona uma grande quantidade de mortes da mesma forma que perdas e impactos materiais, econômicos e ambientais que excedem a capacidade da comunidade ou sociedade afetada de fazer frente à situação mediante o uso de seus próprios recursos (UNISDR, 2009, p. 13-14, tradução da autora).

Normativamente, no Brasil os desastres foram definidos pelo Ministério da Integração Nacional como

resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade envolvendo extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou ambientais, que excede a sua capacidade de lidar com o problema usando meios próprios (BRASIL, 2012, p. 1).

Há, inclusive, a Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE)<sup>3</sup>, a qual divide os desastres em duas categorias: desastres naturais e desastres tecnológicos. Tais definições, no entanto, abstêm fatores qualitativos significativos desses fenômenos, afastando-se de uma visão totalizadora, ontológica dos mesmos. Não conseguem evidenciar, por exemplo, o papel que a estrutura e dinâmica social exercem nesse contexto. Isso tem contribuído para a manutenção de uma racionalidade na qual os desastres são tidos enquanto eventos *naturais* e *inevitáveis*, recaindo a culpa sobre os atingidos, os quais, em contexto de inundação por exemplo, são tidos como “teimosos” (VALENCIO, 2009) que insistem em habitar em locais de risco.

---

<sup>1</sup> KREPS, G. A. Future directions in disaster research: the role of taxonomy. *International Mass Emergencies and Disasters*, v. 7, n. 3, p. 215-241, Nov. 1989.

FRITZ, C. E. Disasters. In: MERTON, R. K.; NISBET, R. (eds.). *Social problems*. New York: Harcourt Brace & World, 1961.

OLIVER-SMITH, A. What is a disaster? Anthropological perspectives on a persistent question. In: OLIVER-SMITH, A.; HOFFMAN, S. M. (ed.). *The angry earth: disaster in anthropological perspective*. New York: Routledge, 1999.

<sup>2</sup> O IASC é um fórum de coordenação humanitária pertencente às Nações Unidas.

<sup>3</sup> Acesso pelo link: <https://www.bombeiros.gov.br/wp-content/uploads/2012/06/1.-Codifica%C3%A7%C3%A3o-Brasileira-de-Desastres-COBRAD2.pdf>.

---

*Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social*  
Luana Fernandes dos Santos Azeredo

---

Por muito tempo perdeu a visão do desastre enquanto evento “natural” e é somente a partir da década de 1970 que se iniciam os estudos nas ciências sociais voltados para análises mais amplas a respeito do conceito, levando em consideração aspectos sociais (GILBERT, 1995)<sup>4</sup>.

Nesse sentido, o desastre passa a ter outra via de interpretação considerando a dinâmica e estrutura social como fatores importantes nesse processo, afastando-se da visão empiricista e buscando a compreensão dos reais e mais elementares determinantes desses fenômenos.

Essa perspectiva de análise ganha espaço a partir do campo de conhecimento denominado Sociologia dos Desastres, o qual põe em evidência o papel que agentes sociais como o Estado, a sociedade e o setor privado exercem no processo de construção e intensificação dos desastres ambientais.

Mesmo com tal avanço, ainda perduram discursos diversos acerca do que são os desastres. Segundo Valencio (2014), isso se expressa a partir de um conflito entre duas teorias: a teoria dos *hazards* e a teoria dos desastres.

A teoria dos *hazards* enfatiza uma abordagem geográfica, na qual os mecanismos físicos, a distribuição temporal e espacial e dinâmica de eclosão dos eventos físicos têm maior peso, enquanto a teoria dos desastres, construída desde uma abordagem sociológica, enfatiza as considerações sobre a organização social complexa e o comportamento coletivo. (VALENCIO, 2014, p. 3632).

O desastre, então, pode ser considerado um fenômeno natural, resultante exclusivo de fatores físicos que ocorre em um dado momento específico. As fortes chuvas, por exemplo, podem causar inundações e/ou alagamentos nas cidades, produzindo danos diversos. Uma vez que as águas baixam, os atingidos iniciam as ações necessárias para o retorno à rotina cotidiana. O desastre, por essa perspectiva, é compreendido enquanto o momento no qual a população estava sendo afetada pelas águas e finda-se com o cessar desse cenário. A chuva é reconhecida, e até noticiada, como o elemento fomentador da crise do desastre denominado como “natural”.

Por outro lado, entendemos o desastre enquanto um fenômeno constituído por elementos ambientais e sociais em interação, cuja construção se dá ao longo de um processo e não espontaneamente em apenas um dado momento no tempo. Retomando o exemplo anterior, por essa outra perspectiva a chuva passa a ser compreendida enquanto o elemento deflagrador da crise dos desastres, ou seja, o agente desencadeador do ápice do processo. O desastre, todavia, não se restringe apenas ao momento no qual as águas afetam a população, mas se expressa em um processo constituído por três cenários: o pré-desastre (momento no qual o risco passa a existir), a crise do desastre (quando o risco é materializado), e a continuação do desastre (quando o momento mais crítico passa, porém ainda se mantém uma ruptura com o modo de vida anterior).

Os desastres por essa ótica, portanto, são concebidos a partir da interação entre elementos da natureza (como as fortes chuvas) e a dinâmica das relações sociais que, na sociedade capitalista, assume valores, normas e relações de produção que levam a humanidade a um rompimento metabólico com a natureza (MARX, 2017).

---

<sup>4</sup> GILBERT, C. Studying disaster: a review of the main conceptual tools. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, v. 13, n. 3, p. 231-240, 1995.

---

*Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social*  
Luana Fernandes dos Santos Azeredo

---

Nesse sentido, consideramos que o mais adequado não seria referir-se aos desastres como “naturais”, posto que contribui para dificultar uma problematização crítica a respeito do fenômeno. Tal expressão por si só já traz uma conotação de que esses fenômenos são fruto de uma “lei natural” que rege a vida em sociedade, escondendo seus reais determinantes. Entendemos que

naturais podem ser as chuvas, as secas, as erupções vulcânicas, porém, estas e outras manifestações da natureza somente se transformam em desastres quando se entrelaçam com determinadas condições de vida, de moradia, de saúde, em suma, de precariedade exacerbada pelas taxas de desigualdade encontradas na sociedade. Ainda que muitos destes processos venham à tona a partir da dimensão física, os mesmos são, essencialmente, de outra ordem. É no processo de tecitura cotidiana que vão se moldando os rostos das reais vítimas dos desastres, em sua imensa maioria pobres e não brancos, que assistem suas moradias precárias serem arrastadas pelas chuvas incessantes, que relembram seus parentes soterrados pela lama e pelos escombros, que constataam a contaminação de seus meios de sobrevivência por produtos tóxicos, enfim, que experimentam uma série de violações que vão muito além do momento do impacto (DUTRA, 2018, p. 34-35).

Em outras palavras, a produção e/ou intensificação dos processos de desastres se dão a partir das relações sociais, influenciadas também pelo ambiente, o que implica o reconhecimento de elementos não apenas naturais nesse processo, mas principalmente antrópicos, notadamente delineados na sociedade capitalista pela lógica de acumulação do capital.

A fim de diferenciar nossa perspectiva, portanto, trataremos os desastres neste trabalho como “desastres ambientais”, visto que os compreendemos como socialmente determinados, ou seja, são determinados pelas condições postas pelo capital para sua autorreprodução.

Em concordância, Vieira sinaliza que os

desafios enfrentados com relação aos desastres na atualidade demonstram que a responsabilidade humana não pode ser separada dos fatores puramente ambientais para se conceituar um evento calamitoso. O ser humano influencia de tal modo o ambiente, que não há como definir um desastre como puramente natural ou como puramente ocasionado por suas mãos. [...] A interação do indivíduo com seu meio, os arranjos sociais institucionais que permitem os seres humanos alterarem o ambiente físico em busca de sustento e abrigo, o grau de resposta que a sociedade dará às consequências dessas atitudes, tudo representa elementos que moldam a evolução do desastre. (VIEIRA, 2017, p. 37, 71).

Para fins de definição, portanto, compreendemos os desastres ambientais enquanto a “concretização do risco, isto é, uma interação deletéria entre um evento natural ou tecnológico e a organização social, que coloca em disrupção as rotinas de um dado lugar e gera elevados custos (temporais, materiais e psicossociais) de reabilitação e reconstrução. (VALENCIO *et al.*, 2005, p. 163-164).

A seguir, trataremos do debate sobre a função da Política de Assistência Social em contexto de desastre, destacando a importância do trabalho da Vigilância Socioassistencial por meio da produção de conhecimento.

### *3.2 A Vigilância Socioassistencial como estratégia para o desenvolvimento do trabalho preventivo em contextos de desastres ambientais*

A Vigilância Socioassistencial pode ser compreendida concomitantemente enquanto um objetivo, um instrumento e uma função da Política de Assistência Social. De acordo com a Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011, que altera a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 2011), ela se expressa enquanto um objetivo, analisando “territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos”. Também é um “instrumento das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território” (BRASIL, 2011).

Já o artigo 87 da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2012 (NOBSUAS), apresenta a Vigilância Socioassistencial como uma das funções da Assistência Social, devendo realizar-se

por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata:

- I – das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios;
- II – do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. (BRASIL, 2012, p. 40).

Para tanto, deve fornecer informações sistematizadas que

- I - contribuam para que as equipes dos serviços socioassistenciais avaliem sua própria atuação;
- II - ampliem o conhecimento das equipes dos serviços socioassistenciais sobre as características da população e do território de forma a melhor atender às necessidades e demandas existentes;
- III - proporcionem o planejamento e a execução das ações de busca ativa que assegurem a oferta de serviços e benefícios às famílias e indivíduos mais vulneráveis, superando a atuação pautada exclusivamente pela demanda espontânea. (BRASIL, 2012, p. 41).

O termo “vigilância” pode gerar interpretações equivocadas, portanto é importante salientar que não cabe a esse setor uma postura fiscalizadora/punitiva, mas um trabalho direcionado à identificação das vulnerabilidades e riscos sociais existentes nos territórios, bem como a capacidade de atendimento dos serviços a essas demandas, objetivando a partir desse conhecimento melhor subsidiar os técnicos e gestores na planificação das suas ações e tomadas de decisão. Nesse sentido, é função da Vigilância Socioassistencial “saber onde estão e quantos são os que demandam por proteção social e qual é a capacidade dos equipamentos e serviços para suprir suas necessidades” (SILVA, 2015, p. 3), o que é fundamental para se evitar o agravamento de determinadas situações, bem como prevenir outras.

O trabalho desse setor está diretamente vinculado, portanto, às expressões da questão social como a pobreza, a baixa escolaridade, o *deficit* habitacional, dentre outras. Tais expressões se apresentam como elementos que contribuem para a produção e intensificação dos processos de desastres ambientais. Tomando como exemplo a pobreza, identificamos que tem se expressado enquanto fator que se destaca em meio aos principais grupos atingidos por esses fenômenos.

---

*Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social*  
Luana Fernandes dos Santos Azeredo

---

Dados da CEPAL<sup>5</sup> (2002) apontam que a ocorrência de desastres e pobreza reforçam-se mutuamente, indicando que em 1998, 95% das mortes por desastres ambientais aconteceram nos países pobres. Esses dados enfatizam a ideia de que, independentemente do lugar do planeta, os pobres são sempre as principais vítimas de catástrofes naturais. (SANTOS, 2012, p. 28).

Reforçando essa reflexão, o Escritório das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastres afirma que “ao longo dos 20 anos, 90% das 1,35 milhão de pessoas que morreram em mais de 7 mil desastres são de países de baixa e média renda” (UNISDR, 2016, não paginado). Olhando para além dos números podemos compreender que antes da materialização do momento mais crítico do desastre existe um processo sendo construído a partir de elementos como a exploração entre classes, a expropriação de direitos e o adensamento da dependência entre países, que corroboram demasiadamente para a constituição de vulnerabilidades sociais. Essa vulnerabilidade não se refere aos sujeitos, às suas capacidades físicas, psicológicas ou biológicas, mas são as condições de vida que se tornam vulneráveis, dificultando o enfrentamento das crises dos desastres. Compreende-se, assim, que as vulnerabilidades possuem dimensões diversas como econômica, social, política, educacional, ecológica, dentre outras (DUTRA *et al.*, 2011).

Como exemplificação podemos citar os territórios que possuem uma conformação específica favorecedora do risco, como lixões aterrados, beiras de rios ou encostas. Tal contexto relacionado com o alto custo para aquisição de uma habitação adequada, e à elevada precarização do mundo do trabalho, leva indivíduos e famílias inteiras a recorrerem a essas áreas – ainda não valorizadas pelo mercado – como alternativa para construção de suas casas<sup>6</sup>, enfrentando fenômenos como as inundações e movimentações de massa.

A pandemia da Covid-19 expressa mais um exemplo dessa vulnerabilidade. Também considerada um desastre<sup>7</sup>, a pandemia acaba sendo agravada pela ausência de condições das famílias de baixa renda manterem-se em isolamento social em decorrência das condições de trabalho (pois não podem parar), ou pelas condições da moradia – segundo a pesquisadora Marta Arretche, isso se dá pois “idosos e portadores de doenças crônicas convivem com os outros membros da família e até com outras famílias, em espaços apertados, muitas vezes dormindo no mesmo quarto”. (ARANTES, 2020, não paginado).

A partir de processos como esses, desdobram-se outros contextos de vulnerabilidade social ao enfrentamento das crises dos desastres, que se expressarão não somente no dito momento da crise, mas podem se estender para além dele. A título de exemplo, em contexto de inundações, muitos desses indivíduos e famílias poderão não retornar para as antigas residências por estarem condenadas, ou, no caso da pandemia, muitos deixarão de trabalhar para cuidar dos familiares enfermos ou das crianças que por enquanto não podem estar em creches ou escolas.

---

<sup>5</sup> CEPAL.COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*. Santiago de Chile: LC/G 2170, 2002.

<sup>6</sup> Amaral *et al.* (2020) apontam que o *deficit* habitacional no Brasil é predominante entre as populações com faixa de renda de até 3 salários mínimos, sendo superior a 70% entre 2007 e 2012.

<sup>7</sup> O modelo de desenvolvimento capitalista contribui para a construção/intensificação de processos de desastres ambientais, dentre os quais se incluem as epidemias/pandemias. A esse respeito, uma das chaves de análise encontra-se na organização de uma nova forma social fomentadora de cenários propícios à proliferação de doenças, a partir, por exemplo, da destruição das florestas, da criação de animais com base no confinamento, e da aglomeração residencial urbana em condições precárias e insalubres. Portanto, “as epidemias possuem caráter socialmente constitutivo como desastres ambientais. É nesse sentido que ponderamos que a pandemia da COVID-19 não é a causa das mazelas atuais, tampouco personifica a crise em si, mas consiste em uma das expressões do desenvolvimento nessa forma social” (AZEREDO; PEREIRA, 2020, p. 153).

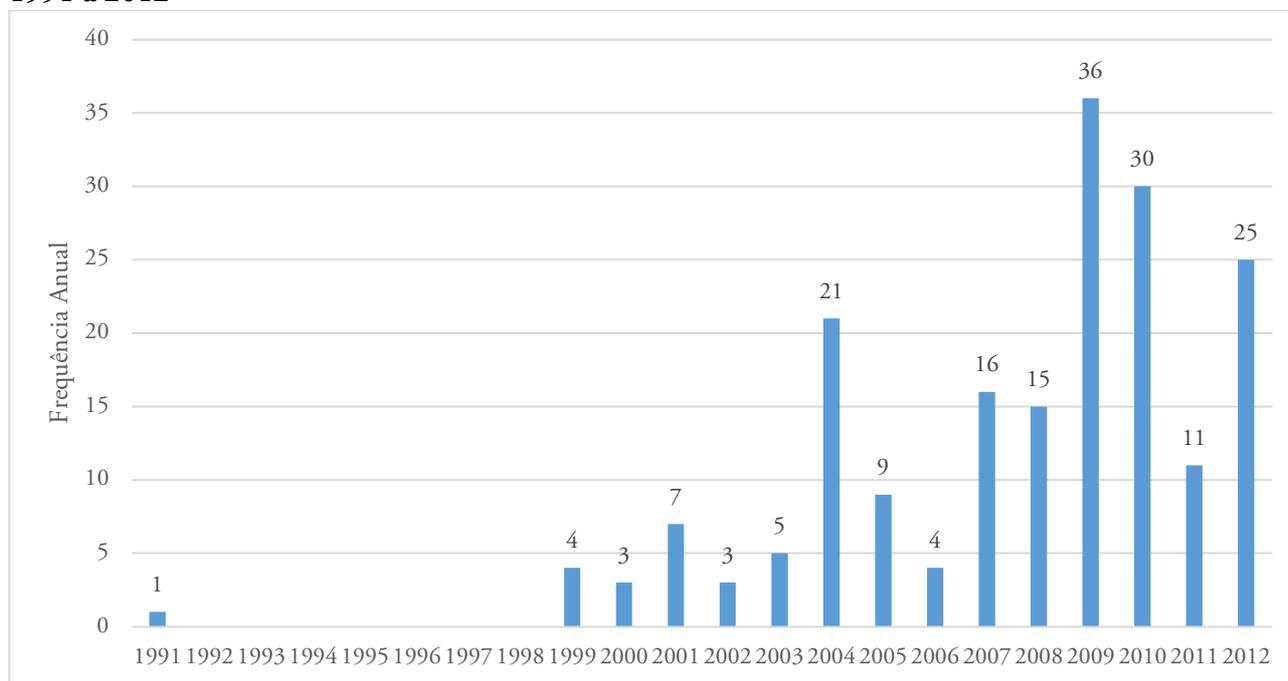
*Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social*  
Luana Fernandes dos Santos Azeredo

Isso nos apresenta um duplo movimento que merece destaque. O contexto de vida vulnerável vivenciado por essas pessoas acaba levando-as a serem as mais atingidas pelos desastres, ao mesmo tempo que os desastres aprofundam o contexto de vida vulnerável. Trata-se de um ciclo que demonstra não estar sendo interrompido, a julgar pelos dados de recorrência desses fenômenos, tanto em tipo, quanto em localidade – ou seja, os mesmos tipos de desastres ocorrem repetidas vezes nos mesmos lugares.

Podemos observar essa questão a partir do conteúdo exposto no Atlas Brasileiro de Desastres Naturais, referente ao período de 1991 a 2012, o qual analisa diversos tipos de fenômenos por região. Ao pegarmos as inundações<sup>8</sup> na região sudeste brasileira como exemplo, podemos observar que se trata de um dos mais recorrentes tipos de desastres ambientais, superado apenas pelas enxurradas. Ao contrário dessas, as inundações por serem graduais, e ocorrerem com certa periodicidade, possuem maiores condições de previsibilidade, o que confere um peso maior às ações preventivas que impeçam a concretização do risco. Ao menos é o que se espera, todavia os dados informam o contrário como veremos a seguir.

Os gráficos 1 e 2 apontam para duas questões importantes. A primeira refere-se ao aumento anual das ocorrências de inundações no Estado do Rio de Janeiro (Gráfico 1), e a segunda o período de maior incidência desse fenômeno.

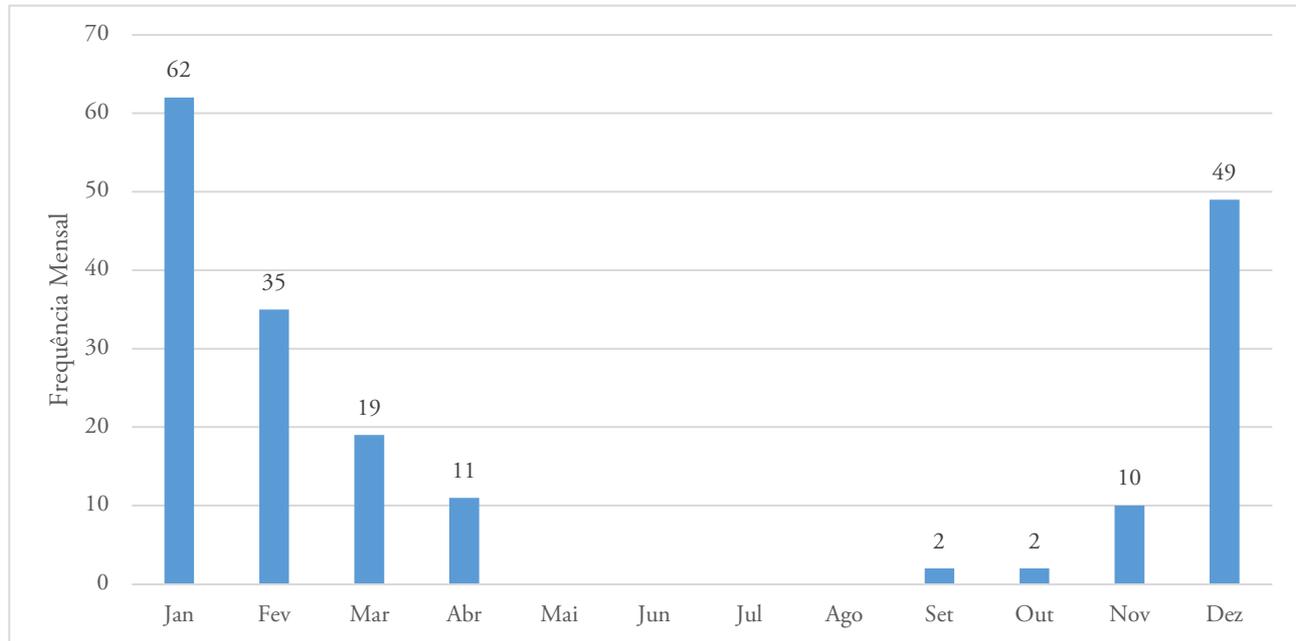
**Gráfico 1. Frequência anual de desastres por inundações no Estado do Rio de Janeiro, no período de 1991 a 2012**



Fonte: ATLAS... (2013)

<sup>8</sup> De acordo com a obra ATLAS... (2013, p. 115), a inundações está relacionada “à cheia e ao extravasamento dos rios, que ocorrem com certa periodicidade e de forma paulatina e previsível”.

**Gráfico 2. Frequência mensal de desastres por inundações no Estado do Rio de Janeiro, no período de 1991 a 2012**



Fonte: ATLAS... (2013)

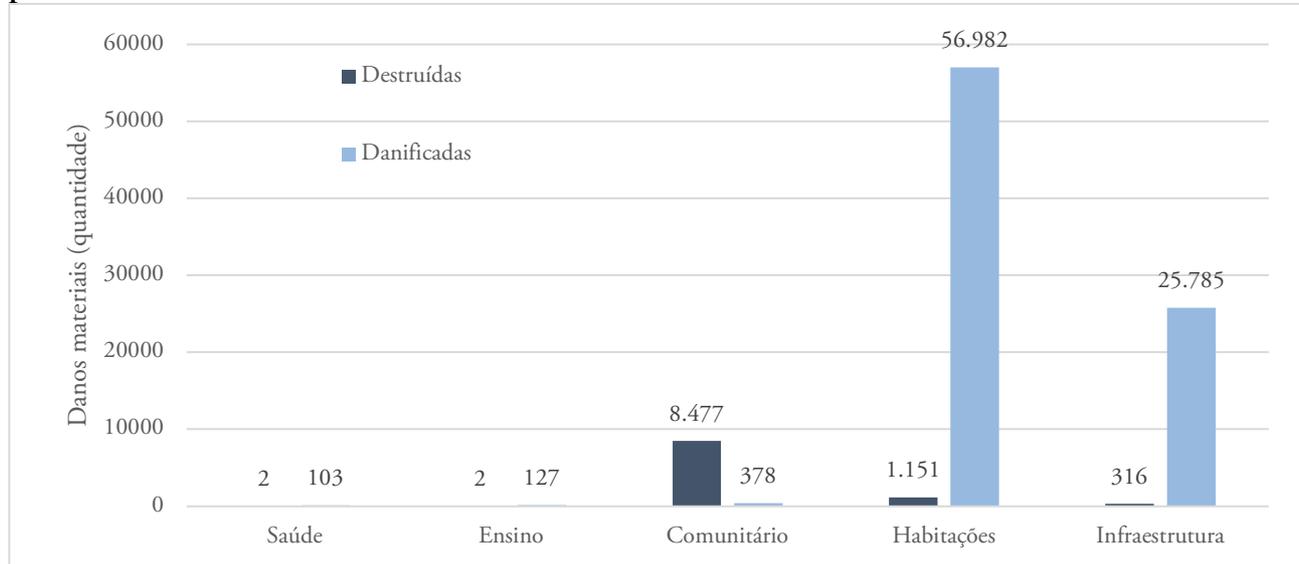
O Gráfico 1 nos remete à questão da recorrência do fenômeno e sua intensificação. O Gráfico 2 demonstra uma delimitação temporal dos períodos mais suscetíveis às inundações – início e final do ano. Tais elementos levantam o seguinte questionamento: se são as inundações previsíveis; já se sabe em quais períodos mais ocorrem; e por serem recorrentes deduz-se que já se construiu conhecimento e experiência suficientes para lidar com o problema, por que os casos continuam sendo registrados todo ano e, além disso, têm se intensificado?

Essa realidade não é somente brasileira, mas é constatada a partir de dados mundiais.

No total, o EM-DAT registrou uma média de 335 desastres relacionados ao clima por ano entre 2005 e 2014, um aumento de 14% de 1995-2004 e quase o dobro do nível registrado durante 1985-1994. Embora os cientistas não consigam calcular qual porcentagem desse aumento é devido às mudanças climáticas, as previsões de mais condições climáticas extremas no futuro quase certamente significam que iremos testemunhar uma tendência de aumento contínuo em desastres relacionados ao clima nas próximas décadas (CRED, UNISDR, 2015, p. 5, tradução da autora).

Como citado anteriormente, as condições vulneráveis de vida incidem diretamente nesse processo. Em relação aos danos causados pelas inundações no Rio de Janeiro entre 1991 e 2012, as habitações foram as mais atingidas em termos materiais, tanto em relação à destruição, quanto à danificação (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Danos materiais causados por desastres de inundações no Estado do Rio de Janeiro, no período de 1991 a 2012**



Fonte: ATLAS... (2013)

Logo, o lar que é um dos principais lugares onde se reproduz a vida, e que já pode apresentar diversas precariedades físicas e ambientais, vulnerabiliza-se ainda mais a cada inundação. E é exatamente esse um dos principais campos de atuação da Vigilância Socioassistencial.

Ao analisarmos esse campo de atuação e seu potencial de produção de conhecimento, é possível perceber a relação intrínseca que possui com as ações de prevenção dos riscos e desastres ambientais. Quando se fala nesse trabalho de prevenção, usualmente nosso pensamento é direcionado às ações da Defesa Civil, instituição com forte marca de atuação nesses contextos. Todavia, destacamos neste trabalho a possibilidade do fortalecimento da prevenção a partir da Vigilância Socioassistencial. Para tanto, alguns elementos tornam-se essenciais para que isso ocorra:

- a) Guarda, sistematização e análise dos dados de forma coerente e disciplinada – O cotidiano de trabalho em um setor como a Vigilância Socioassistencial é marcado por um montante diverso e considerável de dados dos programas, projetos e serviços socioassistenciais. Para além da necessidade de uma visão consciente e planejada de organização desses dados, está talvez o que seja mais laborioso requerendo grande esforço intelectual: o olhar para além dos números e a transformação deles em conhecimento transformador da realidade.

Não basta, portanto, a produção de extensos e bem diagramados relatórios se deles não se pode absorver o que é necessário para problematizar a realidade e buscar mudanças. Os números por si só, organizados em tabelas por exemplo, nada mais são que informações. Posso informar que 75% da população de determinado território não possui o ensino médio completo. Todavia, qual o perfil dessa população? Gênero, faixa etária, cor? Trabalham? Por que não concluíram o ensino médio? Como se apresenta a rede escolar naquele território? Há demanda reprimida por vaga? Se sim, possui alguma relação com essa realidade? Existe alguma ação voltada para o enfrentamento dessa condição? A vida dessas pessoas tem sido impactada de alguma forma por esse motivo?

*Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social*  
Luana Fernandes dos Santos Azeredo

Enfim, são diversas questões que podem ser formuladas a partir de um simples número e representam o que realmente importa para a gestão da política pública. Trata-se de uma real análise dos números buscando a interpretação efetiva dos riscos e vulnerabilidades existentes nos territórios, e que requerem respostas do poder público.

- b) Devida estruturação do setor – A já referida Lei nº 12.435 (BRASIL, 2011) informa que a gestão das ações da Assistência Social se dará a partir de um sistema descentralizado e participativo, a saber, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Dentre diversos objetivos provenientes dessa organização está assegurar a Vigilância Socioassistencial. A NOB-SUAS em seu artigo 90 informa ainda que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir a área da Vigilância Socioassistencial diretamente vinculada aos órgãos gestores da política de assistência social, dispondo de recursos de incentivo à gestão para sua estruturação e manutenção” (BRASIL, 2012, p. 41).

Todavia, os dados apontam para uma realidade ainda distante do que se preconiza, e isso pode ser verificado por meio da sistematização das respostas do CENSO SUAS 2018 e 2019. Uma das questões colocadas aos municípios foi se a Vigilância Socioassistencial (inclusive áreas de monitoramento e avaliação) faz parte da estrutura do órgão gestor. O resultado obtido está descrito no Quadro 1.

**Quadro 1. Respostas dos municípios brasileiros sobre estrutura da Vigilância Socioassistencial**

Brasil	Municípios que responderam	Não constituída	Sim, de maneira informal	Sim, na estrutura formal do órgão gestor
Ano 2018	5539	1753	2056	1730
Ano 2019	5489	1720	2026	1743
Rio de Janeiro	Municípios que responderam	Não constituída	Sim, de maneira informal	Sim, na estrutura formal do órgão gestor
Ano 2018	92	22	43	27
Ano 2019	92	22	37	33

Fonte: CENSO SUAS 2018 e 2019 (BRASIL, 2018; BRASIL, 2019). Dados sistematizados pela autora.

Tanto em 2018 quanto em 2019 o número de municípios com o setor formalmente instituído não alcança nem 33%. Falando especificamente do Rio de Janeiro, esse percentual tem uma pequena elevação de um ano para o outro, todavia não chega a ultrapassar os 36%. Isso significa que a maior parte do Brasil não possui um setor de Vigilância Socioassistencial na estrutura formal do órgão gestor.

É preciso que o poder público estruture os setores de Vigilância Socioassistencial a fim de que possam efetivamente desempenharem seu papel. Nesse sentido, é fundamental, por exemplo: a formação de equipes a partir de um perfil técnico e não por indicação política; com profissionais que saibam atuar com coleta, sistematização e análise de dados utilizando ferramentas informacionais necessárias para tanto; a oferta de equipamentos como computadores e *softwares* indispensáveis para a maior agilidade e confiabilidade no manuseio dos dados, bem como para sua guarda com segurança; e o investimento em capacitações continuadas, o que, conseqüentemente, refletirá na qualificação do trabalho desenvolvido.

---

*Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social*  
Luana Fernandes dos Santos Azeredo

---

- c) Transformação da concepção que se tem sobre esse trabalho - Por ser um trabalho voltado para monitoramento e avaliação da política, muitos profissionais não o compreendem da forma adequada, mantendo-se por vezes a ideia de fiscalização e punição – mentalidade, essa presente tanto em equipes da Vigilância, quanto em meio a profissionais dos demais serviços.

Esse contexto acaba criando um distanciamento e, por consequência, a não apropriação desse trabalho por parte de todos que compõem o SUAS. É essencial, portanto, ultrapassar esse limite e apreender esse espaço como sendo coletivo, reconhecendo que o conhecimento só se produz de modo qualificado se o trabalho também for bem desempenhado desde a coleta de dados nas diversas unidades de atendimento.

Em outras palavras, a função da Vigilância Socioassistencial não cabe apenas a uma equipe denominada com tal nomenclatura, mas é transversal às atividades cotidianas de todos os profissionais do SUAS e, portanto, a produção de conhecimento, proveniente da contribuição de cada um em sua responsabilidade, acaba sendo uma ação coletiva. Ação essa que deve gerar frutos que retornarão a essas unidades em forma de resposta às demandas.

- d) Reconhecimento do papel do SUAS nos contextos de desastres ambientais – Destaca-se a relevância de se reconhecer a responsabilidade do SUAS para além das ações pautadas apenas na resposta à crise e não à sua prevenção. Esse movimento tem se mostrado urgente a fim de que a Assistência Social, em suas diversas particularidades municipais, assumo seu lugar de agente que deve ocupar-se “de prover proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais, independente de contribuição prévia [...]” (BRASIL, 2012, p. 16), deslocando do lugar de ente passivo que permanece no aguardo da chamada de emergência, para agente ativo, propositivo, que com base nos diagnósticos socioterritoriais antecipa-se à ocorrência das crises dos desastres, ação essa que se dá a partir, principalmente, da vontade política, e do conhecimento do

cotidiano da vida das famílias, a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos “territórios de incidência” de riscos no âmbito da cidade, do Estado, do país, para que a Assistência Social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos. (BRASIL, 2005, p. 93).

Percebe-se que o “risco” é elemento bastante presente nos documentos que orientam o funcionamento da Assistência Social. Isso se deve ao fato de que nessa política o risco é um dos conceitos-chaves que possibilitam a análise da relação entre necessidade e demanda por proteção social, bem como as respostas públicas por meio da oferta de serviços e benefícios (FARIAS, 2013). Trazemos aqui a exposição de Farias, pois representa a ideia que parte do Governo Federal. Segundo o autor,

a operacionalização do conceito risco exige a definição do conjunto de eventos em relação aos quais lhe compete diretamente desenvolver esforços de prevenção ou de enfrentamento para redução de seus agravos. Em relação a tais eventos é necessário desenvolver estudos que permitam algum tipo de mensuração da sua probabilidade de ocorrência ou de identificação de sua iminência, além de realizar o monitoramento de suas incidências. (FARIAS, 2013, não paginado).

---

*Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social*  
Luana Fernandes dos Santos Azeredo

---

Até aqui concordamos em termos com o autor, posto que compreendemos que a Assistência Social não deve permanecer no campo da redução dos agravos (como ele coloca), mas deve avançar para a busca do seu cessar. Continuando com sua abordagem sobre a citação acima, o autor faz uma afirmação complexa. Diz ele que a

Vigilância Socioassistencial não pode ficar adstrita a este escopo pois é extremamente importante reunir informações e análises relativas aos “riscos sociais” (inclusive socioambientais) em sentido amplo, visto que estes tendem a se remeter a situações de vulnerabilidade que desencadeiam efeitos sobre a necessidade/demanda por assistência social, ainda que o enfrentamento ou prevenção das causas não esteja na esfera de competência desta política. Como exemplo disso, pode-se citar o risco (e a incidência) do desemprego; as questões de segurança pública e violência urbana; os riscos socioambientais relacionados a desabamentos e enchentes etc. (FARIAS, 2013, não paginado).

Realmente identificamos a necessidade da Política de Assistência Social trabalhar um olhar mais global sobre a identificação dos riscos, uma vez que a sua percepção ainda está muito associada somente ao rompimento dos vínculos familiares, por exemplo. Todavia, ao se tratar de desastres ambientais, o risco ultrapassa essa perspectiva, inscrevendo-se na precarização radical das condições de vida como já vimos, ou, infelizmente, concretizando-se enquanto um risco de morte.

Não obstante, o autor aponta que a ampliação do olhar sobre os riscos está relacionada a situações que podem gerar demandas para a Assistência Social, citando, inclusive, o exemplo de desastres como desabamentos e enchentes. Ainda coloca que o enfrentamento ou prevenção dessas situações não estão no âmbito de ação da Assistência Social. A grande problemática dessa fala está no fato de não se analisarem os desastres em suas raízes, deixando de compreendê-los enquanto socialmente determinados, a partir de um processo entremeado por elementos diretamente ligados à política em questão.

Tal realidade também foi constatada por Siena. Segundo a autora uma

das explicações para o não aparecimento do grupo de afetados por desastres na PNAS foi dada por uma técnica do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) nas discussões da Mesa Redonda “Sistemas Públicos de Proteção Social (MDS)”<sup>9</sup>. Na ocasião, a referida técnica foi indagada a respeito da não problematização na PNAS dos grupos sociais mais vulneráveis às intempéries cotidianas e que são recorrentemente afetados pelos danos dos desastres. Apesar de afirmar a preocupação do Ministério com o tema, como resposta a técnica enfatizou que os atendimentos aos afetados pelos desastres são considerados emergenciais e a PNAS está preocupada com o atendimento permanente (SIENA, 2012, p. 7-8).

Não causa espanto, portanto, a cultura da ação emergencial (e não preventiva) que ainda é hegemônica na Assistência Social, mesmo se tendo conhecimento de que as vulnerabilidades sociais são construções históricas e, portanto, requerem ações permanentes para seu enfrentamento. São marcas de uma assistência emergencial que nasceu com essa política e ainda ocupa espaço nas ações contemporâneas.

Essa realidade também está expressa nas normativas, como a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a qual define o SUAS a partir de uma organização por níveis de complexidade. No nível dos *Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade* consta a prestação do *Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências*, com a seguinte descrição:

---

<sup>9</sup> A Mesa-Redonda “Sistemas Públicos de Proteção Social (MDS)” ocorreu no 34º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais/ANPOCS, na cidade de Caxambu/MG, em outubro de 2010.

---

*Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social*  
Luana Fernandes dos Santos Azeredo

---

O serviço promove apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas. Assegura a realização de articulações e a participação em ações conjuntas de caráter intersetorial para a minimização dos danos ocasionados e o provimento das necessidades verificadas. (BRASIL, 2009, p. 57).

O período de funcionamento do serviço está descrito da seguinte forma: “Na ocorrência das situações de emergência e de calamidades públicas, mediante a mobilização de equipe de prontidão escalonada pelo regime de plantão, a ser acionada em qualquer horário e dia da semana”. (BRASIL, 2009, p. 58).

Pode-se observar que o trabalho preventivo contra a concretização do risco é inexistente nas orientações da própria política, confirmando-se pelo público-alvo (população já atingida), e pela forma de funcionamento do serviço (em momentos emergenciais). Isso se deve em razão do serviço desenvolvido nesse nível de complexidade estar direcionado para os contextos em que se há, como o próprio nome diz, maior complexidade.

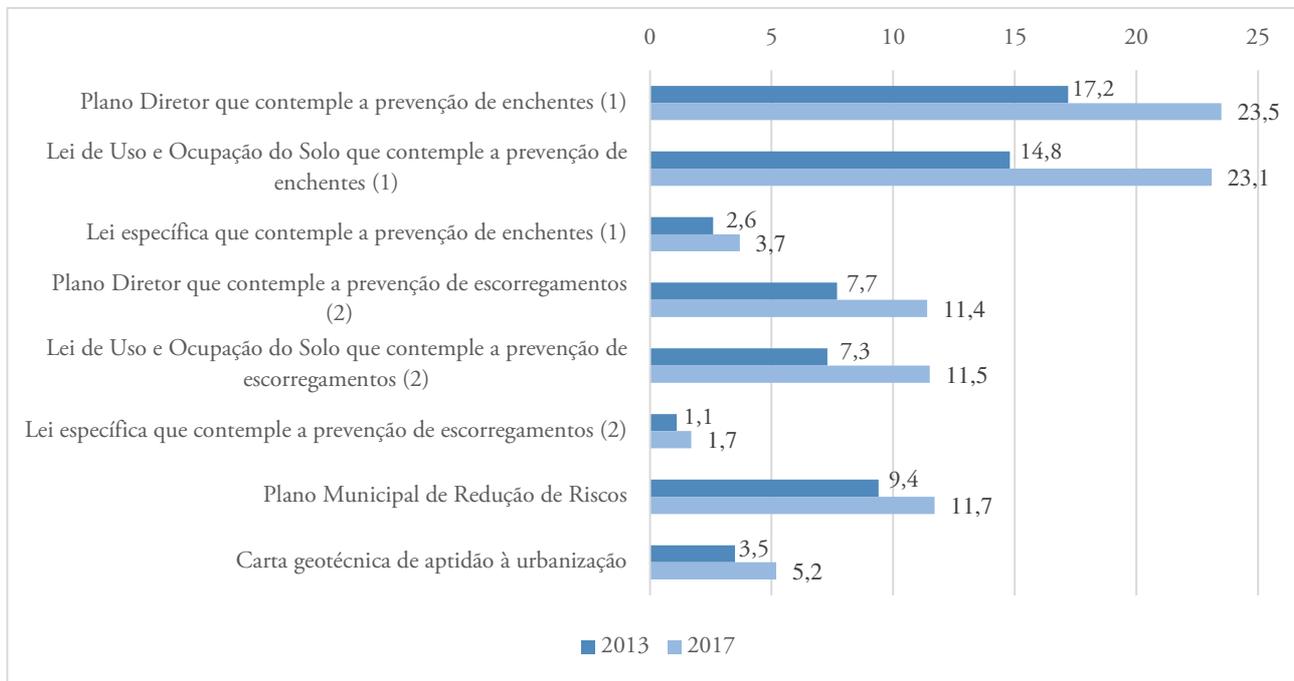
Caberia, portanto, ao nível da *Proteção Social Básica* (PSB) o trabalho de prevenção. Nesse nível de serviço os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) representam a porta de entrada para a política. Segundo Brasil (2009) é

por meio do CRAS que a proteção social se territorializa e se aproxima da população, reconhecendo a existência das desigualdades sociais intra-urbanas. É ali que as políticas sociais agem em rede para a redução das desigualdades, quando apóiam a prevenção e mitigam situações de vulnerabilidade e risco social, bem como quando identificam e estimulam as potencialidades locais, modificando a qualidade de vida das famílias que vivem nessas localidades (BRASIL 2009, p. 14-15).

Logo, o trabalho de prevenção aos riscos está claramente delimitado à PSB, o que requer conhecimento sobre o território de atuação, a produção de um olhar global sobre os riscos, e a problematização de paradigmas que tentam naturalizar tais riscos, como no caso dos desastres ambientais. Para tanto, o trabalho em articulação com a Vigilância Socioassistencial torna-se fundamental, já que uma “das formas de conhecer o território é dispor de informações e dados socioeconômico-culturais, de forma a orientar a ação preventiva” (BRASIL, 2009, p. 33-34). A territorialização é um trabalho de responsabilidade desse setor, e representa “o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade ou risco social. É no território que é operado o princípio da prevenção na política de Assistência Social”. (BRASIL, 2009, 33-34).

Esse padrão de ação baseada na emergência não se restringe apenas à Assistência Social, mas expressa-se na política municipal como um todo. O perfil dos municípios brasileiros elaborado pelo IBGE (2018) apresenta dados alarmantes que indicam a ausência de planejamento para se lidar com os contextos de desastres (Gráfico 4).

**Gráfico 4. Percentual de municípios por instrumento de planejamento – Brasil, 2013-2017**



Fonte: IBGE (2017). (1) Enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas. (2) Escorregamentos ou deslizamentos de encostas.

Os dados revelam uma realidade vivida pelos profissionais e população atingida a cada desastre. A maioria dos municípios brasileiros não possuem instrumento de planejamento e gestão de risco, o que indica uma prática efetivamente pautada em ações emergenciais e sem orientações claras definidas previamente. Em relação à existência de Plano Diretor que contemple a prevenção de enchentes (um dos fenômenos mais recorrentes no Brasil), apenas 23,5% afirmaram possuir no ano de 2017. Sabemos que por mais que esses dados representem uma realidade já difícil, o panorama é ainda pior, posto que não se pode descartar os casos em que a lei permanece apenas no papel, ou seja, há instrumento de planejamento, porém não é posto em prática.

A partir das reflexões aqui postas podemos compreender que há muito a se debater sobre as possibilidades de atuação preventiva sobre os desastres ambientais a partir da Assistência Social, destacando-se o trabalho da Vigilância Socioassistencial como estratégico para tanto. Nesse sentido, salientamos a seguir algumas estratégias importantes voltadas aos desastres ambientais que podem ser desenvolvidas por esse setor.

- 1) O investimento na formação profissional mostra-se como um dos pilares desse trabalho. Apesar da Assistência Social possuir um histórico considerável de atuação em desastres, pouco se discute sobre eles, e somente na atualidade têm se produzido mais estudos e pesquisas relacionando os desastres à essa política, no Brasil.

Logo, a produção de eventos científicos na área, bem como a participação em eventos de outras áreas do conhecimento (como congressos, cursos e oficinas), é uma estratégia importante para acessar um debate diferenciado sobre os desastres ambientais e que pode ainda não possuir corpo denso na área da Assistência Social. Esse tipo de ação pode colaborar, por exemplo, para a produção de indicadores de análise municipal, estadual ou federal, assim como para a ampliação da troca de experiências e saberes.

---

*Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social*  
Luana Fernandes dos Santos Azeredo

---

- 2) Ao reconhecer que os desastres não são naturais, possuem previsibilidade e são entremeados por diversos determinantes, fica explícita a necessidade de identificação dos diversos agentes que devem se responsabilizar por fornecerem alguma resposta nesses contextos, considerando as esferas da prevenção, resposta e recuperação. Esse primeiro reconhecimento é fundamental para se ter uma visão mais ampla das demandas e de quem precisa estar envolvido nas tomadas de decisões ao longo de todo o processo.

Nesse aspecto, a formação de comissões intersetoriais de estudo, planejamento e ação nos municípios representa um avanço para o trabalho em contexto de desastres ambientais, contribuindo para que o foco das ações saia da esfera emergencial e se amplie para a prevenção e recuperação, o que envolve setores diversos como Infraestrutura, Habitação, Educação, Saúde, Defesa Civil, Segurança, Assistência Social, dentre outros.

- 3) O terceiro elemento pauta-se na produção de conhecimento sobre a realidade e, principalmente, no seu registro oficial, objetivando a criação de memória e um meio para que as ações ligadas aos desastres estejam efetivamente na agenda política. Assim, destaca-se a relevância de um olhar mais crítico na produção e atualização dos diagnósticos socioterritoriais, de modo que os desastres sejam contemplados com o devido peso, e não apenas como um apêndice.

Tais diagnósticos são fundamentais, por exemplo, para a produção de Planos Municipais, como o Plano Municipal de Assistência Social e o Plano Diretor, ou até para compor novas ideias como um Plano Municipal de Enfrentamento aos Riscos e Desastres. Entende-se que para esse enfrentamento não basta a exposição da problemática em Planos, visto que para sua concretização vários fatores acabam sendo implicados, como a própria vontade política. Por saber disso, e das dificuldades em se transformar estruturas de trabalho consolidadas historicamente, consideramos que esse debate posto em documentos oficiais, como os citados, já representa um avanço – lembremos que toda ação pública antes de ser efetivada passa pelo confronto político de ideias e interesses.

- 4) O último elemento está relacionado a uma mudança na rotina de trabalho da Vigilância Socioassistencial. Como já dito, o setor atua diariamente com diversos dados. Todavia, o distanciamento da realidade de onde provém esses dados, com predomínio de um trabalho entre quatro paredes, contribui para fragilizar uma análise que requer densidade.

Em outras palavras, o trabalho de campo possibilita a apreensão de elementos importantes para a interpretação dos dados e proposição de respostas de forma mais consciente. Logo, a organização da rotina profissional de modo a comportar a ação para além das paredes, possibilita o acesso a reflexões, informações e vivências que os números não podem oferecer.

Para uma visualização mais sintética das estratégias tratadas anteriormente, as organizamos a seguir como indicativos de caminhos oportunos de se percorrer para o desenvolvimento do trabalho da Vigilância Socioassistencial em contexto de desastre ambiental:

- a) Capacitação continuada e abertura de diálogo com outras áreas de conhecimento.
- b) Identificação de indicadores para leitura da realidade em relação aos desastres.
- c) Ampliação do olhar sobre os riscos e vulnerabilidades sociais.
- d) Construção do trabalho de modo interdisciplinar e intersetorial, buscando sempre que possível a aproximação com alguma universidade.
- e) Produção de memória sobre o trabalho desenvolvido objetivando sua continuidade apesar das trocas de governo.

- f) Transformação do conhecimento produzido em propostas exequíveis e registradas em documentos oficiais, como Planos Municipais.
- g) Organização da rotina de trabalho para além das paredes, objetivando o contato direto com o território, onde tudo acontece.

#### *4 Discussão*

##### *4.1 A influência dos desastres ambientais na sociedade capitalista sobre a Política de Assistência Social*

É fato que os desastres ambientais não se originam a partir do sistema capitalista, mas já eram considerados fontes de insegurança social nas sociedades que precederam tal sistema. Pode-se identificar, por exemplo, registro de inundações, terremotos e epidemias. A origem de tais fenômenos era atribuída a uma força divina que os utilizavam como meio de castigo da humanidade por sua iniquidade (BOCCACCIO, 1991).

Ainda hoje essa mentalidade produz efeitos, porém em menor grau, em razão de outras vertentes de pensamento assumirem importante papel na produção de conhecimento. Constatamos, a esse respeito, a existência de outros tipos de interpretações como a ocorrência dos desastres por falta de infraestrutura, por força da própria natureza ou pela vulnerabilidade social.

A partir do desenvolvimento da sociedade capitalista, entretanto, identifica-se que esses fenômenos vêm ganhando proporções maiores, tornando-se mais intensos, recorrentes e globais (IPCC, 2012, 2013). Os estudos<sup>10</sup> demonstram que essa transformação é resultante da lógica de funcionamento do sistema capitalista, a qual se mostra, desde sua origem, como produtora e reprodutora de desigualdades<sup>11</sup>, tendo um modelo de desenvolvimento incompatível com os direitos humanos, assim como com a preservação do planeta, posto que a necessidade constante de obtenção de cada vez mais lucro intensifica e radicaliza a competitividade destruindo qualquer barreira que venha limitar a voracidade do capital em se expandir.

O International Geosphere-Biosphere Programme reconhece que o mundo entrou em uma época denominada de *Antropoceno*, datada a partir do século XVIII, e que mais recentemente ganhou forte impulso. Essa periodização não é por acaso, mas representa o início de uma relação diferenciada entre ser o humano e o ambiente, sendo marcada pelo aumento das concentrações globais de dióxido de carbono e metano (IGBP, 2004).

---

<sup>10</sup> FOLADORI, G. *Limites do desenvolvimento sustentável*. Campinas: Unicamp, 2001.

HARVEY, D. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K. *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo, 2011.

KOVEL, J. *The Enemy of Nature: The End of Capitalism or the End of the World?* London: Zed Books, 2007.

MARQUES, L. *Capitalismo e colapso ambiental*. Campinas: Unicamp, 2015.

MÉSZÁROS, I. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2009.

SWEEZY, P. M. *Teoria do Desenvolvimento Capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

<sup>11</sup> A partir do cercamento dos campos, por exemplo, destruindo os direitos consuetudinários (WOOD, 2001).

---

*Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social*  
Luana Fernandes dos Santos Azeredo

---

Até a revolução industrial, os seres humanos e suas atividades exerceram uma força insignificante na dinâmica do sistema terrestre. Hoje, a humanidade começou a igualar e até exceder a natureza em termos de mudança da biosfera e de afetar outras facetas do funcionamento do sistema terrestre. A magnitude e o ritmo da mudança induzida pelo homem são sem precedentes. A velocidade dessas mudanças é da ordem de décadas a séculos, e não do ritmo de séculos a milênios de mudanças comparáveis na dinâmica natural do sistema terrestre [...] A industrialização levou a uma considerável poluição do ar e da água associada à extração, produção, consumo e descarte de mercadorias. Nos últimos três séculos, a quantidade de terra usada para a agricultura aumentou cinco vezes. Além disso, grandes áreas foram perdidas devido à degradação, por exemplo, à erosão do solo, contaminação química e salinização. (IGBP, 2004, não paginado).

Partimos, portanto, do pressuposto de que os desastres ambientais não são fenômenos naturais e exclusivos da sociedade capitalista, mas uma das diversas faces das crises desencadeadas pela lógica de acumulação desse sistema. Esses fenômenos são determinados por elementos próprios das relações sociais capitalistas, relações essas conformadas por um modelo de produção baseado na exploração do ser humano (por meio do trabalho) e da natureza (por meio do esgotamento dos recursos) (ADOUE, 2020a), como meios de manutenção da sua lógica de funcionamento, a qual se fundamenta na busca constante pela valorização do capital.

Segundo Adoue, na atualidade somos

testemunhas da implantação de um novo modelo de acumulação do capital que se articula pela integração de todos os territórios do planeta a cadeias de acumulação. Numa ponta dessas cadeias, fundos de investimento que concentram capital. Eles não estão dispostos a correr qualquer risco de não obter uma taxa de lucro bem acima da média. Na outra ponta, os territórios, com as energias vitais mercantilizadas. No meio, empresas de diferente tipo e tamanho, que são elos descartáveis quando não garantem lucro a quem comanda a cadeia. (ADOUE, 2020b, não paginado).

Os efeitos da primazia do lucro têm colocado por vezes a população mundial em um contexto de desastre ambiental, uma vez que determinados processos são construídos de modo a atingir qualquer lugar do planeta – como a atual pandemia da Covid-19 –, como também tem produzido processos de desastres ambientais que mesmo a crise sendo interrompida hoje, levarão anos até que seus efeitos sejam sanados (SEDREZ, 2019), implicando, portanto, uma questão de justiça ambiental, a qual põe em evidência uma problemática intergeracional.

Esse movimento pela constante expansão do sistema demonstra-se tão forte que as barreiras emergentes necessariamente precisam ser convertidas de algum modo em meios de valorização do capital (GONÇALVES, 2018), assim como já ocorre com os desastres ambientais, a partir, por exemplo, dos empréstimos concedidos para os constantes processos de reconstrução; dos recorrentemente decretos de estado de calamidade pública, o que facilita o acesso a recursos do Fundo Público; ou até mesmo por meio do crescimento do setor de seguros.

Rodas (2019) afirma que os desastres ambientais têm sido um dos elementos fomentadores da busca por seguros D&O (*directors and officers*). Segundo o CNseg<sup>4</sup> (2019), podemos identificar o movimento do capital para este campo que ainda possui espaço a ser mercantilizado.

---

*Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social*  
Luana Fernandes dos Santos Azeredo

---

O site Asia Insurance Review publicou matéria informando que mais de 80% das pessoas afetadas por desastres naturais vivem nos países em desenvolvimento da Ásia. Segundo o presidente da CNseg, Marcio Coriolano, “a carência de proteção securitária, seja por razões de desconhecimento, renda, educação, confiança, ausência de oferta ou qualquer outro motivo, expõe as populações de todos os países a riscos, principalmente os que envolvem catástrofes naturais, provocadas pelas mudanças climáticas. Portanto, o setor de seguros deve atuar soluções assertivas que promovam maior conhecimento e acessibilidade dos seguros”. (CNSEG, 2019, não paginado).

No Brasil, já se pode encontrar colocações públicas sobre o aumento do mercado de seguros pelos constantes desastres ambientais vivenciados. Em entrevista à Revista Exame, Adelson Cunha, então presidente da Comissão de Riscos Patrimoniais da FenSeg (Federação Nacional de Seguros Gerais), afirmou que

acredita que a população ainda não se deu conta que aqui há riscos de alagamento e inundação, mas a situação vivida pelo Rio de Janeiro deve mudar esta ideia. De acordo com Cunha, a tendência é o número de pessoas que passem a fazer seguros contra desastres naturais deve aumentar. “A partir do momento que se começa a ter a percepção de que se pode ser atingido, as pessoas vão atrás de uma forma de se proteger”, explicou. Cunha apontou ainda que há uma possibilidade de os seguros na área atingida pelas enxurradas no Rio de Janeiro passarem a pagar mais caro para segurar seus bens. “Estaria mentindo se dissesse que não haveria mudança ali. Uma seguradora nada mais é do que uma administradora do recurso do segurado, e se o local traz mais riscos pro cidadão, pode existir uma mudança de taxa. É possível e provável”, ponderou Cunha. (ARAUJO, 2011, não paginado).

Ou seja, a lógica do mercado não é a de problematizar os determinantes das expressões da questão social, mas, tão somente, identificar as oportunidades de investimento e valorização de capital – além da disseminação do discurso de convencimento de que estar segurado é a atitude mais sensata a se ter.

Outra reflexão que também pode ser feita a partir da fala anterior é que o desastre ambiental tem se tornado meio de expropriação da classe trabalhadora (devido às perdas materiais e imateriais que sofre), mas também meio de expropriação pela tomada de parte da sua renda pela necessidade que os sujeitos assumem de estarem segurados – situação, na verdade, que deveria ser obrigação do Estado a partir, por exemplo, da formulação de políticas habitacionais, de organização territorial e de saneamento eficazes, visto os altos impostos que já são pagos para tanto.

A inexistência de “faixa limite” ao avanço da lógica predatória desse sistema já colocou o mundo em um estado de alerta, e os discursos que outrora chamavam a atenção para a urgência em se fazer algo pensando nas gerações futuras, hoje concebem que as consequências desse processo já começaram a atingir nossa própria geração. Já vivenciamos a intensificação da crise estrutural do capital, a qual se expressa principalmente quando a

dimensão civilizatória se esgota e o sistema se revela como barbárie, torna-se bárbaro. Este é o estágio atual da ordem do capital. A barbárie capitalista é omnilateral e polifacética – e é ubíqua: contém-se no arsenal termo-nuclear que pode aniquilar repentinamente todas as formas de vida sobre o planeta tanto quanto na lenta e cotidiana contaminação/destruição dos recursos hídricos, que pode igualmente inviabilizar a vida sobre a terra. (NETTO, 2012, p. 220).

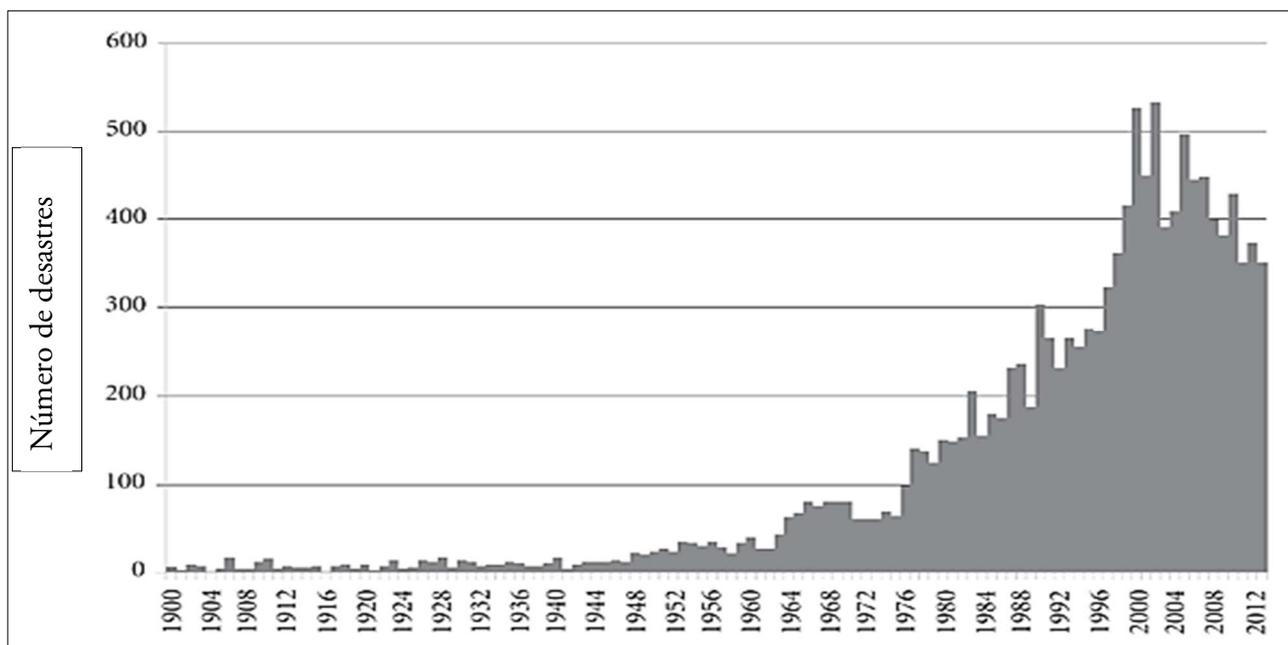
*Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social*  
Luana Fernandes dos Santos Azeredo

O autor ainda explica que o exaurimento das condições civilizatórias do capitalismo “deve-se a que o estágio atual da produção capitalista é necessariamente destrutivo” (p. 202), apresentando diversos fenômenos que demonstram tal esgotamento, como a “financeirização especulativa e parasitária do tardo capitalismo e sua economia do desperdício e da obsolescência programada, passando pelas tentativas de centralização monopolista da biodiversidade e pelos crimes ambientais e alcançando a esfera da cultura.” (NETTO, 2012, p. 218).

Com a defesa neoliberal do Estado mínimo por parte dos organismos multilaterais e alguns governos, as respostas aos efeitos dessa crise são cada vez menos incisivas sobre as reais necessidades da população, fragilizando sobremaneira as condições de vida das famílias e indivíduos com menor renda, sendo esses os que sofrem com expressões da Questão Social cada vez mais destrutivas, sendo os desastres ambientais parte delas.

Prova disso é que os desastres ambientais têm se intensificado no mundo, principalmente a partir da década de 1970 (Gráfico 5).

**Gráfico 5. Registros de desastres no mundo, no período de 1900 a 2013**



Fonte: Carmo e Anazawa (2014) - EM-DAT

É possível visualizar o início desse aumento especialmente entre as décadas de 1960 e 1970, tomando proporções cada vez mais crescentes nos anos seguintes. Trata-se exatamente do início do período crítico da crise estrutural capitalista, momento a partir do qual se pode perceber o avanço predatório sobre o trabalhador (a partir da política neoliberal), mas também sobre a natureza.

Segundo Barbosa (2018), o capitalismo possui contradições próprias que resultam em crises. No Brasil, pode-se destacar a década de 1970 como momento em que as bases do sistema capitalista são fortemente abaladas, passando os intelectuais a utilizarem a expressão “crise estrutural”, “porque envolve medularmente as condições da acumulação de capital, em descompasso” (BARBOSA, 2018, p. 250).

---

*Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social*  
Luana Fernandes dos Santos Azeredo

---

Por exigência imanente para aumentar a composição orgânica do capital visando o aumento de produtividade, provoca-se a queda da taxa média de lucro, que pode ser sustada por contra-tendências, mas havendo perda de eficácia dessas iniciativas de retenção, evidencia-se a crise de superprodução, estimulando o capital dinheiro a migrar para a especulação financeira, até que novo boom produtivo se mostre rentável. O cerne desse descompasso está situado fundamentalmente na contradição da mercadoria, na medida em que o dinheiro ganhou às vezes de mediador das relações sociais, das trocas entre produtores particulares [...] a ordem está se defrontando com seus limites intrínsecos e as saídas apresentadas são contingenciais e não alavancam a produtividade. [...] A saída das grandes corporações foi acionar contra-tendências, dividindo a conta com os trabalhadores, ao diminuir sua renda e elevar a desigualdade com a agenda neoliberal (BARBOSA, 2018, p. 248, 250 e 252).

A autora ainda explica que essa tendência à queda da taxa de lucro está relacionada a uma impotência própria à dinâmica do sistema. Segundo Barbosa (2018), a economia capitalista produziu excedentes de capital a tal ponto que sua absorção se tornou um grande limite ao próprio sistema, comprometendo a elevação da taxa média de lucro, elemento este apontado como determinante para o processo de acumulação de capital a partir dos anos de 1970.

[...] a ordem está se defrontando com seus limites intrínsecos e as saídas apresentadas são contingenciais e não alavancam a produtividade. [...] A saída das grandes corporações foi acionar contra-tendências, dividindo a conta com os trabalhadores, ao diminuir sua renda e elevar a desigualdade com a agenda neoliberal” (BARBOSA, 2018, p. 250 e 252).

Trata-se, assim, de uma crise pela falta das condições para realização do valor criado, ou seja, a impossibilidade de se “vender o que se produziu e de utilizar o potencial produtivo que se gerou. Ao atingir essas barreiras, o valor aumentado não consegue mais ser realizado” (GONÇALVES, 2018, p. 111). Como explica Mészáros (2009), uma crise de disfunção entre as três dimensões fundamentais do sistema capitalista – produção, consumo e circulação/realização.

É incontestável a magnitude da crise estrutural do capital e os limites que ele busca transpor na tentativa de recompor sua lucratividade, tendo como bússola o ideário neoliberal, avançando com uma lógica cada vez mais predatória que se materializa enquanto propriamente uma política de Estado para fazer frente à corrida pelo “progresso” – o que nos coloca um outro questionamento se são os desastres impedimentos ao avanço capitalista, meio de valorização de capital ou os dois.

Por isso, entendemos que o processo de acumulação primitiva de capital

não pode ser entendido apenas como um período histórico pré-capitalista, mas sim, deve ser compreendido como um processo que se atualiza em diferentes períodos históricos do desenvolvimento capitalista para submeter a natureza à lógica de acumulação e circulação do capital. Desse modo, se há fome, desastres naturais e guerras por recursos naturais, este processo tem origem não nos limites da natureza e numa suposta vingança na humanidade, mas é sim, reflexos da contradição entre natureza e capital (NUNES; SCHERER, 2017, p. 9).

Trata-se, portanto, de movimentos que o capital necessita fazer para garantir sua sobrevivência, impossíveis, todavia, sem a intervenção estatal. Pela dinâmica desse sistema ser altamente produtora de desigualdades sociais, requer algum nível de resposta a essas demandas, contudo de modo que não venha limitar a expansão do capital. Nesse sentido, as Políticas Sociais, especificamente aqui a Política de

---

*Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social*  
Luana Fernandes dos Santos Azeredo

---

Assistência Social, se apresenta como uma dessas respostas ao enfrentamento das expressões da Questão Social, atuando principalmente na reprodução da força de trabalho e garantia do consumo (BOSCHETTI, 2015).

Conforme a crise do capital se agudiza, a conta acaba sendo repassada para as classes economicamente mais vulneráveis, expressando-se, por exemplo, no contínuo desmonte da Seguridade Social (CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017), cuja materialidade se dá a partir de elementos como: cortes dos recursos, ausência das condições materiais para o trabalho, desregulamentação dos direitos, precarização na formação profissional, aumento de demanda desproporcional ao quadro de profissionais, dentre outros (BOSCHETTI, 2015).

É nesse cenário que os profissionais são chamados a atuarem. É nítida a direção que o Estado coloca à execução da Política de Assistência Social, direção essa que precisa estar de acordo com os interesses do capital, ligada, portanto, a um projeto societário que não almeja a universalização dos direitos sociais e enfrentamento das desigualdades sociais.

Gasparotto *et al.* (2014) explicam que as Políticas Sociais acabam sendo submetidas à lógica do mercado, ficando resumidas em ações focalizadas e paliativas, forçando, assim, que as famílias e sociedade assumam a responsabilidade por um problema criado pelo próprio Estado.

O debate sobre os desastres ambientais está, portanto, intrinsecamente relacionado a esse processo histórico de produção e intensificação das desigualdades sociais, às respostas públicas a esses processos, assim como ao modo como esse sistema tem se expandido.

Os processos que se dão entre o Estado e a sociedade, produzindo desigualdades, determinam formas desiguais também em outras esferas. “Os indivíduos são postos em condições desiguais do ponto de vista ambiental porque são desiguais em outros planos” (VARGAS, 2006, p. 60). Portanto, há uma “associação entre ‘risco’ e ‘desigualdade’ [...]” há “diversidade social na construção do risco, assim como a presença de uma lógica política a orientar a distribuição desigual dos riscos” (VARGAS, 2006, p. 59).

Se a realidade não é dada, mas uma arena de luta entre interesses distintos, é preciso compreender o direcionamento que vem sendo dado pelo Estado/Capital às políticas como um todo, objetivando a construção das estratégias cotidianas de confronto a essa lógica. Estratégias essas que passam inevitavelmente pela organização em coletivos diversos, mas também precisam encontrar lugar no cotidiano de trabalho, especificamente nas ações de resposta às demandas.

É nessa perspectiva que tratamos neste trabalho da possibilidade de a Vigilância Socioassistencial ampliar seu foco de atuação, desvencilhando-se das amarras institucionais e ideológicas representadas, por exemplo, pelos discursos que afastam a problematização das expressões da Questão Social, o que, conseqüentemente, limita a ação profissional a determinadas demandas. A resposta da Assistência Social aos desastres tem se dado de modo focalizado, pautada na lógica emergencial, e desconsiderando a processualidade da produção dos desastres, bem como os elementos da estrutura social que os fomentam.

Buscando contribuir para o enfrentamento desse *modus operandi*, demonstramos neste trabalho um pouco do potencial que a Vigilância Socioassistencial possui em relação à produção de informações e conhecimentos sobre determinada realidade. Um potencial que necessita urgentemente ser mais apropriado pelos profissionais que integram o SUAS, e receber maior atenção por parte do poder público, tanto em termos de recursos (financeiros, materiais e humanos), quanto de acionamento para tomada de decisão.

Destacamos aqui o perfil diferenciado do trabalho desse setor, posto que pode oferecer grande contribuição ao enfrentamento dos riscos e desastres ambientais, uma vez que, como já citado, cabe aos profissionais dessa área a observação sistemática da realidade, a realização de levantamentos, estudos e diagnósticos socioterritoriais no âmbito da Assistência Social.

Trata-se de um trabalho especificamente voltado para esse tipo de produção, expressando, assim, uma oportunidade de avanço e qualificação do trabalho desenvolvido por essa política. Todavia, as muitas dificuldades já tratadas aqui podem impedir esse movimento, transformando o setor em um mero organizador de números em formulários e planilhas.

### *5 Considerações finais*

Vivemos em uma sociedade onde a produção de riqueza excede sobremaneira a qualquer outra sociedade precedente; o avanço tecnológico permite ao ser humano realizar estudos com as menores partículas existentes na terra, ao mesmo tempo que o leva a fazer cálculos incríveis, como o provável tamanho do universo; a ciência caminha para avanços como, por exemplo, a possibilidade de viver fora da terra ou até gerar vida fora de um útero.

Apesar de tudo isso, continuamos a acompanhar pelos noticiários as águas que ano após ano tomam as cidades, destroem casas e soterram vidas. Acompanhamos os constantes focos de incêndio que não cessam nas florestas. Vivenciamos, inclusive, muito próximo a todos nós, uma economia incapaz de ser planejada a fim de combater uma pandemia mortal, e que explicitamente põe uma hierarquia entre a vida e o lucro.

A problematização desses elementos é imprescindível para a compreensão da realidade e entendimento que as Políticas Sociais são, em parte, um braço estatal para a manutenção das condições de reprodução capitalista. Logo, não há motivo para se esperar que tudo que provenha desse meio esteja vinculado à proposta de construção de uma sociedade justa. Nesse sentido, é fundamental a realização da crítica profissional acerca das orientações postas institucionalmente, bem como sobre os paradigmas sobre a atuação profissional – trabalho preventivo X trabalho emergencial, por exemplo.

É comum se ouvir ainda de alguns profissionais que a atuação em contexto de desastre não cabe à Assistência Social, todavia, por tudo que aqui foi apresentado, defendemos exatamente o contrário. Há muito ainda a se estudar e atuar e a experiência relatada aqui vem para demonstrar que com planejamento e vontade política se pode avançar para um trabalho mais qualificado e realmente voltado para a responsabilidade que cabe à Vigilância Socioassistencial.

É preciso contrapor o discurso hegemônico, construindo um outro pautado na produção científica que esteja efetivamente ligada aos determinantes materiais da vida. Não se trata de aprendermos a conviver com os desastres, pois são “naturais”, mas de desmistificar essas ideias, pois não são os desastres que põem as pessoas em situação de vulnerabilidade ou risco, mas por estarem em contexto mais vulnerável são as mais atingidas por esses fenômenos.

Cabe, portanto, aos profissionais ocupantes desses espaços ampliarem o horizonte de interpretação da realidade, buscarem articulação com estudiosos da área e produzirem estratégias que extrapolam os limites colocados política e institucionalmente. As normativas existem para orientar o fazer profissional, porém não são estanques. São produzidas por homens e mulheres a partir de dada realidade e requerem um movimento de atualização mediante o avanço intelectual e político das ações públicas.

### *Referências*

- ADOUE, S. B. **Questão agrária no Brasil, expropriação social e espoliação da natureza**. Curso: Crise Ambiental, Capitalismo e Socialismo. Aula 2. [S. l.: s. n.], 2020a. 1 vídeo (8 min). Publicado pelo Canal Contrapoder. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=puIVhqlK-d8>. Acesso em: set. 2020.
- ADOUE, S. B. O novo modelo de acumulação do capital e América Latina. **Contrapoder**, 2020b. Disponível em: <https://contrapoder.net/artigo/o-novo-modelo-de-acumulacao-do-capital-e-america-latina/>. Acesso em: set. 2020.
- AMARAL, F.G. *et al.* Déficit habitacional: cálculo do coeficiente de concentração relativa para o Brasil entre 2007 a 2012. **Revista Espacios**, Caracas, v. 41, n. 10, 2020.
- ARANTES, J. T. **Déficit habitacional é obstáculo para isolamento vertical, dizem pesquisadores**. São Paulo: Agência FAPESP, 2020. Disponível em: <https://agencia.fapesp.br/deficit-habitacional-e-obstaculo-para-isolamento-vertical-dizem-pesquisadores/32874/>. Acesso em: set. 2020.
- ARAÚJO, C. Os desastres naturais mudam o perfil dos seguros no Brasil? **Revista Exame**, 2011. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/os-desastres-naturais-mudam-o-perfil-dos-seguros-no-brasil/>. Acesso em: jan. 2010.
- ATLAS brasileiro de desastres naturais: 1991 a 2012. 2. ed. Florianópolis: UFSC, CEPED, 2013.
- AZEREDO, L. F. S.; PEREIRA, T. D. Colapso do capital e a pandemia como desastre ambiental. **PerCursos**, Florianópolis, v. 21, n. 46, p. 136-161, maio/ago. 2020.
- BARBOSA, R. N. C. Questão Social, Crise do Capital e Formação Profissional: desafios ao Serviço Social na contemporaneidade. **Socied. em Deb.**, Pelotas, v. 24, n. 2, p. 245-272, maio/ago. 2018.
- BOCCACCIO, G. **Decamerão**. São Paulo: Círculo do Livro, 1991.
- BOSCHETTI, I. S. A assistência no capitalismo contemporâneo e tensões no trabalho de assistentes sociais. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 7., 2015, São Luís/Maranhão, Cidade Universitária da UFMA. **Anais** [...].
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica. NOB, SUAS**. Brasília, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social**. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SUAS. Sistema Único de Assistência Social. **Assistência Social Cadernos**, Brasília, 2009. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Consolidacao\\_Suas.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf). Acesso em: set. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Classificação e Codificação Brasileira de Desastres**. COBRADE. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **CENSO SUAS 2018: Gestão Municipal**. Brasília, 2018.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **CENSO SUAS 2019: Gestão Municipal**. Brasília, 2019.

BRASIL. Lei n.º 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 1, 2011.

CARMO, R. L.; ANAZAWA, T. M. Mortalidade por desastres no Brasil: o que mostram os dados. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 9, Sept. 2014.

CASTILHO, D. R.; LEMOS, E. L. S.; GOMES, V. L. B. Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im)postos ao Serviço Social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 447-466, set./dez. 2017.

CENTRE FOR RESEARCH ON THE EPIDEMIOLOGY OF DISASTERS. CRED; THE UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. UNISDR. **The Human Cost of Weather Related Disasters 1995-2015**. Brussels, Geneva: CRED, UNISDR, 2015.

CNSEG. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA, SAÚDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZAÇÃO. Mais de 80% das pessoas afetadas por desastres naturais vivem nos países em desenvolvimento da Ásia. 2019. Disponível em: <http://cnseg.org.br/noticias/mais-de-80-das-pessoas-afetadas-por-desastres-naturais-vivem-nos-paises-em-desenvolvimento-da-asia.html>. Acesso em: fev. 2020.

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

DUTRA, R. C. *et al.* Indicadores de vulnerabilidade global: proposta metodológica para estudos e mapeamentos de risco em área de encosta. **Revista Com Ciência Ambiental**, São Paulo, ano 6, n. 39, p. 400-409, 2011.

---

*Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social*  
Luana Fernandes dos Santos Azeredo

---

FARIAS, L. O. **A construção da Vigilância Socioassistencial no SUAS**. Brasília: MDS, Departamento de Gestão do SUAS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

FONTES, V. **Catástrofe ambiental e a lógica capitalista**. [S. l.: s. n.], 2020a. 1 vídeo. Publicado pela TV Boitempo, 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qBGvo3felYc>. Acesso em: jan. 2020.

GASPAROTTO, G. P. *et al.* O ideário neoliberal: a submissão das políticas sociais aos interesses econômicos. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA*, 11., MOSTRA DE TRABALHOS JURÍDICOS CIENTÍFICOS, 7., 2014, Santa Cruz do Sul, RS, 2014. **Anais [...]**.

GESTÃO de riscos de desastres. Florianópolis: CEPED, UFSC, 2012.

GILBERT, C. Studying disaster: a review of the main conceptual tools. **International Journal of Mass Emergencies and Disasters**, v. 13, n. 3, p. 231-240, 1995.

GONÇALVES, G. L. Valor, expropriação e direito: sobre a forma e a violência jurídica na acumulação do capital. *In: BOSCHETTI, I. (org.). Expropriação e direitos do capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018.

IASC. INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE. **Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster**. Washington: IASC, 2008.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros - 2017**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IGBP. INTERNATIONAL GEOSPHERE-BIOSPHERE PROGRAMME. **Antropoceno**, 2004. Disponível em: [www.igbp.net/globalchange/anthropocene.4.1b8ae20512db692f2a680009238.html](http://www.igbp.net/globalchange/anthropocene.4.1b8ae20512db692f2a680009238.html). Acesso em: jun. 2020.

IPCC. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation: Special report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**. Cambridge, Reino Unido: Nueva York, NY: Cambridge University Press, 2012.

IPCC. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Resúmen para responsables de políticas. *In: Cambio Climático 2013: Bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. Cambridge, Reino Unido: Nueva York, NY: Cambridge University Press, 2013.

---

*Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social*  
Luana Fernandes dos Santos Azeredo

---

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003.

MARX, K. **O Capital**. Crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2017. v.3.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2009.

NETTO, J. P. Capitalismo e barbárie contemporânea. **Argumentum**, v. 4, n. 1, p. 202-222, 2012.

NUNES, C. F.; SCHERER, G. A. A relação entre natureza e capital: reflexões a partir da discussão da Propriedade Privada da Terra. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICAS SOCIAIS, 2., 2017, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 2017. **Anais [...]**.

RODAS, S. **Operações e desastres ambientais aumentam procura por seguro para executivos**. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-19/operacoes-pf-aumentam-procura-seguro-executivos>. Acesso em: fev. 2020.

SANTOS, R. **Gestão de Desastres e Política de Assistência Social**: estudo de caso de Blumenau, SC. 2012. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

SEDREZ, L. F. O clima faz história: atores e conceitos em disputa nas negociações climáticas. *In*: SEDREZ, L. F. **Desastres e mudanças climáticas**: construindo uma agenda. Rio de Janeiro: Colégio Brasileiro de Altos Estudos, 2019.

SIENA, M. A. Política de Assistência Social em Cenário de Desastres Relacionados às Chuvas. *In*: SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS, 3., 2012, São Carlos, UFSCAR. **Anais [...]**.

SILVA, T. G. M. A Vigilância Socioassistencial na Política de Assistência Social: desafios conceituais e operacionais. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 7., 2015, São Luís, MA. **Anais [...]**.

UNISDR. THE UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION; CRED. CENTER FOR RESEARCH ON THE EPIDEMIOLOGY OF DISASTERS. **Poverty & Death**: disaster mortality 1996-2015. New York: UNISDR, 2016.

UNISDR. UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Las Naciones Unidas. **Terminología de reducción de riesgo de desastres**. 2009. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf). Acesso em: jun. 2020.

---

*Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social*  
Luana Fernandes dos Santos Azeredo

---

VALENCIO, N. Da 'área de risco' ao abrigo temporário: uma análise dos conflitos subjacentes a uma territorialidade precária. *In: VALENCIO, N. et al. (org.). Sociologia dos Desastres: Construção, interfaces e perspectivas.* São Carlos: RiMa Editora, 2009.

VALENCIO, N. Desastres no Brasil: a face hídrica do antidesenvolvimento. *In: VALENCIO, N.; SIENA, M. (org.). Sociologia dos desastres: Construção, interfaces e perspectivas.* São Carlos: RiMa Editora, 2014. v. 4.

VALENCIO, N. *et al.* Chuvas no Brasil: representações e práticas sociais. *Política e Sociedade*, Santa Catarina, n. 7, 2005.

VARGAS, M. A. R. A construção social da moradia de risco: a experiência de Juiz de Fora (MG). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 8, n. 1, maio 2006.

VIEIRA, L. R. *A emergência das catástrofes ambientais e os direitos humanos.* Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2017.

WOOD, E. M. *A origem do capitalismo.* Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2001.

---

**COMO CITAR (ABNT):** AZEREDO, L. F. S. Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, v. 23, n. 1, p. 151-179, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p151-179>. Disponível em: <https://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15889>.

**COMO CITAR (APA):** Azeredo, L. F. S. (2021). Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, 23(1), 151-179. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p151-179>.

Submetido em: 29 set. 2020  
Aceito em: 22 mar. 2021

DOI: 10.19180/1809-2667.v23n12021p180-200

## *Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul*

**Leandro Fernandes Viana**  <https://orcid.org/0000-0001-9599-026X>

Mestre em Sociologia pela Universidade de Coimbra - Portugal (2010). Doutorado em andamento em Políticas Sociais na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) – Campos dos Goytacazes/RJ – Brasil. E-mail: leandroviana.uenf@gmail.com.

**Teresa de Jesus Peixoto Faria**  <https://orcid.org/0000-0002-8935-2373>

Doutora em Études Urbaines - École des Hautes Études en Sciences Sociales (1998). Docente do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e do Curso de Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) – Campos dos Goytacazes/RJ – Brasil. E-mail: teresa.uenf@gmail.com.

### *Resumo*

Este trabalho foi desenvolvido no campo interdisciplinar das pesquisas sobre a Percepção Ambiental. A problemática ambiental requer cada vez mais ampliar os debates das relações entre os seres humanos e o seu ambiente, especialmente quando considerada as mudanças climáticas, a percepção das transformações ambientais, e as interferências humanas nesse processo. Este artigo busca analisar a dinâmica de luta de moradores da praia de Atafona, distrito de São João da Barra/RJ, tendo como exemplo a erosão costeira/marinha e as inundações que afetam o cotidiano e os modos de vida dos moradores. O objetivo foi desenvolver uma análise das dinâmicas adaptativas e da percepção de moradores na “linha de frente” da erosão costeira/marinha, que ocorre no Pontal de Atafona, em São João da Barra/RJ. Neste contexto, a partir da realização de entrevistas com moradores na “linha de frente” e interlocutores da pesquisa, destacam-se algumas das dinâmicas adaptativas e modos de coexistência, com foco nos aspectos humanos no processo de organização e percepção ambiental.

Palavras-chave: Percepção. Vínculos. Deslocamentos. Coexistências.

## *Environmental mill: adaptive dynamics in the river mouth of the Paraíba do Sul*

### *Abstract*

This paper was developed in the interdisciplinary field of research on Environmental Perception. The environmental issue increasingly requires expanding the debates on the relationship between human beings and their environment, especially when considering climate change, the perception of environmental changes, and human interference in this process. This article seeks to analyze the dynamics of struggle of residents of Atafona beach, district of São João da Barra (Brazil), taking as an example the coastal / marine erosion and floods that affect the daily lives and ways of life of residents. The objective was to develop an analysis of adaptive dynamics and the perception of residents on the “front line” of coastal / marine erosion, which occurs in Pontal de Atafona, in São João da Barra (Brazil). In this context, based on interviews with residents on the “front line” and research interlocutors, some of the adaptive dynamics and ways of coexistence are highlighted, focusing on human aspects in the process of organization and environmental perception.

Keywords: Perception. Links. Displacements. Coexistences.

## *Molino ambiental: dinâmica adaptativa en la desembocadura del Rio Paraíba do Sul*

### **Resumen**

Este trabajo se desarrolló en el campo interdisciplinario de la investigación sobre Percepción Ambiental. El tema ambiental requiere cada vez más ampliar los debates sobre la relación entre el ser humano y su entorno, especialmente al considerar el cambio climático, la percepción de los cambios ambientales y la interferencia humana en este proceso. Este artículo busca analizar la dinámica de lucha de los habitantes de la playa de Atafona, distrito de São João da Barra (Brasil), tomando como ejemplo la erosión costera / marina y las inundaciones que afectan la vida cotidiana y los modos de vida de los residentes. El objetivo fue desarrollar un análisis de la dinámica adaptativa y la percepción de los residentes en la “primera línea” de la erosión costera / marina, que ocurre en Pontal de Atafona, en São João da Barra (Brasil). En este contexto, a partir de entrevistas con residentes en “primera línea” e interlocutores de investigación, se destacan algunas de las dinámicas adaptativas y modos de convivencia, enfocándose en aspectos humanos en el proceso de organización y percepción ambiental.

Palabras clave: Percepción. Enlaces. Desplazamientos. Convivencias.

*Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores*



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

---

*Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul*Leandro Fernandes Viana, Teresa de Jesus Peixoto Faria

---

## 1 Introdução

As mudanças climáticas em todo o planeta suscitam o debate sobre a questão da percepção ambiental. Especialmente num momento em que se percebe a natureza sendo negociada como um recurso econômico, (des) controladamente. Os estudos da percepção ambiental inserida nas relações pessoa-ambiente despertam o interesse na produção de conhecimento sobre aquilo que chamamos de crise ambiental. Entende-se que a crescente preocupação com as questões ambientais, nos dias atuais, aponta a necessidade de ampliar as reflexões sobre os modos de ser e pensar os “desequilíbrios” na relação pessoa-ambiente. E, considerando esse conjunto de interações desequilibradas, é preciso ressaltar que as chamadas questões ambientais são, na verdade, questões humano-ambientais, refletindo não apenas uma crise ambiental, mas uma crise das pessoas-nos-ambientes (PINHEIRO, 1997).

Para atender as condições e interesses de vida no planeta, a recorrente tentativa de domínio e manipulação da natureza e seus ecossistemas, seja pelos seres humanos ou por grandes corporações financeiras, revela um horizonte de práticas que evidenciam o desequilíbrio dessa relação. Distintos e algumas vezes distorcidos são os olhares e interpretações sobre a questão ambiental, elencados cotidianamente em artigos de jornais, periódicos, mídias digitais, e plataformas de pesquisa em diferentes campos do conhecimento.

Nota-se que a preocupação com a preservação ambiental e com os impactos da ação humana na natureza existe faz algumas décadas. O surgimento da preocupação ambiental no período moderno é fruto de um processo de revalorização da natureza pela sociedade ocidental. As inúmeras transformações ocorridas nessa relação, especialmente estimuladas pelo progresso industrial e urbano, sob o cabresto da lógica de acumulação capitalista, demarcam na natureza cicatrizes de uma relação marcada pela degradação ambiental.

No caso do Brasil, a legislação que trata do meio ambiente parece, apenas ensaiar, seguir a tendência mundial com as preocupações ambientais ligadas à sustentabilidade. A Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC) em número de ocorrências, após as secas e estiagem, aponta que os desastres relacionados às chuvas ocupam o segundo lugar. Ao desenvolver uma análise das dimensões objetivas e simbólicas de afetação de grupos sociais abandonados nos desastres, Valencio, Siena e Marchezini (2011, p. 20) afirmam que esses são os que mais se associam a mortes e desaparecimentos, além de gerar expressivo contingente de desabrigados e desalojados. É possível notar que os modos de produção e expropriação capitalista impõem uma acelerada transformação dos mais distintos ecossistemas, despertando uma série de conflitos socioambientais forjados nessa relação.

E para tornar a questão ainda mais complexa, as cidades estão cada dia mais susceptíveis de serem afetadas por um conjunto complexo de eventos extremos de natureza climática e hidrometeorológica, impondo a necessidade de desenvolvimento e aplicação de saberes voltados ao monitoramento e previsão de risco de ocorrência de desastres (ALVALÁ; BARBIERI, 2017).

No contexto de precariedade física e material alguns grupos ficam mais vulneráveis, especialmente quando consideradas as suas condições de moradia, de serviços de saneamento, e acesso à informação. Diante da naturalização das desigualdades sociais acabam por se tornar os primeiros atingidos. Dito isso, denominar os desastres como “naturais” é uma forma de deslegitimar a politização e o controle social na definição do problema e evitar a busca compartilhada de soluções (VALENCIO; SIENA; MARCHEZINI, 2011, p. 25).

---

*Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul*Leandro Fernandes Viana, Teresa de Jesus Peixoto Faria

---

A região de Atafona, em São João da Barra/RJ, desperta o interesse de pesquisas das mais diversas áreas. É um lugar que reúne um ecossistema em transformação, paraíso de muitas belezas, afetos, vivências, sociabilidades, e paisagens em constante mudança. Neste ambiente, a erosão costeira e o avanço das dunas sobre as casas dividem o protagonismo da paisagem, despertando o interesse de diferentes pesquisas, filmes, exposições, documentários, livros, entre outras publicações.

A paisagem reserva uma verdadeira complexidade de percepções sobre o ambiente, num mosaico de muitas histórias de luta e coexistências forjadas naquele lugar. Além de todas as suas belezas e encantos, faz pensar sobre as mudanças climáticas, considerando o contexto de alteração no avanço do mar, o desequilíbrio na vazão do Rio Paraíba, e a percepção diante dessa paisagem.

Neste âmbito, a partir dos estudos da percepção ambiental, inserida no campo de investigação da psicologia social, consideram-se aqui as dimensões subjetivas no que tange à atuação do ser humano com o seu meio ambiente, tomando as experiências de vida, os modos de atuação no mundo, e as percepções das mudanças socioambientais, numa leitura mais relacional da pessoa no seu ambiente.

Assistimos diariamente à tomada da natureza como um recurso econômico e infinito. E numa correlação de forças inferior, somos questionados a repensar essa ideia de manipulação e destruição de ecossistemas indispensáveis à nossa sobrevivência. Para isso, foi necessário encontrar os instrumentos de análise apropriados ao entendimento dessa rede intrincada de processos socioecológicos e políticos que põem, inelutavelmente, “a natureza no interior do campo dos conflitos sociais” (ACSELRAD, 2004, p. 9). Neste sentido, a análise crítica exige aproximar o contato com o universo dos pesquisados e compartilhar seu horizonte, não para permanecer lá ou mesmo para explicar a lógica de sua visão de mundo, mas para segui-los, até onde seja possível (LATOUR, 1994).

O entendimento desse tema exige respiração profunda e articulação dos saberes. Entende-se que a percepção envolve conhecer como as pessoas percebem, vivenciam e valoram o ambiente em que se acham inseridas (KUHNNEN; HIGUCHI, 2011) considerando assim, os modos de atuação no mundo e na produção de subjetividade, sendo esse conjunto de saberes informação crucial para que os gestores de políticas públicas e de áreas afins possam planejar e atender as demandas sociais.

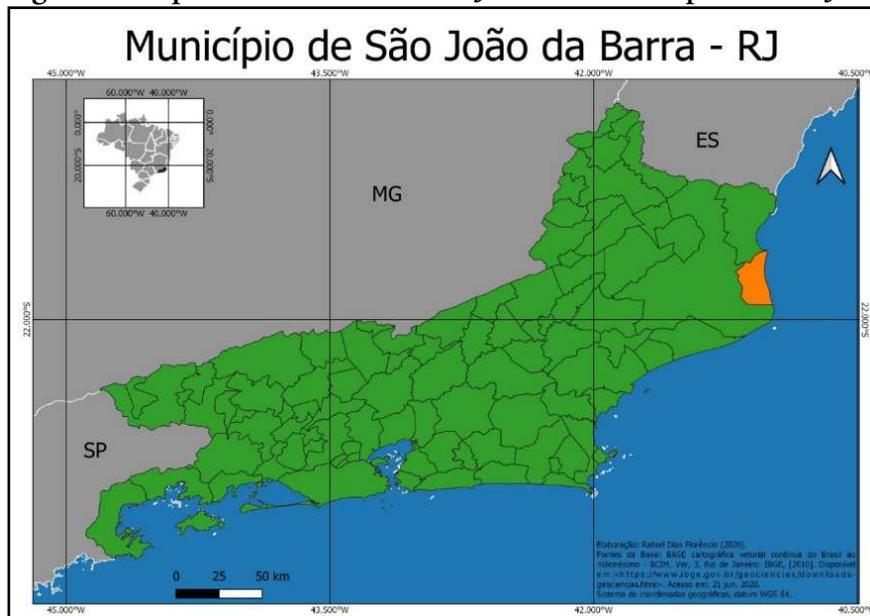
Neste sentido, além dos fatores relacionados ao contexto de transformações socioambientais da região, com foco no processo de adaptação ao fenômeno erosivo, inundações, e do entendimento das interferências humanas, este trabalho aborda a percepção ambiental, a partir dos modos de vida, e as formas de coexistência entre os moradores que estão e/ou estiveram na “linha de frente” às mudanças ambientais e a possibilidade de perda das suas casas em Atafona, especialmente na localidade denominada como “Baixada”.

### *1.1 Uma cidade no Delta*

Conforme ressaltado anteriormente, do ponto de vista geomorfológico, Atafona é um distrito que cresceu sobre o Delta de um grande rio, o Rio Paraíba do Sul. A região possui uma cultura secular enraizada na pesca artesanal que contribuiu diretamente na formação e consolidação da região. O distrito pertence ao município de São João da Barra, localizado na região Norte Fluminense (Figura 1). De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), o município tem uma população estimada em 36.138 habitantes, distribuídos em uma área total de 455 km<sup>2</sup>, que corresponde a 4,7% da região Norte Fluminense.

*Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul*  
Leandro Fernandes Viana, Teresa de Jesus Peixoto Faria

**Figura 1. Mapa do Estado do Rio de Janeiro - Município de São João da Barra/RJ**



Fonte: BASE cartográfica vetorial do Brasil ao milionésimo – BCIM. 3. Rio de Janeiro. 2010. IBGE (2020) Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/geociencias/downloads>. Acesso em: 21 jun. 2020. Versão produzida por Rafael Dias Florêncio (2020)

O conflito aqui estudado, denominado de “linha de frente” (Figura 2), localiza-se numa verdadeira fronteira de ocupação territorial, na qual, desde a década de 1970, “novos” limites de ocupação humana se apresentam entre os moradores da praia de Atafona e as águas do mar. Além disso, o distrito é o limite de um pontal arenoso, que reúne grandes forças da natureza, como a ação das ondas oceânicas, as alterações de marés e a influência de ventos capazes de deslocar dunas e porções consideráveis de areia.

É neste contexto que os moradores da localidade da “Baixada” e da praia de Atafona, se encontram. A localidade de Atafona, escolhida para o campo de pesquisa, apresenta o trecho de mais intenso fenômeno erosivo de todo o litoral do Estado do Rio de Janeiro, seguido, logo ao Sul, por um trecho com tendência de progradação (MUEHE; LIMA; BARROS, 2006).

**Figura 2. Região costeira do 2º Distrito de Atafona, SJB, RJ**



Fonte: Extraído do Relatório da Defesa Civil/SJB – área de risco

***Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul***

Leandro Fernandes Viana, Teresa de Jesus Peixoto Faria

De acordo com os estudos encomendados do Ministério do Meio Ambiente “Erosão e progradação do litoral brasileiro”, o avanço do mar é um fenômeno registrado no litoral de 17 Estados brasileiros (MUEHE; LIMA; BARROS, 2006). Em algumas regiões o mar avança em grande velocidade; em outras, ele recua. Oriundas não apenas da ação da natureza, mas principalmente pelas interferências do homem, este estudo destaca alterações ainda maiores para os próximos anos.

Nos últimos anos, pesquisando os arquivos públicos, como jornais, livros, revistas e reportagens de pessoas e lugares da região, nota-se que Atafona tem recebido a atenção da imprensa (Figura 3) local e nacional pelo forte processo de erosão costeira que a impacta. Pesquisas apontam que o fenômeno de erosão tem relação com a própria formação gradual do delta do Rio Paraíba do Sul, que já deixou cicatrizes evidentes na planície costeira (SOFFIATI, 2017). A observação dessa situação desperta o interesse de compreender os modos de vida e as dinâmicas de coexistências locais, relacionadas a percepção ambiental e aos fatores adotados no enfrentamento da vulnerabilidade associada ao fenômeno da erosão/progradação que atinge os moradores da praia de Atafona.

**Figura 3. Matéria jornal FOLHA DA MANHÃ (2007)**



Fonte: Extraído do Acervo pessoal de D. Marilda Soares

O levantamento das pesquisas sobre os acontecimentos sociais provocados pelo fenômeno erosivo revela que, no conjunto de mudanças ambientais, existem de um lado os fatores associados a causas naturais, e por outro, os fatores antropogênicos, ou seja, aqueles derivados da atividade humana (RIBEIRO, 2004; SOFFIATI, 1996a).

---

*Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul*Leandro Fernandes Viana, Teresa de Jesus Peixoto Faria

---

*1.2 Atafona: Moinho de dinâmicas ambientais*

Como foi dito anteriormente, Atafona cresceu sobre o Delta do Rio Paraíba do Sul. A cidade de São João da Barra teve origem a partir da localidade de Atafona e foi erguida na parte mais baixa da planície Goitacá, seis metros acima do nível do mar (RIBEIRO, 2014). Situa-se a 39,9 km do município de Campos dos Goytacazes, limitando ao Norte com o município de São Francisco de Itabapoana; ao Sul e a Oeste com o município de Campos dos Goytacazes e a Leste com o Oceano Atlântico.

Ao buscar as origens da etimologia da palavra Atafona, foram encontradas percepções distintas. Em alguns sentidos, a palavra “Atafona” é de origem árabe – *attahuna* (aT-Thunã), e significa moinho, de acordo com o filólogo Aurélio Buarque de Holanda [Novo Dicionário Aurélio – 2ª edição, p. 190]. Segundo entrevista cedida por André Pinto, estudioso da região, na Casa Duna em junho de 2019, o significado de Atafona foi encontrado no dicionário banto africano de Neli Lopes. Segundo consta no dicionário, o significado de Atafona é ato de moer, mastigar e triturar.

Sobre seus primeiros moradores, de acordo com os estudos de João Oscar (1972), a região de Atafona fora inicialmente habitada por indígenas Goitacá, e por hordas nômades dos Puris. Alguns anos antes, Alberto R. Lamego, em seu belo trabalho sobre o Homem e a Restinga, destaca que nos tempos do descobrimento, a costa fluminense era habitada por duas temíveis nações guerreiras: os Goitacá e os Tamoio. Entre as enseadas de Angra dos Reis a Cabo Frio, ficavam os tamoios, sendo as planícies de restingas ocupadas pelos goitacá (LAMEGO, 1974).

Ao relatar sobre os primeiros habitantes dessa região, que somente mais tarde se chamaria Atafona, João Noronha (2007) retrata que viviam nessas terras aproximadamente 12 mil índios Goitacá, sendo donos absolutos dessas terras no tempo da Capitania de São Thomé. Até então, esse *habitat* pertencia aos Goitacá, que ocupavam as áreas dos brejos, se alimentavam principalmente da pesca rudimentar e caça de pequenos animais, gostavam de dançar em ocasiões festivas e eram conhecidos como exímios corredores ou nadadores, que comiam os prisioneiros (colonos) que faziam em suas guerras (NORONHA, 2007).

Consta que, para vencer a ferocidade dos goitacá, não foram suficientes a pólvora e a bala. Segundo Noronha (2007), invasores portugueses – liderados pelo capitão-mor Estevão Gomes, homem rico e senhor de dois engenhos no Rio de Janeiro, escolhido pelo governador Gaspar de Sousa para iniciar a povoação e garantir o carregamento de pau-brasil – se serviram do veneno em caldo de cana e de roupas contaminadas com bexiga. Porém, segundo Lamego (1944), contrariando as investidas dos colonizadores em obter dos índios a exploração da sua força de trabalho escravo, muitos grupos foram perseguidos e completamente extintos, sendo que alguns poucos buscaram refúgio nas grandes selvas capixabas.

A história de ocupação da região começa pela saga dos seus primeiros habitantes os índios Goitacá. No entanto, fato é que boa parte da literatura existente começa a contar essa história a partir da chegada dos homens brancos, piratas e colonizadores do “descobrimento” no século XVI (LAMEGO, 1974; MARTINS, 2019; OSCAR, 1972). Sendo assim, a dinâmica dos modos de vida dos seus primeiros habitantes, os Goitacá, é por vezes narrada na superfície, destacando apenas como eles eram irredutíveis e inconciliáveis com os conquistadores.

Por motivos econômicos, políticos e demográficos, essa região estava inserida nos interesses governamentais traçados pelos colonizadores (OSCAR, 1972). Narrativas históricas no que tange à chegada dos colonizadores europeus na região apontam essa apropriação territorial, cultural e simbólica, que transformaria definitivamente a relação do homem com esse ambiente e os demais ecossistemas (SOFFIATI, 2020).

---

*Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul*Leandro Fernandes Viana, Teresa de Jesus Peixoto Faria

---

O historiador e ambientalista Artur Soffiati (2020) debate de forma crítica sobre a formação das civilizações e os impasses hoje vivenciados, apontando o caráter desmatador, poluidor e caçador do ser humano. “Há 15 mil anos os cursos de água doce que chegavam aos oceanos tinham suas bacias cobertas de vegetação nativa. Portanto, a erosão e o assoreamento eram muito reduzidos. Quando o modo de produção capitalista chegou ao Brasil com os portugueses, tudo começou a mudar” (SOFFIATI, 2020, sem paginação). O autor destaca ainda que, de certa forma, nunca houve um período em que a humanidade tenha se relacionado de forma equilibrada com a natureza. Ao retratar sobre a humanidade e as florestas, Soffiati<sup>1</sup> aponta que cada cultura, construiu a sua visão sobre as florestas, incluindo o desmatamento praticado em várias sociedades, com seus modos de produção distintos. E acrescenta que é na fase capitalista da concessão ocidental que as matas foram transformadas em fonte de lucro.

No caso dos primeiros habitantes da região, ao longo de alguns anos, a relação imposta pela força colonizadora terminou por dizimar os índios Goitacá e praticamente toda a sua cultura. Sobre essa tal rebeldia dos Goitacá, narrativas outras podem ser encontradas de forma crítica, estabelecendo novos olhares para essa relação dos índios nativos da região e o homem branco. Entende-se, neste trabalho, que essa ocupação territorial transformaria potencialmente a relação entre a natureza e a cultura dos povos tradicionais, a partir da usurpação desse ambiente seguido do extermínio desses povos e suas culturas tradicionais (SOFFIATI, 2018).

A revisão da literatura destaca a irredutibilidade e rebeldia dos índios Goitacá. Diante disso, foi preciso importar a mão de obra escrava, tão necessária para os planos de desenvolvimento da capitania.

De acordo com João Oscar (1972), o comendador Joaquim Thomaz de Faria, residente na barra de Atafona chegou a ter em suas fazendas 250 escravos. O testamento de sua viúva, D. Francisca Barreto de Jesus, em janeiro de 1857, aponta um fato curioso: após a sua morte, libertaria as duas escravas, sendo Ambrosina e Idalia, e presenteando as mesmas, cada uma com uma escrava para as servir.

Por minha morte ficará liberta a escrava Ambrosina, parda, a quem deixo para servir a escrava Gabriella. Além deste legado, terá mais a quantia de hum conto de réis que lhe será entregue por meo testamenteiro. Também por minha morte ficará liberta a parda Idália; deixo a mesma quantia, e a escrava Clemência para a servir. Estas duas escravas que liberto, merecem de mim esse favor (OSCAR, 1972, p. 101).

O curioso é que somente após a morte de sua “proprietária”, as escravas estariam libertas e no mesmo tempo tornariam se “proprietárias” de uma escrava. O autor ainda destaca, que as escravas pardas eram, em regra geral, filhas dos seus senhores ou dos seus parentes mais próximos, e questiona se o gesto de grandeza por parte da viúva, poderia ser um tipo de reconhecimento das filhas adúlteras de seu finado marido (OSCAR, 1972).

Resumidamente, de lá para cá, o desenvolvimento da região vem sendo marcado pela oscilação dos ciclos econômicos. O Rio Paraíba do Sul teve grande importância e protagonismo. Nos períodos de grande navegabilidade, o Rio Paraíba do Sul serviu muito bem aos interesses dos colonizadores. A construção do porto de São João da Barra serviu como ponto estratégico para escoar as produções oriundas dos canais de Campos e as safras de café de São Fidélis e Cantagalo (PITREZ, 2014). Além das cobranças em torno das atividades portuárias, que recebiam grande fluxo do comércio de exploração de escravos, marcando o caminho de exploração e exportação do ouro, couro, tabaco e cachaça (MARTINS, 2019).

---

<sup>1</sup> Ver mais em: [https://www.folha1.com.br/\\_conteudo/2020/08/artigos/1264325-arthur-soffiati-a-humanidade-e-as-florestas](https://www.folha1.com.br/_conteudo/2020/08/artigos/1264325-arthur-soffiati-a-humanidade-e-as-florestas)

---

*Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul*Leandro Fernandes Viana, Teresa de Jesus Peixoto Faria

---

Essa relação sociogeográfica impulsionou o desenvolvimento e povoamento da região, contribuindo para o surgimento de várias empresas como a Usina de Barcelos, duas companhias de navegação e estaleiros (AQUINO, 1997). Após visitas do Imperador Dom Pedro II à cidade, João Oscar (1972) destaca que o monarca elevou São João da Barra à categoria de cidade em 17 de junho de 1850. No entanto, logo em 1888 a ascensão socioeconômica em torno das atividades portuárias ficaria abalada, com a chegada das estradas de ferro entre Campos-Macaé e entre Macaé-Niterói, reduzindo drasticamente o traslado marítimo e trocas comerciais na região (AQUINO, 1997). As condições de navegação naquela época já se apresentavam desfavoráveis na foz do delta do Rio Paraíba do Sul, que constantemente formava bancos de areia, impedindo a circulação de navios maiores (LAMEGO, 1944; PITREZ, 2014).

Apesar de todos os “avanços” rumo ao desenvolvimento, ao longo dos séculos, a transformação nessa relação evidenciou uma crise, que impõe a necessidade de produção de novos saberes, frente às mudanças provocadas na relação pessoa-ambiente. De certa forma, com o desenvolvimento desse projeto de civilização ocidental, abriram-se as portas para a venda tanto de seres humanos e suas identidades, quanto dos rios, oceanos, florestas e por consequência de todo o ecossistema. Neste sentido, essa visão estreita e excludente de humanidade apresenta as tendências destrutivas da chamada civilização, com base na devastação ambiental e o consumismo desenfreado (KRENAK, 2020).

A reflexão sobre a questão ambiental, por muito tempo ignorada, vem se tornando um tema recorrente nos dias atuais. Os desafios voltados ao debate desse tema envolvem os mais diversos campos do saber como a história, antropologia, sociologia, psicologia, geografia, dentre outras correntes que debatem as relações pessoas-ambiente.

### *1.3 Grupos sociais mais afetados*

Este lugar conhecido como o Pontal de Atafona, região escolhida para ser estudada, revela grupos distintos na sua constituição e nos seus modos de vida. Eles se dividem entre os moradores (boa parte de pescadores artesanais) e os veranistas. A pesca artesanal predomina no local há gerações. Os moradores pescadores (as) se caracterizam pela atividade pesqueira propriamente dita, ou seja, adentrando em alto-mar a bordo dos barcos, enquanto boa parte das mulheres envolvidas nas atividades da pesca trabalham em terra firme, atuando no beneficiamento do pescado, na limpeza dos peixes, descascando camarões, na produção de redes e fábricas de gelo. Observa-se neste grupo o envolvimento de vários membros da família na atividade pesqueira.

Outro fator importante se caracteriza pela localização das casas dos pescadores artesanais. Atualmente, um número considerado de pescadores artesanais residem na “Baixada” no limite entre as habitações e as oscilações do mar, frente aos riscos provocados pela erosão marinha, que afeta a região. A “Baixada” fica localizada no extremo pontal da praia de Atafona. É importante destacar que muitos desses moradores eram antigos habitantes da Ilha da Convivência, considerada uma das primeiras áreas afetadas pelo processo erosivo, que foi potencializado em meados da década de 1970. Um dos primeiros grandes deslocamentos ocorreu nessa época. Uma parcela desses moradores foi reassentada em conjuntos habitacionais construídos na mesma região de Atafona, conhecida como CEAHB. Entre os moradores da praia de Atafona, especialmente na localidade da “Baixada”, estão os pescadores artesanais, as marisqueiras, arrumadores de redes, trabalhadores da cadeia produtiva da pesca e pequenos comerciantes.

*Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul*

Leandro Fernandes Viana, Teresa de Jesus Peixoto Faria

Com as ressacas do mar, a localidade da “Baixada” sofre com as constantes inundações quando as águas do mar/rio invadem as ruas e as casas da região. Outra realidade observada é a constante abertura de valas para escoamento sanitário.

Figura 4. “Baixada” Rua do Frigorífico (A) / abertura de vala para escoamento sanitário (B)



Fonte: Extraído do acervo Casa Duna

O segundo grupo atingido pela destruição provocada pelo avanço do mar, é composto de veranistas. Visivelmente em uma condição social extremamente distinta do primeiro grupo, eles não habitam o local por períodos contínuos e se originam de cidades vizinhas, principalmente da cidade de Campos.

---

*Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul*Leandro Fernandes Viana, Teresa de Jesus Peixoto Faria

---

## *2 Procedimentos metodológicos: Trajetórias na coleta de dados*

O percurso metodológico da pesquisa utilizou uma abordagem interdisciplinar e qualitativa, desenvolvida a partir das contribuições das diferentes ciências que debatem o tema. Destaca-se uma estreita relação com os fundamentos da fenomenologia e o seu caráter interpretativo e simbólico, em que a percepção (processo através do qual se inicia o ciclo psicológico das pessoas no ambiente) é parte da produção de saberes importantes para a construção desse debate.

Para o levantamento das informações que subsidiaram essa pesquisa, foram utilizados dados de opinião pública, em que os participantes não foram identificados, visando atender a Resolução n.º 510/2016 (BRASIL, 2016) sobre pesquisas que não necessitam análise do Sistema CEP/CONEP. Desse modo, este estudo vem apoiado em pesquisa bibliográfica e no levantamento de dados secundários, sem a possibilidade de identificação individual. Para que fosse possível uma abordagem qualitativa do objeto estudado, a etapa do conhecimento e envolvimento com o lugar pesquisado foi decisiva para uma discussão crítica das vulnerabilidades ambientais existentes na região.

Foram aplicadas metodologias de imersão no campo de pesquisa através do levantamento de informações em bibliotecas e arquivos como jornais, revistas, vídeo documentário, visitas de campo exploratórias, relatos de vida, conversas de rua e bares, observações flutuantes, a fim de analisar a dinâmica relacional entre a pessoa e o ambiente, com foco nos saberes e práticas do enfrentamento cotidiano dos grupos pesquisados.

Assim como fez Marandola e Hogan (2009), em relação ao conceito de vulnerabilidade, é importante delinear a base sobre a qual o pesquisador irá construir sua pesquisa. O primeiro passo foi considerar a produção científica e o rol de publicações no campo interdisciplinar sobre o tema, destacando os alicerces metodológicos em torno da natureza dos elementos apontados nas narrativas, de uma forma crítica. Para tanto, primeiramente foi necessário pesquisar para além das hipóteses causais que tentam explicar o fenômeno da retrogradação deltaica que vem ocorrendo desde a década de 1950 em Atafona (ARGENTO; COSTA, 2005).

Além do levantamento das produções científicas, a construção do percurso metodológico, utilizou-se de algumas contribuições interdisciplinares, atrelada pela abordagem fenomenológica – inicialmente suspensa de julgamentos e com foco no fenômeno percebido ou vivido – e articulada com outras técnicas de pesquisa qualitativa com observação empírica. Neste sentido, de acordo com Merleau-Ponty (1999), a Percepção se constrói no acesso à experiência originária, na qual se unem a consciência e o mundo. Discutir conceitualmente o termo “percepção ambiental” não é apenas uma questão de apontar quais representações parecem corresponder melhor à realidade, mas explicar as perspectivas científicas, políticas ou sociais transmitidas através do uso desse conceito.

Visto assim, quanto ao conceito de percepção, ao ser complementando com o termo ambiental, “forma não apenas uma percepção adjetivada numa determinada área do conhecimento, mas um conceito analítico composto por dois substantivos que representam uma maneira de compreender o comportamento humano” (KUHNEN; HIGUCHI, 2011).

Outra etapa da pesquisa consistiu no levantamento das áreas de riscos, estabelecidas de acordo com o Relatório da Defesa Civil do município de São João da Barra, para áreas de risco relacionadas ao fenômeno da erosão em Atafona. Para tanto, foi necessário conceituar o que se chama de áreas de riscos e os grupos humanos residentes nesse ambiente. Em seguida, através de visitas exploratórias, entrevistas e conversas, observaram-se os distintos grupos humanos de moradores residentes na área pesquisada.

---

*Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul*Leandro Fernandes Viana, Teresa de Jesus Peixoto Faria

---

Depois de adquirido o consentimento dos interlocutores da pesquisa, buscou-se explorar as narrativas perceptivas das mudanças ambientais, ou seja, os entendimentos refletidos de forma crítica pelos atores sociais afetados/as em relação ao fenômeno. Dito assim, as unidades de análise desenvolvidas para captar a essência das narrativas, consideraram aspectos relacionados à preocupação com relação ao futuro do lugar diante das mudanças; o entendimento em relação às ações do poder público para os afetados; as informações divulgadas pelos meios de comunicação em relação ao tema da erosão; o envolvimento e participação no debate público, e, por fim, os arranjos e elos adaptativos frente aos conflitos ambientais.

Considerando a importância das causas “naturais” e antrópicas associadas ao processo de erosivo que afeta os moradores de Atafona, este trabalho buscou compreender um “olhar de dentro” dos aspectos humanos, ou melhor, dos modos de enfrentamento utilizados por eles, seja como arranjos e/ou estratégias desenvolvidas na superação dos conflitos que se apresentam. Esse exercício de aproximação na compreensão das dinâmicas de enfrentamento das vulnerabilidades socioambientais associados ao fenômeno impactante que vem ocorrendo na foz do Rio Paraíba do Sul, especialmente na localidade de Atafona, se constituiu um verdadeiro desafio de pesquisa.

### *2.1 Dinâmicas adaptativas, afetos e modos de coexistência com o lugar*

Cada pessoa estabelece uma relação com o ambiente onde vive. De modo perceptível ou não, desenvolve laços afetivos, um tipo de apego por algum lugar. E no caso específico dos lugares, penso que este, necessariamente, envolve todo o ambiente onde moramos e construímos os nossos laços de sociabilidade. Visto assim, as pesquisas sobre a relação de apego ao lugar têm sido um tema indispensável no campo da psicologia ambiental. Na literatura existe um arcabouço teórico multidisciplinar importante sobre o apego nas relações pessoas-ambiente (AUGÉ, 2007; TUAN, 1972).

Considerado como uma necessidade humana fundamental (RELPH, 1979), o apego a um lugar pode ser entendido como o laço afetivo – sentimentos, emoções, disposição de ânimo, etc. – entre um indivíduo e um lugar, acompanhado do desejo de estar próximo a esse local (GIULIANI, 2004). Psicólogos, sociólogos e geógrafo humanistas, de orientação fenomenológica expressam seus interesses pelos aspectos afetivos da relação pessoa-ambiente. Vale ressaltar que se considera a importância desse apego no entendimento vivenciado das populações diretamente atingidas pelas mudanças no seu ambiente, onde cada um estabelece sentimentos únicos, ao levar em conta a interpretação dos lugares e os sentidos que estes os dão (TUAN, 1983).

Durante a realização da pesquisa na área de risco definida pela Defesa Civil em Atafona, apesar de os grupos apresentados conviverem lado a lado com o mesmo problema da erosão, percebem-se nesta experiência algumas diferenças nos vínculos entre os grupos pesquisados.

#### *2.1.1 Veranistas na “linha de frente”*

Na dinâmica de organização e enfrentamento dos conflitos vivenciados na “linha de frente” e percebidos pelos Veranistas entrevistados, notou-se que os vínculos ligados aos aspectos simbólicos e de uma produção de memória ligada a sociabilidades, das casas de vilegiatura (CUNHA, 2007), fazem parte

---

*Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul*Leandro Fernandes Viana, Teresa de Jesus Peixoto Faria

---

do processo perceptivo e na construção da identidade com o lugar. De frente para a praia de Atafona, destacam-se os casarões e residências sofisticadas de veranistas. Imponentes construções, com pé-direito alto, alguns serviram de residência, pousadas e estabelecimentos como clubes, hotéis e cassino. Vizinhos da erosão costeira, tal fato contracenava com as construções mais modestas, no caso as dos moradores da “Baixada”.

De acordo com Cunha (2007), grande parte dos veranistas pertencia ao que, nas colunas sociais de Campos, em meados do século XX, chamava-se de “sociedade” campista. Neste sentido, os modos de vida e as práticas sociais desenvolvidas por famílias de veranistas no balneário, compõem um repertório variado de formas de convivência ou formas de “estar junto” buscando atividades recreativas que se destinam a passar o tempo, à distração, enfim, ao entretenimento” (CUNHA, 2007, p. 80).

Nos finais da década de 1960 e início de 1970, as casas de veraneio da “alta” sociedade aumentam consideravelmente, sendo a presença dos veranistas marcada pelas distintas formas de sociabilidade e vilegiatura oriundas sobretudo de Campos e outras cidades vizinhas. A construção repentina dessas casas, de acordo com Renan Gomes (2012), destina-se a turistas vindos de diferentes regiões do estado do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, ou a residências secundárias para veraneio associadas, sobretudo, à influência da cidade de Campos. O autor destaca que nas primeiras décadas do século XX nota-se um “surto” de construções, ocorrido por volta de 1926 que aponta de forma clara o início do uso do Balneário de Atafona como local de veraneio. A partir da década de 1940, Atafona começa a viver seu auge com a construção do Hotel Cassino e mais tarde de clubes e algumas suntuosas residências para os veranistas (GOMES, 2012).

Neste sentido, na relação de adaptação e enfrentamento das mudanças ambientais, nota-se no caso dos veranistas entrevistados a construção de uma identidade distinta em relação aos moradores da “Baixada”. Nesta interação, entre as principais questões observadas está a forma de habitar e se relacionar com o espaço, a percepção das mudanças ambientais, o ritmo de vida, a nostalgia dos bons tempos vividos no passado, e a mobilização social para enfrentar a erosão marinha.

Entre as principais estratégias e ações observadas em campo durante a pesquisa foi a de um grupo de veranistas tradicionais da praia de Atafona, em São João da Barra, a Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida Humana – mais conhecida como SOS<sup>2</sup> Atafona, atuando desde 2015, sendo oficialmente fundada em maio de 2019. Segundo seus representantes, a iniciativa é uma reivindicação dos frequentadores da praia, após a antiga sede, na rua Feliciano Sodré, ser demolida em 2016 por determinação do Ministério Público. De modo geral, seus representantes são veranistas e moradores das praias são-joanenses, que lutam pela retirada das dunas que invadem as casas na avenida Beira-mar e, ainda, pela contenção do avanço do mar.

Nessa dinâmica de organização e enfrentamento dos conflitos desencadeados neste processo, outra tentativa de adaptação colocada pelos veranistas da praia de Atafona foi uma ação civil pública, com o pedido de indenização de R\$ 100 milhões por danos ambientais, peticionada através de seus representantes no foro federal de Campos, direcionada à União, ao Estado do Rio de Janeiro, ao Ibama, à Agência Nacional de Águas – ANA, e ao Instituto Estadual do Ambiente – INEA.

---

<sup>2</sup> SOS Atafona - De acordo com o seu estatuto, tem por finalidade trabalhar pela defesa, preservação, recuperação e manejo sustentável do meio ambiente, dos bens e valores culturais, objetivando a melhoria da qualidade de vida humana (MAR..., 2019)

---

*Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul*Leandro Fernandes Viana, Teresa de Jesus Peixoto Faria

---

De acordo com matéria publicada em jornal local<sup>3</sup>, os objetivos dessa ação civil visam “devolver à praia de Atafona o mínimo de segurança e tranquilidade para aqueles que vivem especialmente a comunidade pesqueira e os que ali vão ter, em busca de qualidade de vida, um clima ameno e mesmo as especificações das qualidades de suas águas, como se propaga desde muito tempo até mesmo em meios médicos/científicos”.

### 2.1.2 Moradores na “linha de frente”

Entre os moradores da praia de Atafona, especialmente na localidade da “Baixada”, em sua maioria estão os pescadores artesanais, as marisqueiras, os arrumadores de redes, trabalhadores da cadeia produtiva da pesca e pequenos comerciantes. Com as ressacas do mar, a localidade da “Baixada” sofre com as constantes inundações quando as águas do mar/rio invadem as ruas e as casas da região. No que tange às dinâmicas adaptativas dos pescadores artesanais, que vivem na localidade da “Baixada” no pontal de Atafona, em São João da Barra/RJ, a percepção do ambiente aponta um conjunto de experiências do cotidiano e “arranjos adaptativos” desvelando diferentes sentidos em relação às mudanças ambientais.

Os resultados obtidos na percepção dos moradores relacionam a importância de manterem o acesso ao mar, estabelecendo de forma objetiva e clara, a importância da proximidade entre a sua casa e o barco, fundamental no seu cotidiano de trabalho.

As dinâmicas adaptativas observadas, especialmente na rotina de famílias de pescadores, possibilitaram identificar uma prática de deslocamento habitacional bastante comum na rotina de algumas famílias. Sem receber o auxílio-aluguel e imersos nessa realidade, alguns pescadores deslocam-se para as casas vazias e mais próximas do mar, sendo por motivo de “tomar conta” da casa de veranistas, ou ocupar casas abandonadas.

O ato de observar cotidianamente o “movimento da maré” também é um fator presente na rotina desses moradores que residem na “linha de frente” da erosão. Além da ameaça da erosão, com as ressacas do mar e ação das ondas oceânicas, a influência de ventos capazes de deslocar dunas e porções consideráveis de areia, a localidade da “Baixada” e sua população sofrem com as constantes inundações (Figura 5). Após a realização de algumas visitas de campo e observação da rotina dos moradores nos dias de chuva, notou-se uma prática cotidiana, na qual muitos móveis e eletrodomésticos são suspensos com tijolos e madeiras. Uma rotina na vida de muitas famílias, que por vezes já deixam suspensos ou constroem estruturas improvisadas para salvar eletrodomésticos e outros bens de valor.

Os moradores da “Baixada” não contam com o sistema público de esgotamento sanitário. A abertura de valas para escoar a água que se acumula entre ruas e os fundos das casas é uma medida constante para amenizar o problema. Entretanto, outros moradores improvisam ao seu modo utilizando pneus cheios de areia, arranjos com os mais diversos tipo de materiais em desuso, como colchões, sofás, fogões, redes e os mais inusitados sistemas para evitar a chegada da água nas moradias.

---

<sup>3</sup> Ver mais: <https://campos24horas.com.br/noticia/atafona-pleiteia-ser-patrimonio-cultural-do-brasil-e-indenizacao-de-r-100-milhoes-por-danos-ambientais>

*Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul*

Leandro Fernandes Viana, Teresa de Jesus Peixoto Faria

**Figura 5. Inundações na "Baixada" - Atafona/SJB**



Fonte: Foto do autor

**Figura 6. Morador da "Baixada" improvisando barreira com pneus e areia para impedir a passagem da água**



Fonte: Foto do autor

---

*Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul*Leandro Fernandes Viana, Teresa de Jesus Peixoto Faria

---

Dentre os relatos dos moradores da “Baixada” destaca-se a seguinte frase: “*Você é da mídia é? vocês da televisão só aparecem aqui quando o mar bate na porta da mansão de algum morador*”.

Sabe-se que não é fácil tornar visível a invisibilidade social em um relato. Tendo em vista que a percepção não pode ser reduzida a algo totalmente subordinado à cognição ou confundida com nossas divagações, juízos e memória (KUHLEN; HIGUCHI, 2011, p. 47), entende-se que as pessoas imersas na realidade em que vivem percebem o mundo e criam filtros que permitem relações diferenciadas com esse mundo.

Neste sentido, no caso dos pescadores e dos problemas cotidianos ligados à erosão marinha, considerando sua percepção sobre as reportagens em jornais de circulação local, nota-se certa invisibilidade quando se trata dos problemas da “Baixada”. Ao tratar da invisibilidade e da falta de atenção dada ao grupo dos mais afetados, como no caso dos moradores, é preciso ter em conta, como aponta Norma Valencio (VALENCIO, 2009, p. 5), o reconhecimento de que o desastre é, antes de tudo, o fenômeno de constatação pública de uma vulnerabilidade na relação do Estado com a sociedade diante o impacto de um fator de ameaça que não se conseguiu, a contento, impedir ou minorar os danos e prejuízos.

Para complementar ressalta que é preciso o entendimento do desastre como uma crise, em ocorrência num tempo social, sendo que não é a intensidade ou a magnitude de um fator de ameaça aquilo que configura um desastre, mas especialmente o tecido social que esse fator encontrará, em suas tramas econômicas, culturais, políticas, simbólicas e subjetivas que guarda a exata dimensão da afetação (VALENCIO; SIENA; MARCHEZINI, 2011, p. 21).

Os vínculos com o lugar no caso dos moradores pescadores são renovados cotidianamente. Esse apego ao lugar, a memória vivida dos tempos passados e a resistente tentativa de manter suas moradias de pé diante das mudanças do ambiente revelam uma dimensão funcional, simbólica e relacional com o lugar. Esse vínculo definido no espaço físico enquanto elemento atrativo influencia o modo como cada indivíduo e/ou grupo percebe e age frente às diferentes situações em que se encontra. A percepção humana se (re) constrói como algo ativo, de modo que perceber é “ver jorrar de uma constelação de dados um sentido imanente sem o qual nenhum apelo às recordações seria possível” (MERLEAU-PONTY, 1999, p. 47).

Observar a dinâmica de relacionamento pessoa-ambiente, na rotina dos moradores e veranistas, possibilitou identificar diferenças simbólicas nos modos de perceber, frequentar e habitar a praia de Atafona.

A escuta sensível dos dilemas na interação pessoa-ambiente desvela que, apesar dos dilemas vividos em alto-mar, os pescadores destacam os benefícios da liberdade da função desempenhada na pesca e o contato diário com os elementos da natureza, como a lua, a força das marés, os ventos etc. Esse fluxo contínuo de experiências na relação pessoa-ambiente, reforça que a percepção é parte integrante das atitudes que se estabelecem por meio da experiência com o mundo (TUAN, 1980). No entanto, uma leitura crítica permite observar que a ocupação desse ecossistema ocorreu de forma desorganizada, assim como ocorreu com o crescimento exageradamente desorganizado das cidades, acumulando uma série de problemas ambientais (SOFFIATI, 2014).

Neste sentido, é indispensável uma reflexão sobre a percepção ambiental quanto aos resultados da soma dessas intervenções ao longo do tempo, em especial sobre as populações mais vulneráveis que convivem no limite radical com as forças da natureza — como a erosão costeira e os riscos de alagamentos e inundações associados, em Atafona e região.

---

*Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul*Leandro Fernandes Viana, Teresa de Jesus Peixoto Faria

---

### *3 Considerações preliminares*

Dentre as mudanças ambientais identificadas, o desmatamento dos manguezais, o aterramento e loteamento das restingas, as ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental, a transposição do rio Paraíba do Sul e seus afluentes, o represamento das águas, e a consequente redução da vazão e a diminuição de sedimentos na foz do delta do Paraíba do Sul, surgem como exemplos das intervenções humanas realizadas ao longo do tempo nesse ecossistema.

Além dos ciclos econômicos citados e as atividades industriais, ligadas ao rio Paraíba do Sul, outras grandes intervenções como barragens, reservatórios, estruturas de geração de energia, túneis e canais, expõem uma cicatriz gerada por esse desequilíbrio. Neste sentido, é indispensável estimular a reflexão sobre a percepção ambiental quanto aos resultados da soma dessas intervenções ao longo do tempo. Em especial das populações mais vulneráveis que vivem no limite radical com as forças da natureza, como no caso, a erosão costeira/marinha e os riscos de alagamentos e inundações associados, em Atafona e região.

De um lado, a aparente destruição de casas e patrimônios públicos esboça apenas as primeiras impressões de um mosaico de convivências, de lembranças, de formas de sociabilidades e memórias de tempos felizes vividos no lugar. De outro, despontam neste contexto outros conflitos de dimensões simbólicas e subjetivas, provocados não somente através da ação da natureza, bem como da ação humana, exigindo investigações em relação aos problemas que terminam por intensificar os riscos, expondo os moradores da região a uma gama de vulnerabilidades ambientais.

Dessa forma, a construção da percepção do ambiente (externo) deve ser vista como parte do nosso ambiente (interno), sendo preciso considerar a nossa capacidade de mudança de percepção, tão importante para superar a ideia de manipulação da natureza que produz desequilíbrios ambientais. Se pensarmos a condição humana a partir de uma percepção unitária, corremos o risco de não considerar a complexidade inerente do ser. Neste sentido, para a educação do futuro, é preciso que nossos educadores adotem uma postura integradora, diversa, transdisciplinar e complexa, que contemple as *nuances* da condição humana inserida na natureza, imprescindível no reconhecimento da diversidade humana e vice-versa (MORIN, 2000, p. 56)

Além disso, o conjunto de ações preventivas observadas com base nos arranjos pessoais e modos de resistência dos moradores afetados, em combinação com ações e intervenções das políticas públicas responsáveis por desenvolver respostas às famílias, podem produzir saberes indispensáveis na condução das políticas públicas de resposta a situações de risco de desastres. Daí a importância de integrar os esforços para encarar os impactos psicossociais e promover o entendimento dos processos vividos.

É preciso considerar os saberes produzidos nessa relação com o ambiente, tendo em vista o conjunto de limitações e dificuldades entre os órgãos públicos responsáveis em dar respostas aos afetados. Escutar as vozes dos envolvidos no contexto de estudo permite não apenas uma análise crítica dos limites das políticas sociais voltadas a atender a população, como demanda cada vez mais aprofundar a discussão político-sócio-espacial acerca da produção de conhecimento nesse campo do saber (VALENCIO; SIENA; MARCHEZINI, 2011).

Os resultados obtidos demonstram que o desenvolvimento de políticas públicas deve considerar as vozes dos afetados, o que não define o entendimento da comunidade como um todo, mas aponta elementos como a necessidade de uma conduta ética, afetiva e efetiva por partes dos gestores locais, incluindo a responsabilização das ações humanas no conjunto das mudanças vividas.

---

*Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul*Leandro Fernandes Viana, Teresa de Jesus Peixoto Faria

---

*Referências*

- ACSELRAD, H. (org.). **Conflito social e meio ambiente no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 7-18.
- ALVALÁ, R.; BARBIERI, A. Desastres Naturais. *In*: NOBRE, C. A.; MARENGO, J. A. (org.). **Mudanças climáticas em rede: um olhar interdisciplinar**. São José dos Campos, SP: INCT, 2017. 608 p.
- AQUINO, C. **Minhas Histórias de São João da Barra**. 1997. São João da Barra, RJ: Cultura Goitacá Editora, 1997.
- ARGENTO, M.; COSTA, D. Os impactos sócios-ambientais da praia de Atafona, litoral Norte Fluminense. *In*: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, Universidade de São Paulo, São Paulo. **Anais [...]**.
- AUGÉ, M. **Não-lugares: introdução a uma antropologia da sobre modernidade**. Campinas: Papirus, 2007.
- BALBI, A. **São João da Barra do porto ao pontal**. Rio de Janeiro: Sol Gráfica, 2012.
- BRASIL. Resolução 510, de 07 de abril de 2016. **Ética na Pesquisa na área de Ciências Humanas e Sociais**. Brasília: CNS, 2016.
- COSTA, F. B. **Homens invisíveis: Relatos de uma humilhação social**. São Paulo: Globo, 2004.
- CUNHA, J. B. **Atafona: formas de sociabilidade em um balneário na região Norte-Fluminense**. 2007. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Universidade Federal Fluminense, 2007.
- GIULIANI, M. V. O lugar do apego nas relações pessoas-ambiente. *In*: TASSARA, E. T.; RABINOVICH, E. P.; GUEDES, M. C. **Psicologia e ambiente**. São Paulo: Educ, 2004. p. 89-106.
- GOMES, R. S. **A Ilha, o Mar, e a “Cidade Debaixo d’Água”**: paisagens e mudanças ambientais em Atafona, RJ. 2012. 113 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.
- GOMES, R. S. **Atafonias: sentidos da paisagem em uma comunidade de pescadores do Norte Fluminense**. 2018. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-joao-da-barra>. Acesso em: jul. 2020.
- KRENAK, A. **A vida não é útil**. Pesquisa e organização Rita Carelli. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

---

*Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul*Leandro Fernandes Viana, Teresa de Jesus Peixoto Faria

---

KUHNEN, A.; HIGUCHI, M. I. G. Percepção ambiental. *In*: CAVALCANTE, S.; ELALI, G. (org.). **Temas básicos em psicologia ambiental**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011. p. 250-266.

LAMEGO, A. R. A bacia de Campos na geologia litorânea do petróleo. "**Boletim**", Divisão de Geologia e Mineralogia, Rio de Janeiro, n. 113, 1944.

LAMEGO, A. R. **O Homem e o Brejo**. Rio de Janeiro: Editora Lidor, 1946.

LAMEGO, A. R. **O Homem e a Restinga**. Rio de Janeiro: Editora Lidor, 1974.

LATOUR, B. **Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica**. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994. 152p. Cap.1 e 2, p. 7-52.

MAR avança em Atafona. **Folha1, Folha na Foz**, Campos dos Goytacazes, 21 mar. 2019. Disponível em [http://www.folha1.com.br/\\_conteudo/2019/03/na\\_foz/1245924-mar-avanca-em-atafona-e-derruba-muro-da-casa-de-sonia-ferreira.html](http://www.folha1.com.br/_conteudo/2019/03/na_foz/1245924-mar-avanca-em-atafona-e-derruba-muro-da-casa-de-sonia-ferreira.html). Acesso em: 13 jun. 2019.

MARANDOLA JR.; HOGAN, D. J. Vulnerabilidade do lugar vs. vulnerabilidade sociodemográfica. **R. bras. Est. Pop**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 161-181, 2009.

MARIN, A. A. Pesquisa em educação ambiental e percepção Ambiental. **Pesquisa em Educação Ambiental [online]**, v. 3, n. 1, p. 203-222, 2008.

MARIN, A. A.; LIMA, A. P. Individuação, percepção, ambiente: Merleau-Ponty e Gilbert Simondon. **Educação em Revista**, v. 25, n. 3, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-46982009000300013>

MARTINS, F. J. **Historia do descobrimento e povoação da cidade de S. João da Barra e dos Campos dos Goytacazes antiga Capitania da Parahyba do Sul e da causa e origem do levante denominado - dos Fidalgos - acontecido no meado do século passado. Dividida em tres partes**. Campos dos Goytacazes, RJ: Essentia, 2019. 266 p., il. (Série Memórias Fluminenses, v. 4).

MERLEAU-PONTY, M. **Fenomenologia da percepção**. São Paulo: Martins Fontes. 1999.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Tradução de Catarina Eleonora F. Da Silva e Jeanne Sawaya. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2000.

MUEHE, D.; LIMA, C. F.; LINS DE BARROS, F. M. Rio de Janeiro. *In*: MUEHE, D. (org.). **Erosão e progradação do litoral brasileiro**. Brasília, DF, Brasil: Ministério do Meio Ambiente. MMA, Programa de Geologia e Geofísica, PGGM, 2006. p. 265-296. ISBN: 8577380289.

NETO, A. SOS Atafona vai à Justiça por indenização milionária e tombamento da praia. **Folha1**, São João da Barra, 25 jun. 2020. Disponível em: [https://www.folha1.com.br/\\_conteudo/2020/06/blogs/blogdoarnaldoneto/1262971-sos-atafona-vai-a-justica-por-indenizacao-milionaria-e-tombamento-da-praia.html](https://www.folha1.com.br/_conteudo/2020/06/blogs/blogdoarnaldoneto/1262971-sos-atafona-vai-a-justica-por-indenizacao-milionaria-e-tombamento-da-praia.html). Acesso em: 27 jun. 2020.

---

*Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul*Leandro Fernandes Viana, Teresa de Jesus Peixoto Faria

---

NORONHA, J. **Atafona: sua historia, sua gente**. Campos dos Goytacazes: Academia Campista de Letras, 2007.

NORONHA, J. **Uma Dama Chamada Atafona**. Campos dos Goytacazes: Cultura Goitacá, 2003.

OSCAR, J. **Apontamentos para a História de São João da Barra**. Teresópolis, RJ: Minigráfica, 1977.

OSCAR, J. **Introdução à História Literária de São João da Barra**. Teresópolis: Minigráfica, 1972.

PINHEIRO, J. Q. **Psicologia Ambiental: a busca de um ambiente melhor**. *Estud. Psicol.* [online], Natal, v. 2, n. 2, p. 377-398, 1997. DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/S1413-294X1997000200011>.

PINHEIRO, J. Q. **Psicologia ambiental brasileira no início do século XXI: sustentável?** In: PINHEIRO, J. Q. **Construindo a Psicologia Brasileira: desafios da ciência e prática psicológica**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2003. p. 279-313.

PITREZ, M. C. **"Calmaria" e "Alvorço" no encontro das águas: ritmo e pertencimento entre pescadores e veranistas na praia de Atafona**, RJ. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2014.

RELPH, E. C. **As bases fenomenológicas da Geografia**. *Geografia*, Rio Claro, v. 4, n. 7, p. 1-25, 1979.

RIBEIRO, A. C. **Projeto de Extensão da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF**. Coordenação Alcimar das Chagas Ribeiro Professor do Laboratório de Engenharia de Produção. 2014.

RIBEIRO, G. P. (org.) **Mapeamento digital da área urbana na frente erosiva em Atafona e progradacional em Grussaí, São João da Barra (RJ): impactos urbanos e ambientais**. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, SEGeT, 2018. Disponível em: [www.aedb.br/seget/arquivos/artigos06/413\\_ModeloSeget\\_Gilberto.pdf](http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos06/413_ModeloSeget_Gilberto.pdf). Acesso em: 2018.

RIBEIRO, G. P. *et al.* **Análise Espaço-Temporal no Suporte à Avaliação do Processo de Erosão Costeira em Atafona, São João da Barra (RJ)**. *Revista Brasileira de Cartografia*, Presidente Prudente, SP, v. 1, n. 56, p. 129-138, 2004.

RIBEIRO, G. P.; ROSAS, R. O. **Mapeamento digital de Erosão em Atafona e Progradação em Grussaí, São João da Barra, RJ**. *Geodésia Online*, v. 2, p. 1-2, 2006.

SOFFIATI, A. **A História da Lagoa Feia através da cartografia**. In: SEMINÁRIO REGIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS, 4., 2014. *Anais [...]*. v. 1.

SOFFIATI, A. **Águas de Baixada: angústia social**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 10., outubro 1996, Caxambu. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 1996a.

SOFFIATI, A. **O nativo e o exótico: perspectivas para a história ambiental na ecorregião Norte-Noroeste fluminense entre os séculos XVII e XX**. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, 1996b.

---

*Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul*Leandro Fernandes Viana, Teresa de Jesus Peixoto Faria

---

SOFFIATI, A. Breve história da globalização ocidental e seus custos ambientais. **Revista de Geografia e Ecologia Política**, Ambientes, 2020. Disponível em:

<http://erevista.unioeste.br/index.php/ambientes/article/view/24225>.

SOFFIATI, A. Chuvas e cheias na região, há 10 anos e agora. **Jornal Folha da Manhã**, Campos dos Goytacazes, 2018. Caderno Opiniões, p. 1.

SOFFIATI, A. **O manguezal do rio Paraíba do Sul em Atafona**. Campos dos Goytacazes: Outras Palavras. Folha Blogs. 2017. p. 1. Atualizado jan. 2017. Acesso em: 26 fev. 2018.

SOUZA, D. B.; MARTINEZ, S. **Educação comparada: Rotas do além mar**. São Paulo: Xamá, 2009.

TUAN, Y. Structuralism, Existentialism and Environmental Perception. **Environment and Behavior**, v. 4, p. 319-331, Sep. 1972.

TUAN, Y. **Espaço e lugar: a perspectiva da experiência**. São Paulo: Difel, 1983.

TUAN, Y. **Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente**. São Paulo: DIFEL, 1980. 288 p.

VALENCIO, N. *et al.* **Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos: Rima, 2009. *E-book*. Disponível em <http://www.ufscar.br/neped/pdfs/livros/livro-sociologia-dos-desastres-versao-eletronica.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2020.

VALENCIO, N.; SIENA, M.; MARCHEZINI, V. **Abandonados nos desastres: uma análise sociológica de dimensões objetivas e simbólicas de afetação de grupos sociais desabrigados e desalojados**. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2011.

---

**COMO CITAR (ABNT):** VIANA, L. F.; FARIA, T. J. P. Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul. *Vértices (Campos dos Goytacazes)*, v. 23, n. 1, p. 180-200, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p180-200>. Disponível em: <https://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15869>.

**COMO CITAR (APA):** Viana, L. F. & Faria, T. J. P. (2021). Moinho ambiental: dinâmicas adaptativas na Foz do Rio Paraíba do Sul. *Vértices (Campos dos Goytacazes)*, 23(1), 180-200. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p180-200>.

Submetido em: 25 set. 2020

DOI: 10.19180/1809-2667.v23n12021p201-212

Aceito em: 28 fev. 2021

## *Vozes dos atingidos por desastres: experiências de organização no estado do Rio de Janeiro*

**Alessandra Nascimento Bernardo**  <https://orcid.org/0000-0003-3540-6900>

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFRJ (2020). Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – Rio de Janeiro/RJ – Brasil. E-mail: ale.nbernardo@gmail.com.

**Claudia Renata de Almeida Ramos**  <https://orcid.org/0000-0001-5836-5342>

Normalista pela Universidade Cândido Mendes. Agente de combate a endemias em Petrópolis. Representante do Movimento do Aluguel Social e Moradia de Petrópolis e Presidente da Comissão das Vítimas das Tragédias da Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro – Petrópolis/RJ – Brasil. E-mail: claudia.renataaa@gmail.com.

**Cristiane Gomes Monteiro**  <https://orcid.org/0000-0001-5755-9081>

Licenciada em Educação Física pela Universidade Salgado de Oliveira. Educadora Social no Centro Juvenil São Pedro. Presidente da Associação de Moradores da Margem da Linha – Campos dos Goytacazes/RJ – Brasil. E-mail: tiany\_34@hotmail.com.

**Verônica Vieira Coelho Ammar**  <https://orcid.org/0000-0003-2030-2359>

Presidente da Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida Humana – SOS Arafona – São João da Barra – Brasil. E-mail: verronique\_ammam@yahoo.com.br.

### *Resumo*

Partindo de uma compreensão dos desastres como fenômenos processuais e socio-históricos, que desencadeiam e são provocados por múltiplos fatores, o presente artigo irá apresentar uma síntese sobre o processo de formação e as lutas protagonizadas por três Movimentos em três distintos municípios do estado do Rio de Janeiro que são atravessados por diferentes tipos de desastres ou por discursos de “riscos” de desastres. A metodologia adotada na elaboração deste artigo se baseou na revisão de literatura sobre o tema e na sistematização dos relatos que as representantes desses Movimentos e também autoras deste texto realizaram no II Seminário Internacional de Riscos e Desastres, em 2019, intencionando mostrar as formas através das quais processos de desastres se materializam em diferentes espaços, além de dar visibilidade às lutas desses movimentos, que estão nas regiões serrana e norte fluminense do estado. As narrativas reforçam a construção e permanência dos desastres – no espaço e no tempo – e desvendam as ações e omissões praticadas por diferentes agentes que acabam por fomentar tais processos.

Palavras-chave: Atingidos por desastres. Organização popular. Região Serrana. Norte Fluminense.

## *Voices of those affected by disasters: experiences of organization in the state of Rio de Janeiro*

### *Abstract*

Starting from an understanding of disasters as procedural and socio-historical phenomena, which trigger and are caused by multiple factors, this article will present a synthesis about the formation process and the struggles carried out by three movements in three different cities in the state of Rio de Janeiro that are crossed by different types of disasters or by speeches of “risks” of disasters. The methodology adopted in the elaboration of this article was based on the literature review on the theme and on the systematization of the reports that the representatives of these Movements and also authors of this text made at the II International Seminar on Risks and Disasters, in 2019, intending to show the ways through which disaster processes materialize in different spaces, in addition to giving visibility to the struggles of these movements, which are in the Serrana and Norte Fluminense region. The narratives reinforce the construction and permanence of disasters - in space and time - and unveil the actions and omissions practiced by different agents that end up promoting such processes.

Keywords: Affected by disasters. Popular Organization. Região Serrana. Norte Fluminense.

## *Voces de afectados por desastres: experiencias de organización en el estado de Río de Janeiro*

### **Resumen**

A partir de la comprensión de los desastres como fenómenos procedimentales y sociohistóricos, desencadenantes y provocados por múltiples factores, este artículo presentará una síntesis sobre el proceso de formación y las luchas que llevan a cabo tres Movimientos en tres municipios distintos del estado de Río de Janeiro que son atravesados por diferentes tipos de desastres o por discursos de “riesgos” de desastres. La metodología adoptada en la elaboración de este artículo se basó en la revisión de la literatura sobre el tema y en la sistematización de los informes que los representantes de estos Movimientos y también autores de este texto realizaron en el II Seminario Internacional sobre Riesgos y Desastres, en 2019, con la intención de mostrar las formas en que los procesos de desastre se materializan en diferentes espacios, además de dar visibilidad a las luchas de estos movimientos, que se encuentran en la regiones Serrana y Norte Fluminense del estado. Las narrativas refuerzan la construcción y permanencia de los desastres - en el espacio y el tiempo - y desvelan las acciones y omisiones practicadas por diferentes agentes que terminan impulsando dichos procesos.

Palabras clave: Afectados por desastres. Organización Popular. Região Serrana. Norte Fluminense.

*Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores*



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

---

*Vozes dos atingidos por desastres: experiências de organização no estado do Rio de Janeiro*

Alessandra Nascimento Bernardo, Claudia Renata de Almeida Ramos,  
Cristiane Gomes Monteiro, Verônica Vieira Coelho Ammar

---

## 1 Introdução

Os desastres, seja do ponto de vista de sua ocorrência concreta ou do ponto de vista da análise teórica, comportam mais elementos do que à primeira vista daríamos conta de identificar. Sua compreensão enquanto processo – ou seja, como um fenômeno que é construído, no tempo e no espaço, a partir da combinação de ações ou omissões coletivas ou individuais e de um modo de viver e de (re)produzir – ilumina a percepção de alguns desses elementos, sem os quais são reduzidos a eventualidades ou emergências provocadas pela ocorrência de fenômenos físicos, em sua maioria, naturais. No arcabouço desses “outros elementos” a serem considerados estão distintos projetos políticos e econômicos, formas de sociabilidade, conflitos diversos, questões de raça, classe e gênero e organização popular, para indicar alguns.

Partindo dessa afirmativa, se constrói o presente artigo, no qual três das autoras, representantes de três grupos situados em três diferentes cidades no Estado do Rio de Janeiro, que compartilham uma trajetória de lutas em defesa do direito à vida, à segurança e à moradia digna diante de distintos processos socioambientais que culminaram em ameaças a esses direitos, relatam suas experiências, os desafios e as conquistas desses movimentos.

Essas experiências<sup>1</sup> foram reunidas e compartilhadas na mesa intitulada “Vozes dos atingidos por desastres” durante a realização do II Seminário Internacional de Riscos e Desastres, em 2019, intencionando mostrar as formas através das quais tais processos se materializam em diferentes espaços, e, principalmente, dar visibilidade às lutas desses movimentos, que estão na Região Serrana e Norte Fluminense do estado, nos municípios de Petrópolis, São João da Barra e Campos dos Goytacazes.

A metodologia adotada na elaboração deste artigo envolveu revisão de literatura e a sistematização, nos itens 2.1, 2.2 e 2.3, do conteúdo apresentado na ocasião do evento citado. Seu objetivo é ilustrar como alguns conflitos que normalmente ficam latentes acabam por vir à tona de forma mais explícita em contextos de desastres, como é o caso das disputas pelo território e da luta pela moradia, assim como contribuir para registrar a memória das lutas e resistências dos grupos em tela.

Todavia, para além do objetivo principal citado anteriormente, a discussão realizada neste artigo traz para debate e aprofunda outras questões, entre as quais a processualidade, a permanência e o alcance dos desastres quando, para a grande mídia ou para aqueles que não são atingidos, eles já são vistos e tratados como um fenômeno superado.

## 2 Desastres e luta por moradia no estado do Rio de Janeiro

O estado do Rio de Janeiro, conhecido por suas belas paisagens, carrega também a característica de ser um território marcado pela ocorrência de variados tipos de desastres, que emergem a partir de movimentos de massa, enxurradas e alagamentos, e também o que registra mais mortes em decorrência deles, de acordo com o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (ATLAS..., 2013), que analisou os desastres

---

<sup>1</sup> Destacamos que no estado e em diversas regiões do país existem outras organizações e experiências de mesma natureza, a exemplo da Associação das Vítimas das Chuvas do Dia 12 de Janeiro em Teresópolis – AVIT – e o Movimento Nacional de Afetados por Desastres Socioambientais – MONADES, no entanto este artigo se centrará em três experiências localizadas no estado do Rio de Janeiro em razão da participação de suas lideranças no II Seminário Internacional de Riscos e Desastres, ocorrido em 2019.

---

*Vozes dos atingidos por desastres: experiências de organização no estado do Rio de Janeiro*

Alessandra Nascimento Bernardo, Claudia Renata de Almeida Ramos,  
Cristiane Gomes Monteiro, Verônica Vieira Coelho Ammar

---

ocorridos no país entre 1991 e 2012. O mesmo documento indica que o estado é o terceiro da região e do país onde se identificaram, no período, as maiores ocorrências de movimentos de massa, e também um grande volume de alagamentos, favorecidos em grande medida pelos processos de urbanização desordenados. A região norte do estado estaria entre as que registram ainda a maior frequência de desastres no país.

Dentre as explicações para esse histórico estão a densidade demográfica, a forma de ocupação desordenada em áreas ditas de “risco”, e elementos climáticos, tais como as chuvas intensas e a localização do estado em uma área de transição entre diferentes climas (ATLAS..., 2013).

Somando-se ao exposto, a população fluminense, especialmente a do norte do estado, também lida com as contradições resultantes do investimento em atividades econômicas que, com a promessa de desenvolver a região e gerar trabalho e renda, acabaram por causar impactos de grande magnitude sobre o meio ambiente e aprofundar a concentração de renda e as desigualdades sociais. É o caso das atividades de produção e exploração de petróleo, a partir da década de 1970, assumindo importância até então ocupada pelas atividades ligadas à produção sucroalcooleira, e a instalação do Complexo Industrial e Portuário do Açu (CRUZ, 2003, 2015).

Essas informações buscam ilustrar o cenário e as condições em que formas de organização popular se impõem como uma via necessária de enfrentamento e resistência a projetos que, sob o discurso de beneficiar igualmente a toda população, alimentam contradições, conflitos e causam prejuízos para uma parcela que, por vezes, encontra-se também excluída dos espaços decisórios e de poder, ainda que essas decisões e o próprio exercício do poder incidam em dimensões essenciais das suas vidas.

Nesse sentido é que, nos itens que se seguem, as representantes do Movimento do Aluguel Social e Moradia de Petrópolis, na Região Serrana, da Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida Humana – SOS Atafona, e da Associação de Moradores da Margem da Linha do Rio, na região norte do estado, três das quais também autoras deste artigo, realizam uma exposição sobre a formação, as pautas e o modo de organização desses grupos que compõem, como um desdobramento e aprofundamento da apresentação realizada no evento já mencionado.

### *2.1 Movimento do Aluguel Social e Moradia de Petrópolis*

Petrópolis, distante 68 km da capital do estado, contava com uma população de aproximadamente 295.917 pessoas de acordo com o censo de 2010. Os dados do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil situam-na como uma das cidades com maior IDH do estado do Rio de Janeiro, sobretudo se avaliadas as dimensões de longevidade e renda. Buscas simples na internet dão conta de apresentar uma cidade turística, comercial, atrativa e lembrada como local escolhido, no período imperial, para abrigar a corte. Com outros municípios<sup>2</sup> forma a Região Serrana, popularmente conhecida pelo clima e pela paisagem.

---

<sup>2</sup> A Região Serrana possui 16 municípios, com uma população de 873.837 habitantes, representando 5,3% da população total do estado. A região é composta pelos seguintes municípios: Bom Jardim, Cachoeira de Macacu, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Guapimirim, Macuco, Nova Friburgo, Petrópolis, Santa Maria Madalena, São José do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Sumidouro, Teresópolis e Trajano de Moraes (BRASIL, 2007).

---

*Vozes dos atingidos por desastres: experiências de organização no estado do Rio de Janeiro*

Alessandra Nascimento Bernardo, Claudia Renata de Almeida Ramos,  
Cristiane Gomes Monteiro, Verônica Vieira Coelho Ammar

---

Desde janeiro de 2011, no entanto, a Região Serrana e a cidade de Petrópolis começaram a ser lembradas não apenas por seus atrativos ecológicos e atividades comerciais, mas também por ser o espaço onde a soma de um fenômeno meteorológico, características ambientais e decisões humanas se encontraram, materializando um desastre de grande magnitude, até hoje considerado uma das maiores catástrofes do país<sup>3</sup>. Os trabalhos de Valencio, Siena, Marchezini (2011) e Busch e Amorim (2011) explicam que a intensa precipitação pluviométrica em contato com um solo formado por “rochas com camada fina de terra e coberta por Mata Atlântica, com alta declividade” gera solos mais instáveis e propensos a deslizamentos; e que somado a isso tem-se o histórico de desmatamento e ocupações irregulares ao longo de encostas e margens dos rios que teriam favorecido os trágicos acontecimentos na região em 2011.

Rememorar as características ambientais da região e os eventos meteorológicos ocorridos na data serve para ilustrar a dimensão socio-histórica de um desastre e desse especialmente. Em primeiro lugar, as proporções do evento se expressam nos números de mortos, desaparecidos, desabrigados e desalojados – segundo relatório do Banco Mundial foram “905 mortos, mais de 300 mil pessoas afetadas e 4,78 bilhões de reais em perdas e danos” (BANCO MUNDIAL, 2012 *apud* DUTRA, 2018, p. 147); não fosse isso, apesar do impacto das chuvas, o desdobramento seria outro.

Em segundo lugar, trabalhos como de Busch e Amorim (2011) apontam que desde 2005 se iniciou na cidade de Petrópolis a construção de um planejamento participativo voltado para o desenvolvimento sustentável e desde 2010, pelo menos, um mapeamento de áreas consideradas de risco no município já existia, no entanto esbarraram na falta de recursos, na dificuldade de mobilização da população e na ausência de planejamento para resolver os problemas identificados.

Passados quatro anos do ocorrido, mais de 4.000 famílias ainda vivenciavam o desastre: algumas na dependência do aluguel social ofertado pelo município e no aguardo de novas moradias, outras sem o benefício, apesar dos laudos de interdição e demolição de suas casas. Foi em decorrência dessa situação que em Petrópolis se organizou o Movimento do Aluguel Social e Moradia.

O Movimento atualmente está articulado a movimentos de outros municípios do estado que compartilham dessa pauta e através de sua organização têm conseguido trocar experiências e fortalecer a luta em espaços distintos, inclusive nos espaços da política institucional, como é o caso da Comissão das Vítimas das Tragédias da Região Serrana que conta também com lideranças de movimentos de outras cidades da região, como Teresópolis, São José do Vale do Rio Preto, Areal e Sumidouro.

A história da formação do município e a cultura local inicialmente impuseram desafios para essa organização colocando para os membros do movimento a necessidade de adequar a linguagem e as pautas à realidade local, o que garantiu legitimidade para o movimento e garantiu que o direito das famílias ao acesso à moradia fosse conquistado: em julho de 2020 mais de 300 famílias que fazem parte do movimento receberam suas casas no conjunto habitacional Vincenzo Rivetti<sup>4</sup>, que por anos esteve parado sem cumprir com a função da moradia.

---

<sup>3</sup> Chuva na Região Serrana é maior tragédia climática da história do país. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/chuvas-no-rj/noticia/2011/01/chuva-na-regiao-serrana-e-maior-tragedia-climatica-da-historia-do-pais.html>. Acesso em: set. 2020.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2020/07/20/apartamentos-do-condominio-vicenzo-rivetti-ganham-data-de-entrega-em-petropolis-no-rj.ghtml>. Acesso em: 7 ago. 2020.

---

*Vozes dos atingidos por desastres: experiências de organização no estado do Rio de Janeiro*

Alessandra Nascimento Bernardo, Claudia Renata de Almeida Ramos,  
Cristiane Gomes Monteiro, Verônica Vieira Coelho Ammar

---

## 2.2 Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida Humana – SOS Atafona

Ao norte do estado do Rio de Janeiro, no distrito de Atafona, outro movimento se organizou a partir do impacto de um processo aparentemente natural, mas não só. Atafona está localizada no município de São João da Barra, tem uma população estimada em 36.423 pessoas – projeção para o ano de 2020, segundo o IBGE (2020), e desde sua elevação à categoria de Vila, ainda no século XVII tinha na atividade pesqueira uma característica marcante.

Fontes oficiais sugerem que a prosperidade alcançada pelo município a partir de 1970 deve-se à descoberta do petróleo na região e ao beneficiamento com os *royalties*, antes de se tornar, ele mesmo produtor, nos anos 2000. Além do petróleo, a mesma fonte apontava, anos atrás, que a instalação do Complexo Logístico Industrial e Portuário do Açú levaria ainda mais desenvolvimento para o município e para a região como um todo.

Antes, porém, de ser notada por sediar o referido empreendimento – cujas consequências são questionáveis, uma vez que sua implementação desencadeou e criou novos conflitos em torno das desapropriações e reassentamentos de moradores da localidade, e provocou impactos ambientais de grande magnitude, como a erosão na praia (FIOCRUZ, 2010; SOFFIATI, 2015) – o município, e especialmente o distrito de Atafona, vinha sendo notado pelo processo de erosão marinha, explicado pela junção de múltiplos fatores, alguns naturais, como os ventos, as marés, as ondas, e outros antrópicos, como as barragens construídas no rio Paraíba do Sul que “provocaram a diminuição da quantidade de água e de sedimentos que seguem para o litoral” (PESSANHA, 2011 *apud* AZEREDO, 2018, p. 168).

Esse processo, observado pelo menos desde os anos de 1975, se traduz no avanço do mar sobre as casas, desaparecendo com elas, com os comércios, afetando as atividades econômicas locais e apagando histórias e locais culturalmente marcantes, caso da Ilha da Convivência, a 850 metros do Pontal que foi residência de pescadores, chegando a reunir 400 famílias, mesmo com a água potável chegando através de barcos, e sem luz elétrica.

Esse cenário levou moradores assíduos, veranistas, comunidade pesqueira e toda a população tradicional a criar, em 2015, o Movimento SOS Atafona, com a finalidade de lutar pela causa do avanço do mar do balneário de Atafona e balneabilidade da foz do rio Paraíba do Sul sendo espaço aconchegante às demandas e anseios de toda a comunidade que ali habita e sofre há 50 anos com a destruição em massa. Atualmente o Movimento tem caráter de pessoa jurídica de direito privado e tem como objetivos:

- a) promover, estimular e apoiar ações e trabalhos em defesa, conservação, preservação e recuperação do meio ambiente, do patrimônio paisagístico e dos bens e valores culturais, prioritariamente no âmbito da Mata Atlântica e Ecossistemas Associados;
- b) promover, incentivar e apoiar a divulgação do patrimônio natural, paisagístico e cultural;
- c) realizar, incentivar e custear pesquisas de caráter científico sobre preservação, conservação, uso e manejo sustentável dos recursos naturais, incluindo fauna, flora, água, solo e ar;
- d) estimular e exigir das autoridades federais, estaduais e municipais, instituições públicas e privadas, pessoas físicas e jurídicas, a adoção de medidas práticas que visem à preservação, conservação, recuperação e manejo sustentável dos recursos naturais e do meio ambiente, bem como ao controle de todas as formas de poluição e degradação;
- e) realizar e divulgar pesquisas e estudos realizados no país e no exterior, referentes à preservação, conservação, recuperação e manejo sustentável dos recursos naturais e do meio ambiente.

---

*Vozes dos atingidos por desastres: experiências de organização no estado do Rio de Janeiro*

Alessandra Nascimento Bernardo, Claudia Renata de Almeida Ramos,  
Cristiane Gomes Monteiro, Verônica Vieira Coelho Ammar

---

O SOS Atafona vem pleiteando junto aos órgãos responsáveis, além de participação efetiva em reuniões no Ministério Público Federal, audiências públicas, a fim de uma solução e como forma de conscientizar a todos que ali habitam de que é necessária a preservação de suas histórias e tradições. Para além, busca por meio de suas ações, a remoção das areias tidas como “dunas”, que por si só apresenta grande impacto aos moradores de sua proximidade, sobretudo no que tange ao direito de ir e vir, além dos prejuízos já causados em residências, e o acesso ao mar. O campo de atuação visa ao caráter socioambiental e ecológico, proteção às comunidades tradicionais e os desabrigados, amplamente protegidas pela Constituição Federal, sem fins econômicos. A finalidade é trabalhar pela defesa, preservação, recuperação e manejo sustentável do meio ambiente, dos bens e valores culturais, objetivando a melhoria da qualidade de vida humana.

### *2.3 Associação de Moradores da Margem da Linha do Rio*

Campos dos Goytacazes, também ao norte do estado do Rio de Janeiro, apresentava em 2019 uma população estimada em 507.548 pessoas. Como uma cidade de grande porte e com número elevado de habitantes apresenta, evidentemente, muitos problemas que decorrem do seu processo de formação socio-histórica, de decisões políticas, das atividades econômicas predominantes, e de como essas dimensões se articulam. Dentre esses problemas estão o acesso a serviços de saúde e assistência social, educação, transporte e moradia, como em muitos municípios brasileiros.

As características geográficas da cidade somadas a décadas de escolhas urbanísticas questionáveis resultaram ainda em uma combinação capaz de fomentar ou mesmo criar condições para desencadeamento de desastres ambientais, como as inundações frequentes que ocorrem em diferentes localidades do município. Tavares *et al.* (2017) analisando a relação entre política urbana e inundações na cidade lembram que no histórico de povoamento desse território constam a ocupação de planícies de inundação e um planejamento que envolveu a “construção excessiva de diques, que tinham uma dupla função: na área urbana, de proteger a cidade e, na área rural, de ampliar as áreas de fronteira agropecuária e protegê-las das inundações” (2017, p. 13).

As inundações frequentes, embora negadas e tratadas a cada ocorrência como “atípicas”, e o *deficit* habitacional compuseram a retórica dos recentes reassentamentos no município. A partir de 2008, através do Programa Morar Feliz, a prefeitura de Campos promoveu a criação de novos bairros e de diversos conjuntos habitacionais com a justificativa de levar as famílias para áreas seguras, longe de “beira de rios, lagos e lagoas, e rodovias e ferrovias” que representariam riscos (TAVARES *et al.*, 2017, p. 13). Os desdobramentos desses processos foram analisados e estão registrados em diferentes trabalhos (FARIA, POHLMANN, 2015; MENDES, 2015; MENDES, GOMES, SIQUEIRA, 2014).

Aqui interessa destacar que, apesar de necessário, por suprir parte do *deficit* habitacional e buscar garantir moradia digna para um número considerável de famílias<sup>5</sup>, o modo através do qual o Programa foi executado colocou uma série de novas questões, tais como a distância dos locais de trabalho e estudo,

---

<sup>5</sup> Dutra, em trabalho voltado para a análise da percepção das famílias contempladas com o Programa Morar Feliz em Campos, apresentava um dado de *deficit* habitacional municipal em torno de 11.716 moradias, em 2010. DUTRA, P. L. **Programa Habitacional Morar Feliz em Campos dos Goytacazes: análise da percepção dos beneficiários sobre as suas novas condições de moradia**. 2015. (Dissertação de Mestrado) – UENF, Campos dos Goytacazes, 2015.

---

*Vozes dos atingidos por desastres: experiências de organização no estado do Rio de Janeiro*

Alessandra Nascimento Bernardo, Claudia Renata de Almeida Ramos,  
Cristiane Gomes Monteiro, Verônica Vieira Coelho Ammar

---

o rompimento com as relações de vizinhança e familiares estabelecidas, a ausência da população no planejamento e na tomada de decisões que lhe diziam respeito, bem como os interesses por trás dessa política habitacional.

No ano de 2013 a Prefeitura Municipal deu início à segunda etapa do citado Programa que, então, deveria contemplar com novas moradias, em novas localidades, as famílias também residentes na comunidade da Margem da Linha do Rio<sup>6</sup>. Esse processo, no entanto, mobilizou os moradores em torno de questionar o interesse no reassentamento, uma vez que não se enquadravam no que parecia ser o principal argumento em favor dos reassentamentos que era a residência em “área de risco”. Segundo o poder público municipal, o risco residia no fato de as moradias estarem localizadas às margens de uma linha férrea, no entanto há anos a referida linha está desativada. Na medida em que esse argumento não se sustentou, recorreram a outros, igualmente desmontados a partir da organização comunitária e das articulações que esta estabeleceu no sentido de construir instrumentos na defesa de seu direito à moradia.

A Associação de Moradores, com apoio das universidades públicas do município<sup>7</sup>, Defensoria Pública, instituição como o Centro Juvenil São Pedro, entre outros apoiadores, conseguiu garantir uma audiência pública com representantes do governo que buscavam legitimar as remoções para contestar os argumentos e apontar outras soluções e alternativas que realmente se conectassem com os interesses dos residentes na comunidade.

Esse processo não se deu sem conflitos – alguns moradores se colocaram em defesa da iniciativa do poder público; uma parte foi espontaneamente para os novos conjuntos habitacionais do Morar Feliz; outros foram pela pressão simbólica de se verem sem os vizinhos, com as casas vazias sendo demolidas. Outra parte da comunidade resistiu; organizou protestos; fechou a principal rodovia que corta a cidade; passou a ocupar o Conselho de Assistência Social municipal e por fim conseguiu uma nova audiência onde ficou determinado que o governo não poderia dar continuidade às remoções.

A Comunidade da Margem da Linha não se situa entre aquelas nas quais é possível lançar mão do discurso do risco associado ao ambiente como justificativa para as remoções. Valencio (2009) lembra que por muito tempo, no Brasil, recorreu-se ao termo “área carente” para se referir a territórios e grupos deles ocupantes que não eram atendidos pelo Estado em suas diferentes necessidades e que esse termo foi dando lugar à noção de “área de risco”, em um movimento que envolve a resistência e persistência dos grupos em dar sentido e criar pertencimento com o lugar no qual puderam se territorializar, e à necessidade de criar um mecanismo legítimo de contestação dessa territorialização.

As “áreas de risco”, definidas através de mapas e outras representações cartográficas, minam os espaços e as possibilidades de contestação;

sob uma narrativa de compromisso com o valor maior da vida humana, se procede a uma cartografização da cidade que descarta a compreensão dos fatores de ameaça no terreno de uma dimensão socio-histórica mais abrangente e relacional. O deslocamento involuntário dos moradores da área de risco dá-se na desconsideração dos vínculos desses com sua moradia, relações e hábitos espacializados, isto é, desacoplando bruscamente as pessoas de suas coisas e de seu meio. Obscurece-se, por decorrência, o viés político no qual o poder público opta municipal-

---

<sup>6</sup> Convém destacar que a linha férrea que corta a comunidade tinha como destino a cidade do Rio de Janeiro, por essa razão passou a ser assim nomeada – Comunidade da Margem da Linha do Rio.

<sup>7</sup> Citam a Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF, a Universidade Federal Fluminense – UFF e o Instituto Federal Fluminense – IFF.

---

*Vozes dos atingidos por desastres: experiências de organização no estado do Rio de Janeiro*

Alessandra Nascimento Bernardo, Claudia Renata de Almeida Ramos,  
Cristiane Gomes Monteiro, Verônica Vieira Coelho Ammar

---

se por uma dada interpretação espacial da realidade local. O mapa de risco, cuja feitura e análise são de responsabilidade preponderante de peritos da área de exatas (como engenheiros, geólogos e afins), se apresenta como uma ferramenta conveniente para justificar, na agenda dos investimentos públicos, que o Estado priorize os sujeitos cuja territorialização seja consentida. Destituem-se os demais da possibilidade de exercer uma figuração em que se reconheça a plausibilidade de suas demandas (VALENCIO, 2009, p. 35).

No caso da Margem da Linha é emblemático que o mesmo Estado que alega o risco da moradia para aqueles que há anos ocupam aquele espaço<sup>8</sup>, desprovidos de tudo, não veja problema na implantação de outros tipos de investimento na mesma localidade, a exemplo de um shopping, edifícios pertencentes a redes hoteleiras, e condomínios de luxo, como atualmente se vê, o que demonstra que o real interesse com as remoções não passa pela defesa da segurança dos moradores, mas pela especulação imobiliária e por empreendimentos e um projeto de cidade do qual a comunidade destoa.

### *3 Considerações finais*

Parte da história de formação, pautas e conquistas obtidas pelos movimentos narrados neste artigo servem para registrar a sua organização e as contribuições de suas integrantes no II Seminário Internacional de Riscos de Desastres. Essa produção, evidentemente, não dá conta de explorar de modo aprofundado e cronológico todas as questões que perpassam a construção dos desastres nos referidos territórios e a vivência experimentada por aqueles que então passaram a se organizar em torno de pressionar o espaço público para garantir suas demandas, todavia indica alguns elementos que perpassam tais experiências, bem como desdobramentos, trabalhos e temas que estão presentes no contexto, mas nem sempre diretamente indicados, como as noções de desenvolvimento, os discursos em torno do “risco” ou o papel de gênero ocultado nos debates, embora exercido em grande medida por mulheres, ainda mais quando relacionados à questão da moradia, conforme aborda Silva (2017).

Outro ponto a ser observado é que o conteúdo abordado neste artigo, referente ao contexto de formação dos Movimentos e suas pautas, dão significado para o que tratamos como processualidade e permanência do desastre, uma vez que para quem reside distante desses territórios ou, ao menos, em outras condições socioeconômicas onde a territorialização e o sentido da moradia se percebem de outra forma, deixados de ser acompanhados e exaustivamente explorados pela grande mídia dá-se por encerrado o desastre, ao passo que para os atingidos é uma luta permanente, em torno da reconstrução das casas ou acesso a novas moradias, quando não a luta por permanência no território já ocupado lembrando ao poder público que sua tarefa é proporcionar aos habitantes os equipamentos e serviços públicos necessários.

Na ausência dessas ações por parte do Estado, que deveria ser o principal promotor, essas e outras organizações se formam, ocupam o espaço público e institucional, deixando de ser agentes passivos para se tornarem agentes ativos na produção da cidade e do território que querem. Os três grupos apresentados aqui de forma sucinta e seus integrantes acabam por se envolver com outras pautas, e suas demandas, inicialmente centradas na defesa da moradia, têm se desdobrado em articulações e ações que contemplam interesses não só dos atingidos por desastres, como também dos atingidos por investimentos, políticas e projetos excludentes e favorecedores do grande capital.

---

<sup>8</sup> Mendes, Gomes e Siqueira (2014), em pesquisa, identificaram que a origem da ocupação do território remonta aos anos de 1960.

---

*Vozes dos atingidos por desastres: experiências de organização no estado do Rio de Janeiro*

Alessandra Nascimento Bernardo, Claudia Renata de Almeida Ramos,  
Cristiane Gomes Monteiro, Verônica Vieira Coelho Ammar

---

É digno de nota, ainda, que esses grupos são representados formalmente por três mulheres, na contramão da invisibilidade que as mulheres, sendo maioria da população brasileira, ainda têm nos espaços públicos, e da sua negação enquanto sujeitos políticos, apesar de assumirem diferentes posições de trabalho e tarefas essenciais para a reprodução social (SILVA, 2017). Esses grupos têm se formado politicamente e inspirado outros movimentos e grupos na direção de instrumentalizarem suas demandas a despeito das frequentes tentativas de afastá-los e negar seus direitos em nome do capital e do interesse privado.

### *Referências*

ATLAS brasileiro de desastres naturais: 1991 a 2012. Florianópolis: UFSC, CEPED, 2013.

AZEREDO, L. F. S. **O desenvolvimento capitalista e sua relação com os processos de desastres ambientais: um estudo sobre o Norte Fluminense/RJ.** 2018. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

BUSCH, A.; AMORIM, S. N. D. **A tragédia da região serrana do Rio de Janeiro em 2011: procurando respostas.** Brasília: ENAP, Casoteca de Gestão Pública, 2011. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/328>. Acesso em: ago. 2020.

CRUZ, J. L. V. Novas perspectivas de análise da dinâmica socioeconômica e territorial da Região Fluminense do Extrativismo Petrolífero. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 9, p. 49-65, 2015.

CRUZ, J. L. V. **Projetos nacionais, elites locais e regionalismo: desenvolvimento e dinâmica territorial no Norte Fluminense.** 2003. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

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

FARIA, T. J. P.; POHLMANN, M. A. O. ST 7 Dinâmica Socioespacial de Campos dos Goytacazes/RJ: o Programa Habitacional Morar Feliz e expansão da periferia. **Anais ENANPUR**, v. 16, n. 1, 2015.

FIOCRUZ, E. FASE. **Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil.** 2010. Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/?conflito=rj-fragilidade-no-processo-de-licenciamento-ambiental-do-complexo-portuario-de-acu-coloca-em-risco-comunidades-de-32-municipios-dos-estados-de-minas-gerais-e-rio-de-janeiro>. Acesso em: ago. 2020.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades: Panorama Campos dos Goytacazes.** 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama>. Acesso em: ago. 2020.

---

*Vozes dos atingidos por desastres: experiências de organização no estado do Rio de Janeiro*

Alessandra Nascimento Bernardo, Claudia Renata de Almeida Ramos,  
Cristiane Gomes Monteiro, Verônica Vieira Coelho Ammar

---

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades:** Panorama Petrópolis. 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/petropolis/panorama>. Acesso em: ago. 2020.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades:** Panorama São João da Barra. 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-joao-da-barra/panorama>. Acesso em: ago. 2020.

MALAGODI, M. A. S.; SIQUEIRA, A. M. M. Enchentes, Vulnerabilidade e Remoção em Campos dos Goytacazes (RJ). *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS*, 6., 18 a 21 de setembro de 2012, Belém, PA. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT11-771-747-20120630174412.pdf>. Acesso em: ago. 2020.

MENDES, J. T. N.; GOMES, M. A. S.; SIQUEIRA, A. M. M. Políticas públicas, moradia popular e o Programa Morar Feliz em Campos dos Goytacazes (RJ): uma análise acerca da Favela Margem da linha. **Libertas, Revista da Faculdade de Serviço Social de Juiz de Fora**, v. 14, n. 1, p. 37-56, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18277/9515>. Acesso em: ago. 2020.

MENDES, J. T. N. **O Habitar:** práticas socioespaciais no Conjunto Morar Feliz do bairro da Penha, Campos dos Goytacazes, RJ. 2015. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>. Acesso em: ago. 2020.

SÃO JOÃO DA BARRA. Prefeitura Municipal de São João da Barra. **Histórico**. Disponível em: <http://www.sjb.rj.gov.br/historico>. Acesso em: ago. 2020.

SILVA, M. M. A. Mulheres e direito à cidade: dilemas para igualdade de gênero no âmbito das políticas públicas de habitação. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO*, 11., WOMEN'S WORLDS CONGRESS, 13., 30 de julho a 4 de agosto de 2017, Florianópolis, SC. **Anais Eletrônicos** [...]. Disponível em: [http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499387524\\_ARQUIVO\\_textocomplet oMerciaSilvafinal.pdf](http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499387524_ARQUIVO_textocomplet oMerciaSilvafinal.pdf). Acesso em: set. 2020.

SOFFIATI, A. Embates entre o mar e o continente. **Blog Roberto Moraes**. Campos dos Goytacazes, RJ, mar. 2015. Disponível em: <http://www.robertomoraes.com.br/2015/03/soffiati-em-novo-artigo-fala-sobre-os.html>. Acesso em: ago. 2020.

---

*Vozes dos atingidos por desastres: experiências de organização no estado do Rio de Janeiro*

Alessandra Nascimento Bernardo, Claudia Renata de Almeida Ramos,  
Cristiane Gomes Monteiro, Verônica Vieira Coelho Ammar

---

TAVARES, E. *et al.* Desastres ambientais e apropriação do espaço: a política urbana e as experiências com as inundações em Campos dos Goytacazes. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Campos dos Goytacazes, RJ, Ano XV, n. 58, dez. 2017. Disponível em: [https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/12/UCAM\\_-\\_PIT\\_4627A\\_Pg11a18\\_E%CC%81rica-Tavares-\\_CAPA\\_N58\\_2017.12.pdf](https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/12/UCAM_-_PIT_4627A_Pg11a18_E%CC%81rica-Tavares-_CAPA_N58_2017.12.pdf). Acesso em: ago. 2020.

VALENCIO, N. Da 'Área de Risco' ao Abrigo Temporário: uma análise dos conflitos subjacentes a uma territorialidade precária. *In*: VALENCIO, N. *et al.* (org.). **Sociologia dos Desastres: construções, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos: RiMa Editora, 2009.

VALENCIO, N.; SIENA, M.; MARCHEZINI, V. **Abandonados nos desastres: uma análise sociológica de dimensões objetivas e simbólicas de afetação de grupos sociais desabrigados e desalojados**. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2011.

---

**COMO CITAR (ABNT):** BERNARDO, A. N. *et al.* Vozes dos atingidos por desastres: experiências de organização no estado do Rio de Janeiro. *Vértices (Campos dos Goytacazes)*, v. 23, n. 1, p. 201-212, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p201-212>. Disponível em: <https://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15886>.

**COMO CITAR (APA):** Bernardo, A. N., Ramos, C. R. A., Monteiro, C. G. & Ammar, V. V. C. (2021). Vozes dos atingidos por desastres: experiências de organização no estado do Rio de Janeiro. *Vértices (Campos dos Goytacazes)*, 23(1), 201-212. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p201-212>.

Submetido em: 3 out. 2020

DOI: 10.19180/1809-2667.v23n12021p213-233

Aceito em: 8 mar. 2021

## *Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”*

Gabriela Scotto  <https://orcid.org/0000-0002-7640-6758>

Doutora em Antropologia Social pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social Museu Nacional | UFRJ (PPGAS/MN/UFRJ). Professora associada do Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional da UFF (Campos dos Goytacazes) e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento regional, ambiente e políticas públicas (PPGDAP/UFF) – Campos dos Goytacazes/RJ – Brasil. E-mail: [gabriela.scotto@gmail.com](mailto:gabriela.scotto@gmail.com).

### *Resumo*

As corporações mineradoras investem significativos recursos financeiros e humanos em propaganda e campanhas publicitárias veiculadas na televisão, na imprensa escrita e nas redes sociais. Com isto buscam não só propagar suas “boas” ações sociais e ambientais, como também divulgar a crença na mineração como uma atividade econômica sustentável e sem riscos. No artigo nos perguntamos pela força política que as imagens (fotografias, vídeos, memes etc.), veiculadas publicamente após os desastres provocados pela ruptura de barragens de rejeitos da mineração – como os ocorridos no Brasil em 2015 e 2019, têm para “sujar a reputação” de corporações mineradoras como, por exemplo, a Vale. Para responder essas questões recorreremos ao conceito de políticas da invisibilidade e ao de potencial político das catástrofes formulados por Ulrich Beck. Concluímos que os grupos e movimentos críticos da mineração têm um papel fundamental no estabelecimento dos nexos causais entre o que aconteceu (o “presente” das imagens) e os processos sociais, econômicos e políticos (o “passado” das imagens) que antecederam aos desastres e os explicam.

Palavras-chave: Mineração. Corporações. Invisibilidade dos riscos. Imagens dos desastres. Crítica.

## *Green that turns brown, reputation that turns into mud: mineral extraction, disasters, and the images of the “invisible”*

### *Abstract*

Mining corporations invest significant financial and human resources in advertising and marketing campaigns on television, in the written press and on social media. By doing this, they not only propagate their “good” social and environmental actions, but also disseminate the belief in mining as a sustainable and risk-free economic activity. In the article we discuss the political strength presented by the images (photographs, videos, memes, etc.) broadcasted after the disasters caused by the rupture of mining dams, such as those that occurred in Brazil in 2015 and 2019, to soil the reputation of mining corporations such as Vale. To answer these questions, we resort to the concepts of invisibility policies and political potential of catastrophes formulated by Ulrich Beck. We conclude that critical mining groups and movements have a fundamental role in establishing causal links between what happened (the “present” of the images) and the social, economic and political processes (the “past” of the images) that preceded the disasters and explain them.

Keywords: Mining. Corporations. Invisibility of risks. Disaster images. Criticism.

*Verde que se vuelve marrón, reputación que se convierte en barro: extracción de minerales, desastres y las imágenes de lo “invisible”*

**Resumen**

Las corporaciones mineras invierten importantes recursos financieros y humanos en publicidad y campañas publicitarias en televisión, diarios impresos y redes sociales. Con esto buscan no solo difundir sus "buenas" acciones sociales y ambientales, sino también estimular la creencia en la minería como una actividad económica sostenible y libre de riesgos. En el artículo nos preguntamos por la fuerza política que tienen las imágenes (fotografías, videos, memes, etc.), difundidas públicamente luego de los desastres provocados por la ruptura de presas de relaves mineros – como los que ocurrieron en Brasil en 2015 y 2019, para "ensuciar la reputación" de empresas mineras como Vale. Para responder a estas preguntas, recurrimos a los conceptos de políticas de invisibilidad y al de potencial político de las catástrofes, ambos formulado por Ulrich Beck. Concluimos que los grupos y movimientos críticos de la minería juegan un papel fundamental en el establecimiento de vínculos causales entre lo ocurrido (el “presente” de las imágenes) y los procesos sociales, económicos y políticos (el “pasado” de las imágenes) que precedieron a los desastres y explicarlos.

Palabras clave: Minería. Corporaciones. Invisibilidad de riesgos. Imágenes de desastres. Crítica.

*Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores*



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

---

*Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”*  
Gabriela Scotto

---

## 1 Introdução

*Mostrar um inferno não significa, está claro, dizer-nos algo sobre como retirar as pessoas do inferno, como amainar as chamas do inferno. Contudo, parece constituir um bem em si mesmo reconhecer, ampliar a consciência de quanto sofrimento causado pela crueldade humana existe no mundo que partilhamos com os outros.*

(Susan Sontag)

Em novembro de 2015, a barragem de rejeitos de mineração denominada Fundão, localizada no distrito de Bento Rodrigues, no município de Mariana (MG), rompeu-se, causando a morte de 19 pessoas e provocando um “tsunami” de lama que avançou sobre a bacia do rio Doce até chegar ao litoral capixaba, sendo considerado, até então, o maior desastre socioambiental do Brasil e do mundo.<sup>1</sup> A empresa Samarco S.A. (controlada através de uma *joint venture* entre a Vale S.A. e a anglo-australiana BHP Billiton) é a responsável pela construção e administração da barragem.

Não completaram quatro anos quando, no dia 25 de janeiro de 2019, uma nova tragédia envolvendo mais uma barragem de rejeitos de minério ocorreu. A Barragem B1 da mina Córrego do Feijão, na localidade de Brumadinho (também Minas Gerais), operada pela Vale, se rompeu causando, segundo dados da Defesa Civil de Minas Gerais de fevereiro de 2020, 259 mortos e 11 desaparecidos. A lama-rejeito liberada pela ruptura da barragem, descrevem os pesquisadores da Expedição Minas de Lama que visitou os locais devastados pelo desastre: “desenhou um rastro de ruína no vale do Ribeirão Ferro-Carvão e se estendeu no curso do rio Paraopeba”, causando a destruição de estruturas administrativas da empresa, pousadas, pontes, casas, quintais, áreas de pastagens e cultivo de alimentos (FELIPPE *et al.*, 2020).

As imagens, fotografias e filmagens da enxurrada de lama emergindo como lava de um vulcão em erupção aparentemente do nada, se arrastando rapidamente e arrasando tudo no seu caminho: pessoas, animais, prédio, carros e construções, árvores, foram amplamente exibidas na televisão, nos jornais e nas redes sociais (Figuras 1 e 2).<sup>2</sup> As cenas mostravam a “lama tóxica” chegando aos rios, ao mar, além de vistas aéreas da devastação, das casas sem telhado, das vilas desertas. Depoimentos dos moradores chorando e relatando as perdas humanas e materiais, trazendo os depoimentos do sofrimento perante o desastre, o trabalho dos bombeiros resgatando animais e pessoas. Imagens da dor.

---

<sup>1</sup> Conforme dados sistematizados por Wanderley, Mansur e Pinto (WANDERLEY *et al.*, 2016), o rompimento de barragem do Fundão, com 54 milhões de m<sup>3</sup>, causou 19 mortes, desalojou mais de 600 famílias em Mariana e Barra Longa, interrompendo o abastecimento de água em várias cidades; e alcançou o mar no Espírito Santo, com efeitos devastadores sobre a fauna e a flora fluvial e marinha. Esse teria sido o maior desastre (ao menos no período compreendido entre 1915 e 2015) envolvendo barragens de rejeito de mineração do mundo, levando em consideração o volume de rejeito liberado (cerca de 60 milhões de m<sup>3</sup>), a distância percorrida pela lama (mais de 600 km até chegar à foz do Rio Doce) e os prejuízos estimados (US\$ 5,2 bilhões, ou R\$ 20 bilhões, baseado no valor estipulado pelo governo federal) (MILANEZ; LOSEKANN, 2016).

<sup>2</sup> No caso de Brumadinho, as câmeras de segurança da própria empresa filmaram o preciso instante do rompimento da barragem com a enxurrada de lama emergindo do morro e arrastando tudo no seu caminho. Ver Record TV Minas: <https://youtu.be/xEeJFds2ARA>.

*Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”*  
Gabriela Scotto

Figura 1. Animal na lama em Córrego do Feijão



Fonte: The Intercept Brasil. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/01/28/vale-sabia-problemas-barragem-brumadinho/>.

Figura 2. Vista aérea de Bento Rodrigues

Rosanne D'Agostino  
Do G1, em São Paulo



Fonte: G1, Globo. Disponível em: <http://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2015/11/rompimento-de-barragens-em-mariana-perguntas-e-respostas.html>.

---

*Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”*  
Gabriela Scotto

---

Assim como nos casos das fotografias de guerra e de outras imagens de sofrimento, analisadas por Susan Sontag no seu livro “Diante da dor dos outros” (SONTAG, 2003), as imagens (paradas e/ou em movimento) dos desastres sociais e ambientais produzidos pela mineração permitiram que “algo se tornasse real” para quem estava longe dos locais dos eventos. Como Sontag, quando se refere às imagens da guerra, podemos dizer que, para grande parte das pessoas, o conhecimento dos desastres sociais e ambientais esteve mediado pela “câmera”: câmeras de fotógrafos profissionais (fotojornalismo), câmeras (amadoras) de celulares, câmeras da própria empresa captando o instante da ruptura.

Neste artigo me pergunto pela capacidade que possui o que chamarei, inspirada em Sontag, a “iconografia dos desastres”<sup>3</sup> de tornar visível o que, de outra forma, permaneceria invisível para uma considerável parcela da população: os riscos sociais e ambientais associados à mineração em grande escala e as inverdades contidas nas propagandas das empresas mineradoras. Como analisado em artigo anterior (SCOTTO, 2018), as grandes corporações mineradoras investem significativos recursos financeiros e humanos em propaganda e campanhas publicitárias veiculadas na televisão, na imprensa escrita e nas redes sociais. Com isto elas buscam não só propagar suas “boas ações” sociais e ambientais, como também divulgar a crença na importância da atividade da mineração no dia a dia das nossas vidas. Para isso mobilizam um conjunto de representações sociais, de símbolos e de valores alheios à atividade econômica propriamente dita, através dos quais as empresas se posicionam perante a sociedade como sujeitos morais, portadoras de visão de mundo e de valores.

No entanto, se, por um lado, o campo imagético das propagandas e campanhas publicitárias se abre como espaço privilegiado para as empresas construírem sua “boa imagem” e sua reputação corporativa, por outro, é este mesmo campo que agentes sociais críticos dos efeitos negativos da mineração em grande escala, como movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs), pesquisadores, jornalistas, cineastas e coletivos ambientalistas, escolhem para travar suas lutas sociais e “atacar” as empresas e suas práticas.<sup>4</sup> Com a intenção de avançar nessa direção, neste artigo nos perguntamos pela força política que as imagens, veiculadas publicamente após os desastres ambientais como os ocorridos no Brasil (2015 e 2019), teriam para fortalecer a capacidade política e as lutas sociais dos críticos do modelo da mineração extrativista.

A partir de uma pesquisa baseada em revisão bibliográfica, análise documental (CELLARD, 2012) e análise de material iconográfico de circulação nas redes sociais (GRUZINSKI, 2006; SONTAG, 2003), assim como da participação em alguns dos eventos públicos promovidos pela Articulação Internacional de Atingidos e Atingidas pela Vale (AIAAV) sugerimos que a “visibilização” imagética dos desastres e a exposição visual (e audiovisual) de muitas das suas consequências negativas podem ser compreendidas em duas direções importantes: em primeiro lugar, ela expõe o lado “marrom” e “irresponsável” das empresas de mineração; em segundo, ela parece dar a razão, de uma forma trágica, aos seus críticos, contribuindo para reforçar as estratégias políticas tendentes a visibilizar os riscos e tragédias associados ao extrativismo mineral, como para nomear as empresas responsáveis (ver AIAAV, 2020; FELIPPE, 2020; VALE..., 2016; ZONTA; TROCATE, 2016, dentre outros). Nesse sentido, proponho pensar o potencial político da exposição e circulação da iconografia dos desastres da mineração à luz do conceito de “potencial político

---

<sup>3</sup> Nos inspiramos na expressão de Sontag quando se refere à “iconografia do sofrimento” (SONTAG, 2003).

<sup>4</sup> Para uma análise aprofundada e minuciosa sobre as relações entre as corporações mineradoras e seus críticos, ver o trabalho de Stuart Kirsch, *Mining Capitalism. The Relationship between Corporations and their Critics* (KIRSCH, 2014).

---

*Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”*  
Gabriela Scotto

---

das catástrofes” formulado por Ulrich Beck no seu livro inacabado e póstumo “A metamorfose do mundo: Novos conceitos para uma nova realidade” (BECK, 2018).<sup>5</sup>

## ***2 Estratégias corporativas, poder simbólico e narrativas audiovisuais***

As corporações (ou grandes empresas multinacionais) são uma das instituições mais poderosas de nosso tempo. Elas organizam a maior parte do trabalho e do capital, dão a forma material do mundo moderno e são motores da chamada globalização econômica (KIRSCH, 2014). No que diz respeito ao setor extrativista mineral, é possível rastrear sua origem no modelo criado na Europa logo após a Primeira Guerra Mundial para garantir o abastecimento de petróleo aos países europeus. Tudo começou, segundo Alain Denault (2018), após as negociações entre França e o Reino Unido, permitindo que grandes grupos petrolíferos constituíssem (nos recém-criados Iraque, Irã e Catar, dentre outros) “envelopes jurídicos” para dar segurança às empresas petrolíferas que ali operavam. A partir dos diferentes cartéis que as empresas criaram, elas começaram a impor suas leis. Foi assim, ressalta Denault, que a partir do século XX “as corporações se constituem em entidades privadas e multinacionais que são soberanas no sentido de que a soberania consiste em poder tomar decisões, de fato, numa coletividade dada.” (DENAULT, 2018, p. 17). Não pretendo me alongar aqui na história das corporações, nem numa apresentação das suas características, no entanto me interessa destacar que – desde suas origens – essa nova forma de poder se exerce através de dispositivos que ultrapassam as estratégias de mercado. Em paralelo aos processos de liberalização econômica e de autonomização das empresas do controle do Estado, as corporações desenvolvem diversas estratégias.

Milanez *et al.* (2019) definem o conceito de estratégia corporativa como um repertório de ações coordenadas desempenhadas por um ou mais agentes que envolve o exercício do poder com o objetivo de: (1) aumentar a capacidade de ampliar ou capturar valor; (2) expandir o poder ou reduzir o poder de outros agentes; e/ou (3) modificar condições de enraizamento próprias e de outros agentes. Para o caso específico de corporações extrativistas os autores listam um repertório de seis estratégias: de mercado; financeira; institucional; relações de trabalho; social; e territorial. Outros autores como Acsehrad (2018) e Pinto (2019) se referem ao conjunto de estratégias de “não mercado”, referindo-se mais especificamente às práticas de gestão empresarial “do social” ou às microtecnologias de poder para ao mesmo tempo “evitar rupturas de fluxos de mercadorias e materiais e legitimar no plano local o regime neoliberal que predomina no plano macroeconômico” (ACSELRAD, 2018, p. 33).

Como já exposto anteriormente (SCOTTO, 2016, 2017, 2018), considero que, para compreendermos os processos sociais em torno da mineração em grande escala, é fundamental prestar atenção à “agência” das empresas mineradoras em termos não econômicos (como agentes sociais ativos, presentes na cena política local, nacional e global). Concordamos com Pierre Bourdieu (1998, p. 9) quando afirma que:

---

<sup>5</sup> Beck se encontrava escrevendo o livro em 2015, quando faleceu de um infarto. O livro foi publicado postumamente, em 2016. Nesta obra, Ulrich Beck propõe como desafio abordar a *metamorfose* do mundo contemporâneo marcado pelo “que foi impensável ontem e é real e possível hoje” e tentar compreender por que não compreendemos mais o mundo. Algumas das metamorfoses às quais Beck alude no seu Prefácio remetem a eventos “insanos” recentes tais como: “a queda do Muro de Berlim, os ataques terroristas de 11 de setembro, a mudança climática catastrófica no mundo todo, o desastre do reator de Fukushima e as crises financeiras e do euro, até as ameaças à liberdade pela vigilância totalitária na era da comunicação digital trazidas à luz por Edward Snowden.” (BECK, 2018, Prefácio).

---

*Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”*  
Gabriela Scotto

---

Os ‘sistemas simbólicos’ – como instrumentos de conhecimento e comunicação -, só podem exercer um poder estruturante porque são estruturados. O poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem gnosiológica: o sentido imediato do mundo (e, em particular do mundo social).

Sendo assim, continua Bourdieu: “o poder simbólico como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo” (BOURDIEU, 1998, p. 14).

Levando em consideração essas perspectivas, que apontam para a relevância de olharmos para as estratégias corporativas simbólicas, comunicacionais, e sociais, identificamos um campo de práticas e representações construído em torno da chamada Responsabilidade Social Empresarial (RSE), no qual as empresas objetivam construir a crença na “mineração sustentável” e consolidar sua “reputação” e sua “imagem” corporativa de “empresa responsável” junto aos seus públicos (*stakeholders*), aspectos que cada vez mais se traduzem em valores de mercado.<sup>6</sup> Foi guiada por essas preocupações que analisei os dispositivos imagéticos, em especial os audiovisuais, que compõem a chamada “propaganda institucional” (ou “corporativa”) de grandes empresas mineradoras (SCOTTO, 2018). Nessa ocasião, argumentei que a propaganda corporativa opera dois importantes deslocamentos semânticos e narrativos, que possibilitam a junção de termos e conceitos como “mineração”, “sustentável” e “cuidado com o meio ambiente” que, de outra forma, seriam excludentes: a) dissociação entre os minérios e a “Natureza”, e b) ocultamento da dimensão extrativista da mineração, criando para as empresas uma identidade associada à indústria “transformadora de natureza em cultura e civilização”.

A seguir, proponho abordar analiticamente as estratégias corporativas implementadas pelas empresas de mineração em torno do campo social da RSE e da produção publicitária de imagens e narrativas audiovisuais como “políticas da invisibilidade”, conceito também proposto por Ulrich Beck (2018), do capitalismo extrativista.

### *3 A “invisibilidade” do extrativismo mineral e de seus rejeitos*

*Sobreviver e decidir sob condições de desconhecimento e inconsciência não é uma problemática fictícia, mas a verdadeira problemática existencial do início do século XXI, em todos os níveis de tomada de decisão, em famílias e em organizações nacionais e internacionais.*

(Ulrich Beck)

Assim como os riscos tecnológicos da modernidade analisados por Ulrich Beck no seu famoso trabalho sobre a Sociedade do Risco (BECK, 2011), para a grande maioria da população, os riscos da mineração extrativista são invisíveis.

---

<sup>6</sup> Conforme Vance e Ângelo (2007) não há uma única definição para o termo “reputação corporativa”. Será somente a partir da década de 90 quando, segundo os autores, estabeleceu-se o debate sobre sua definição e sobre a forma mais adequada de mensuração da reputação corporativa de uma organização. Dentre as diferentes acepções que Vance e Ângelo identificam, eu destacaria a de Argenti e Forman (2002 *apud* VANCE; ÂNGELO, 2007, p. 95) que definem a reputação corporativa a partir dos conceitos de identidade corporativa e de imagem corporativa: “a reputação de uma organização depende da identidade da organização, da coerência estabelecida entre as imagens percebidas pelos diferentes grupos que se relacionam com a empresa (*stakeholders*) e também do alinhamento entre a identidade e a imagem percebida”.

---

*Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”*  
Gabriela Scotto

---

Ulrich Beck (2011) ressalta que uma das características dos “riscos civilizatórios” (resultado de um nível mais avançado do desenvolvimento das forças produtivas como, por exemplo, a radioatividade) é a de se subtraírem a percepção; eles não são percebidos pelos sentidos, não “atacam o nariz ou os olhos” como ocorria com os “fétidos vapores e gases tóxicos” do rio Tâmisia, no século XIX (BECK, 2011, p. 27). Da mesma forma, e sem pretender entrar na identificação sobre qual tipo de risco se aplica ao extrativismo mineral, afirmamos que os riscos dessa atividade compartilham com os riscos civilizatórios o fato de serem “invisíveis”.

Como podemos inferir a partir dos depoimentos citados a seguir, algumas pessoas, incluindo moradores dos locais afetados como a moradora de Itabira que fala no filme documentário “O Amigo do Rei” (D’ELIA, 2019), declaram que não sabiam do risco de rompimento. Cabe observar que, no caso de uma importante quantidade de minas a céu aberto, as cavas da extração e as barragens de rejeitos não são visíveis para a população vizinha, por estarem no topo de morros e montanhas, e sem acesso público.

*Eu moro aqui desde os 16 anos, estou com 63, eu não sabia de barragens assim desse tipo; fiquei sabendo e passei a me preocupar com isso depois do acontecimento lá em Mariana e vi que é perigoso. Nós temos aqui uma barragem que é três vezes maior... então se a população não se interessa de saber, não vai ficar sabendo. Se aquilo lá romper, não vai ser só minha vila, vão ser várias que vão ficar detonadas. (Moradora de Itabira, em D’ELIA, 2019).*

Em outro trecho do referido filme-documentário O Amigo do Rei (D’ELIA, 2019), outra moradora entrevistada acrescenta: “...e a gente pensava que se caso fosse acontecer, ia passar um barrinho, a gente ia lavar a casa e continuar na casa”. Assim como para essas moradoras, para uma parte importante da população, o que se conhece das empresas mineradoras e suas atividades não inclui os riscos associados à possibilidade (não rara) de rupturas de barragens de rejeitos. Se, por um lado, as empresas invisibilizam suas cavas e suas barragens de rejeitos, por outro, elas se fazem visíveis nas “comunidades onde atuam” através das suas ações de RSE, dos seus funcionários com uniforme da empresa, das camionetes etc. (SCOTTO, 2013, 2016).

O relatório “Vale de lama” (VALE..., 2016), resultado de uma “inspeção em Mariana após o rompimento da barragem de rejeitos do Fundão”, apresenta numerosos depoimentos de moradores e moradoras, na direção apontada. Transcrevemos um deles, por considerá-lo particularmente ilustrativo. Durante entrevista com uma moradora, descreve o relatório, uma sirene tocou; quando perguntada pelo entrevistador o que lhe fora explicado sobre a sirene, ela respondeu:

*É, hoje tivemos uma notícia que tem uma barragem. Tem um trole lá filmando, aí diz que esta barragem tem três metros de trinca. Aí a Samarco desmente diz que não tem, e o bombeiro confirmou que tem. Então a gente está sem saber em quem acreditar. Mas o bombeiro deu uma entrevista hoje e disse que tem. Eles dizem que estão dando manutenção, mas sei lá se eles vão dar manutenção igual estavam dando na outra que estourou? Aí em vez de estourar uma, estourou duas. Eu não acredito em mais nada que eles falam. Vamos torcer que tudo dê certo para a gente. (VALE..., 2016).*

Como mencionado acima, as corporações mineradoras constroem sua reputação de “responsáveis e sustentáveis” a partir de estratégias corporativas (RSE e campanhas de comunicação corporativa) que, de forma direta ou indireta, ocultam os riscos social e ambiental associados à dimensão extrativista e predatória da atividade.

### 3.1 Políticas da invisibilidade

Inspirada, mais uma vez, nas reflexões de Ulrich Beck, sugiro pensar a invisibilidade dos riscos relacionados ao extrativismo mineral como uma invisibilidade “fabricada”. Em “Para onde vai o poder? Política da invisibilidade”, um dos capítulos integrantes do livro *A metamorfose do mundo: Novos conceitos para uma nova realidade*, Beck (2018) dirige sua mirada para os processos de fabricação da invisibilidade: “Para analisar as novas paisagens das relações de definição, é útil introduzir um dualismo diagnóstico do tempo entre uma invisibilidade natural (“dada”) de riscos altamente civilizacionais e uma invisibilidade fabricada (política da invisibilidade).” (BECK, 2018).

Por “relações de definição” Beck se refere aos recursos e ao poder dos agentes (especialistas, Estados, indústrias, organizações nacionais e internacionais), aos padrões, regras e capacidades que determinam a construção social e a avaliação do que é um risco global e do que não é. Entre eles estão a política da invisibilidade, os padrões de prova e os padrões de compensação. Até que ponto, se pergunta o sociólogo, “os riscos imperceptíveis (como radiação nuclear e mudança climática) podem ser tornados publicamente invisíveis e inobserváveis? Em que medida a política da invisibilidade produz uma situação de ignorância do risco existencial?” (BECK, 2018). Um dos exemplos paradigmáticos das políticas de invisibilidade que Beck menciona é o da indústria de tabaco, onde riscos imperceptíveis se tornam continuamente invisíveis pelas indústrias que os produzem, que por sua vez são auxiliadas por órgãos administrativos que não as regulam.<sup>7</sup> A indústria do tabaco, continua Beck, “trabalhou abjetamente para tornar os efeitos do fumo sobre a saúde publicamente invisíveis” (BECK, 2018).<sup>8</sup>

Mas, se em alguns casos, as políticas de invisibilização dos riscos demandam caras campanhas publicitárias e investimentos em ações de RSE, em outros, a opção mais eficaz pode ser não fazer nada:

No processo de fabricação da invisibilidade – isto é, na política da invisibilidade –, a invisibilidade natural pode ser instrumentalizada. Não fazer nada ativamente é a estratégia política mais barata, eficaz e poderosa para “simular” a controlabilidade de riscos incontroláveis e catástrofes indefinidas, como radiação e mudança climática. (BECK, 2018).

A afirmação de Beck poderia ser corroborada com os depoimentos tais como os apresentados a seguir. Segundo matéria realizada pelo jornal *The Intercept* Brasil, durante uma conversa com o engenheiro que assinou o estudo de impacto de Brumadinho como responsável técnico, ao ser questionado sobre a ausência das informações na versão divulgada ao público geral em 2017, ele teria respondido que “não foi

---

<sup>7</sup> Outros exemplos são o da indústria química fazendo uma campanha contra o reconhecimento dos efeitos dos pesticidas para a saúde e o meio ambiente. Por sua vez, Melanie Joy (2014) se pergunta pelo que faz comermos alguns animais como vacas e porcos – criados em cativeiro, em condições brutais – sem nenhuma culpa nem repulsa aparente. Ela designa como carnismo o sistema de crenças invisível que está por trás do fato de comer animais sem pensar no que, e por que estamos fazendo. “A indústria se esforça ao máximo para impedir que o público descubra como vivem os animais que estão sendo preparados para o abate”. Por isso, continua Joy, “a indústria veicula campanhas publicitárias dizendo que ‘os melhores queijos vêm de vacas felizes’, mostrando imagens de vacas pastando satisfeitas em belas pastagens.” (*op. cit.*).

<sup>8</sup> Mas para Beck este é ao mesmo tempo um exemplo histórico para a política da metamorfose: “ao longo de prolongadas batalhas nacionais e globais, o poder e a política da invisibilidade foram superados e transformados numa política de visibilidade, demonstrando que mesmo as indústrias mais poderosas podem se render e ser forçadas a reconhecer o risco do fumo para a saúde de grandes partes da população.” (BECK, 2018). Ainda é cedo para dizer se, para o caso da mineração, extrativista em grande escala haverá uma metamorfose similar, mas não perdemos as esperanças.

---

*Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”*  
Gabriela Scotto

---

por omissão, mas porque não cabia mesmo”. O engenheiro justificou assim: “A população não ia entender porcaria nenhuma” (COSTA, 2019).<sup>9</sup>

Ou através do depoimento apresentado no filme-documentário *O amigo do Rei* (D’ELIA, 2019) pelo “historiador e gestor de emergências”, Randal Fonseca, quando descreve de forma crítica a postura das empresas:

*... e se vejo que aquela vila está no meio, eu tenho que proteger a vila ou eu tenho que tirar a vila... mas tirar a vila? Fazer diques? Então você está denunciando que barragens é um negócio perigoso... imagina a confusão das pessoas na rua dizendo que barragens é um negócio perigoso porque podem matá-las! Eles na ignorância vão viver tranquilas.* (Gestor de emergências, em: D’ELIA, 2019)

“Tranquilas”, acrescento, até que uma barragem de rejeitos se rompa.

#### ***4 O potencial político das catástrofes da mineração***

As poderosas imagens da “lama tóxica” que se espalharam pelos meios de comunicação e pelas redes sociais transformaram, de forma irrecusável, o risco invisível em visível. Na desigual luta pela definição dos riscos da mineração, elas deram força e poder de verdade e evidência aos críticos da mineração e às suas denúncias, antes tidas por “catastrofistas” e “politizadas”. As responsabilidades diretas das empresas mineradoras envolvidas nas catástrofes causadas pela ruptura de barragens de rejeitos, como as de Mariana (2015) e Brumadinho (2019) passam a ser percebidas e socialmente reconhecidas.<sup>10</sup> Irrompe, assim, de forma trágica, o que Beck denominou de “potencial político das catástrofes”:

Os riscos socialmente reconhecidos (como no caso das discussões sobre desmatamento) “contêm um peculiar ingrediente político explosivo: aquilo que até há pouco era tido por apolítico torna-se político – o combate às “causas” no próprio processo de industrialização” (2011, p. 28) (...) Emerge assim na sociedade de risco, em pequenos e grandes saltos – em alarmes de níveis intoleráveis de poluição, em casos de acidentes tóxicos etc. – o potencial político das catástrofes. (BECK, 2011, p. 28-29)

##### ***4.1 O poder de visibilização da iconografia dos desastres***

O que a iconografia dos desastres produzida pelas rupturas de barragens de rejeitos põe em evidência? Se as grandes corporações da mineração, como a Vale, produzem suas imagens e suas narrativas sobre a “mineração sustentável” (onde não se mostram as imensas cavas a céu aberto, nem os rejeitos da mineração e nas quais o “verde da natureza” e a “alegria das comunidades parceiras” prevalecem (SCOTTO, 2018), em contrapartida, nas fotos e imagens audiovisuais – sejam profissionais ou amadoras – dos desastres de Mariana e Brumadinho, a cor marrom da lama e o sofrimento de pessoas e animais, imperam. Essas duas iconografias se chocam de forma contundente. A iconografia dos desastres expõe os

---

<sup>9</sup> Sobre risco social corporativo e cálculo dos riscos no capitalismo (riscos políticos). Ver também Pinto (2019).

<sup>10</sup> Cabe mencionar que, conforme Wanderley *et al.* (2016), antes da ruptura da barragem da Samarco, em 2015, houve mais sete desastres envolvendo barragens de mineração em Minas Gerais (*op. cit.*, p.74).

*Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”*  
Gabriela Scotto

impactos negativos sociais e ambientais da mineração em grande escala. Levanta suspeitas sobre a veracidade das propagandas e do discurso verde da “mineração sustentável”, tão cuidadosamente produzidos pelas corporações da mineração.

No entanto, a exposição em jornais de grande circulação e noticiários da TV das imagens da dor e do sofrimento provocados pelas rupturas das barragens, embora tenha um papel fundamental na visibilização do lado “marrom” da mineração e criem sentimentos de empatia com suas vítimas, não necessariamente permite identificar espontaneamente as causas e processos que levaram ao desastre, nem os responsáveis. As imagens capturam e comunicam o “presente” do desastre. Caberá aos críticos da mineração um papel fundamental no estabelecimento dos nexos causais entre o que aconteceu (o “presente” das imagens) e os processos sociais, econômicos e políticos (o “passado” das imagens) que antecederam aos desastres e os explicam. Caberá aos críticos da mineração transformar a empatia com as vítimas em indignação, solidariedade e mobilização política.

Encontramos um exemplo disso em uma nota da Articulação Internacional dos Atingidos e Atingidas pela Vale S.A. escrita e publicada um mês depois do Desastre Socioambiental de Mariana, encabeçada pelo *hashtag* #NãoFoiAcidente. Após declarar que o rompimento da Barragem de Rejeitos do Fundão, na cidade de Mariana (MG), foi um “crime” provocado pela empresa Samarco S.A., *joint venture* das mineradoras BHP Billiton Ltda e da Vale S.A., o texto postula a relação de causalidade entre a lama (acompanhada na nota com uma foto de uma casa destruída e coberta de lama), o “crime” e a ausência de um plano de emergência que poderia ter evitado a tragédia:

O percurso da lama persistiu com intensidade, atingindo o Rio Doce e todos os municípios cortados por ele entre os estados de Minas Gerais e Espírito Santo, até chegar ao Oceano Atlântico, a 700 km de distância. Cerca de 8 milhões de toneladas de peixes contaminados e mortos já foram retiradas do rio. Todo este cenário de destruição comprova a ausência de um plano de emergência efetivo da Samarco com o objetivo de conter o alastramento da lama de rejeitos e o assessoramento das populações do entorno. (AIAAV, 2015).

Antes de encerrar a nota com as “exigências” e o pedido de “Justiça para as vítimas do desastre ambiental da Vale e da BHP!” a nota afirma:

Um mês após a tragédia, a Articulação Internacional dos Atingidos e Atingidas pela Vale S.A. reafirma que este não é um caso isolado e sim mais uma tragédia do setor da mineração. Ao longo dos anos, temos denunciado muitas tragédias provocadas pela mineração da Vale S.A. sobre a vida de comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas, camponesas e de populações urbanas empobrecidas. (AIAAV, 2015).

Na Nota da AIAAV identificamos a presença iconográfica dos desastres, mas são também as legendas das imagens e o conteúdo da nota os que transformam imagens de desastre em imagens de tragédia e de crime. Essa afirmação, que não poderei desenvolver aqui, dialoga com o postulado da Susan Sontag de que uma fotografia não fala por si mesma:

Para um judeu israelense, uma foto de uma criança esfaqueada no atentado contra a pizzaria Sbarro no centro de Jerusalém é, antes de tudo, uma foto de uma criança judia morta por um militante suicida palestino. Para um palestino, uma foto de uma criança esfaqueada pelo tiro de um tanque em Gaza é, antes de tudo, uma foto de uma criança palestina morta pela máquina de guerra israelense. Para o militante, a identidade é tudo. E todas as fotos esperam sua vez de serem explicadas ou deturpadas por suas legendas.

---

*Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”*  
Gabriela Scotto

---

O campo iconográfico, entendido como parte das ações táticas de comunicação e de contrapropaganda da AIAAV, se configura como um campo de batalha fundamental nas estratégias políticas do movimento. Neste sentido, focar no uso que os críticos da mineração fazem das imagens, tanto como produtores de contra imagens, como “iconoclastas”,<sup>11</sup> destruidores das imagens produzidas pelas empresas implica pensar no campo imagético na sua dimensão política capaz de atacar e desconstruir um dos bens mais preciosos das corporações: “sua reputação” (Ver Nota de Rodapé 6).

### ***5 Imagens e estratégias políticas de “visibilização”: o caso da Articulação Internacional de Atingidos e Atingidas pela Vale (AIAAV)***

Em meados de abril de 2010 se realizou, no Rio de Janeiro, o “I Encontro Internacional dos Atingidos pela Vale”, que contou com o apoio e a participação de numerosas organizações e movimentos sociais brasileiros, latino-americanos e de outros continentes. O objetivo do encontro foi o de nuclear no debate e na ação organizações sociais dos cinco continentes afetados pela ação da companhia mineradora, em especial coletivos do Canadá, Chile, Argentina, Guatemala, Peru e Moçambique, além do Brasil. Mais de 160 participantes de 80 organizações e movimentos sociais e sindicais dos diversos países representados intercambiaram experiências e debateram sobre suas ações contra os efeitos dos empreendimentos da Vale:

Este encontro visa a articular e consolidar uma rede de movimentos sociais, organizações e centrais sindicais de diversos países, incluindo populações, comunidades e trabalhadores(as) atingidos negativamente nas suas formas de vidas e nos seus direitos pela forma de atuação da Vale, capaz de implementar estratégias coletivas de enfrentamento a empresa em escala global. Ao longo dos últimos anos, inúmeras experiências mostraram que, para enfrentar os impactos e as violações causadas pela Vale, é necessária articulação global. (AIAAV, 2010).

Dentre as diversas atividades que marcaram o nascimento público da AIAAV no I Encontro,<sup>12</sup> me interessa destacar o lançamento de um dossiê dos impactos e violações da Vale no mundo (AIAAV, 2010) com a capa apresentando o que, até hoje, é a marca visual identitária da articulação.

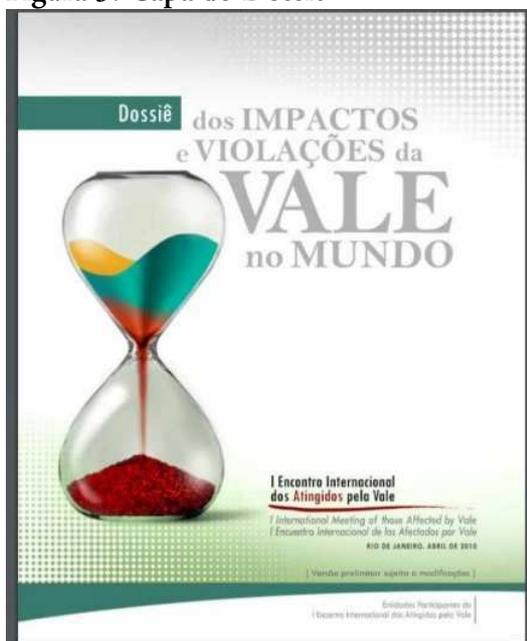
---

<sup>11</sup>A guerra das imagens, afirma Gruzinski (2006), talvez seja um dos acontecimentos maiores do fim do século XX. Ela abrange lutas pelo poder, tem implicações sociais e culturais cujo alcance atual e futuro, ele já prognostica lucidamente em 1990, data da edição original do seu livro, ainda somos um tanto incapazes de avaliar (*op. cit.* p.14). No entanto, continua Gruzinski, não é a primeira vez que a imagem “agita os espíritos, alimenta a reflexão e atíça conflitos no mundo ocidental e mediterrâneo.” O que ele denomina “teologia do ícone” ocupou um lugar eminente no pensamento teológico ocidental e no século VIII desencadeou ásperas discussões entre iconoclastas e iconodualistas sobre o culto religioso às imagens. O Iconoclastia é o nome dado ao membro do movimento de contestação à veneração de ícones religiosos, termo que significa literalmente “quebrador de imagem” e tem origem no grego *eikon* (ícone ou imagem) e *klastein* (quebrar). Disputa que será retomada, de forma violenta, no século XVI no contexto dos embates entre a Reforma Protestante e a Contrarreforma Católica.

<sup>12</sup> Além do Encontro, vários eventos e atividades pautaram as atividades da articulação em 2010: dentre eles, a greve de um ano inteiro no Canadá dos trabalhadores canadenses da Vale Inco; a participação em várias assembleias de acionistas da empresa expressando as críticas das comunidades; a divulgação do Dossiê dos Impactos e Violações da Vale no mundo, a atuação da Federação Internacional dos Direitos Humanos em pesquisa das violações de direitos em dois casos de Açailândia/MA e ação penal interposta contra dois diretores da siderúrgica CSA no Rio de Janeiro.

*Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”*  
Gabriela Scotto

**Figura 3. Capa do Dossiê**



Fonte: AIAAV (2010)

A ampulheta de areia transformando as cores verdes e amarelas (com tons e formas que nos lembram o logo da Vale) em areia vermelha, vermelho-sangue, areia-minério-de-ferro-vermelho-sangue, símbolos das violações da empresa no mundo. Desconstrução imagética absoluta e radical do logo da Vale, da sua marca icônica. Iconoclastia simbólica que, como mostrarei uma pouco mais à frente, irá influenciar um número muito significativo de contraimagens que circularam nas redes sociais após os desastres de Mariana e de Brumadinho. É essa clara noção da importância do poder simbólico e político da “contrapropaganda”, como forma de luta e denúncia, o que orienta muitas das ações da AIAAV.

**Figura 4. Outdoor afixado no centro do Rio de Janeiro**



Fonte: AIAAV (2010)

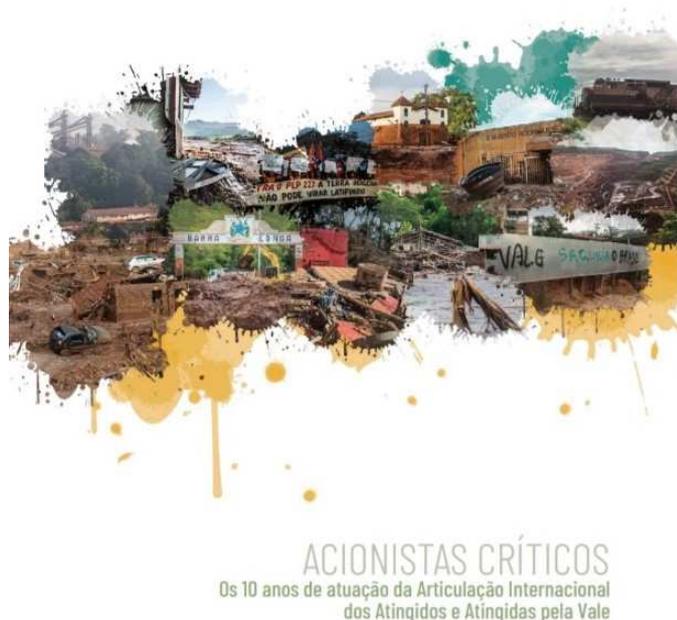
*Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”*  
Gabriela Scotto

Esse *outdoor* foi afixado no dia da abertura do I Encontro, na avenida Presidente Vargas, no Rio de Janeiro. Na página *web* da AIAAV ele aparece exibido após o cabeçalho “Contrapropaganda no Rio de Janeiro” e seguido do seguinte texto:

Na manhã do hoje (12/4), um *outdoor* bem diferente passou a ocupar espaço na Avenida Presidente Vargas, uma das mais movimentadas da capital carioca. Nele, uma mensagem provocativa: “trabalhadores explorados, famílias despejadas, natureza destruída. Isso vale?”. Para nós, que integramos I Encontro Internacional dos Atingidos pela Vale, a resposta é não. Essa contrapropaganda faz frente à visão massivamente veiculada pela empresa, que mostra funcionários sorridentes, trabalhando a serviço do “progresso” do país. Mas esse progresso serve a quem? É promovido a custo de quê? (Página *web* da AIAAV)<sup>13</sup>

Se, como afirmamos, seguindo a proposta de Ulrich Beck, é possível falar de políticas de invisibilização dos riscos, associadas às estratégias das empresas de mineração, por sua vez, podemos identificar como “políticas de visibilização” as ações que movimentos críticos, como a AIAAV, adotam como peça-chave do seu fazer político. Dez anos depois do I Encontro, em 2020, a AIAAV lança a publicação “Acionistas críticos: os 10 anos de atuação da articulação internacional dos atingidos e atingidas pela Vale” (AIAAV, 2020). Logo na capa da publicação, a iconografia dos desastres:

Figura 5. Capa da publicação “Acionistas Críticos”



Fonte: AIAAV (2020)

<sup>13</sup> Disponível em: <https://atingidospelavale.wordpress.com/2010/04/12/contrapropaganda-nas-ruas-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 10 ago. 2020

---

*Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”*  
Gabriela Scotto

---

Ao apresentar os objetivos da “tática do ativismo dos acionistas críticos”<sup>14</sup> os autores do trabalho explicam:

É extremamente importante, portanto, que essa tática seja considerada, dentro desta perspectiva, como uma ação que pode fortalecer e **dar visibilidade** às condições de violação de direitos e à má gestão empresarial em situações particulares. Tal tática somada e articulada a **outros importantes instrumentos de luta política, jurídica e de pressão popular** é capaz de canalizar a mobilização dos atores impactados e da sociedade, tais como ações jurídicas – individuais e coletivas, contra as empresas, pressão política pela realização de audiências públicas, abertura de inquéritos com o apoio dos operadores judiciários, dentre outros exemplos. (AIAAV, 2020, p. 30, grifos nosso).

Dentre as outras ações paralelas capazes de serem interpretadas como políticas de visibilização, destacamos a elaboração e lançamento dos “relatórios de insustentabilidade ou relatório sombra” como peças que objetivam desconstruir os Relatórios de Sustentabilidade da Vale; o “Prêmio de pior empresa do mundo”;<sup>15</sup> ocupação da rua com atos, grafites, cartazes; as chamadas “peças de comunicação”, que claramente se constroem como contrapropaganda.

### 5.1 Iconoclastias de um ícone corporativo<sup>16</sup>

Movimentos sociais, ONGs, pesquisadores, cineastas, jornalistas e outros atores sociais críticos da mineração se manifestam na esfera pública – nem sempre com muita visibilidade – denunciando e contestando a suposta “sustentabilidade” da mineração à grande escala. Mas se eles nem sempre parecem ser bem-sucedidos nas suas táticas de denúncia e mobilização, eles podem contar a seu favor” com a (infeliz) ajuda dos desastres sociais e ambientais causados pela mineração. Nesse contexto, os desastres são concebidos aqui como ativadores da crítica social, “desocultadores” da insustentabilidade da atividade mineradora em grande escala e, por conseguinte, abordados analiticamente no seu potencial político de produtores de disputa pública e de contestação social.

Após o desastre de Brumadinho, em janeiro de 2019, as redes sociais (Instagram e Facebook) foram invadidas, sob *hashtags* como de #somotodosatingidos, #valeassassina, #nãofoiacidente, por imagens que parecem reproduzir, ou se inspirar ao menos, no ato iconoclasta proposto pela AIAAV ao desconstruir o logo da Vale e criar, a partir desse ato quase antropofágico, sua própria identidade.

---

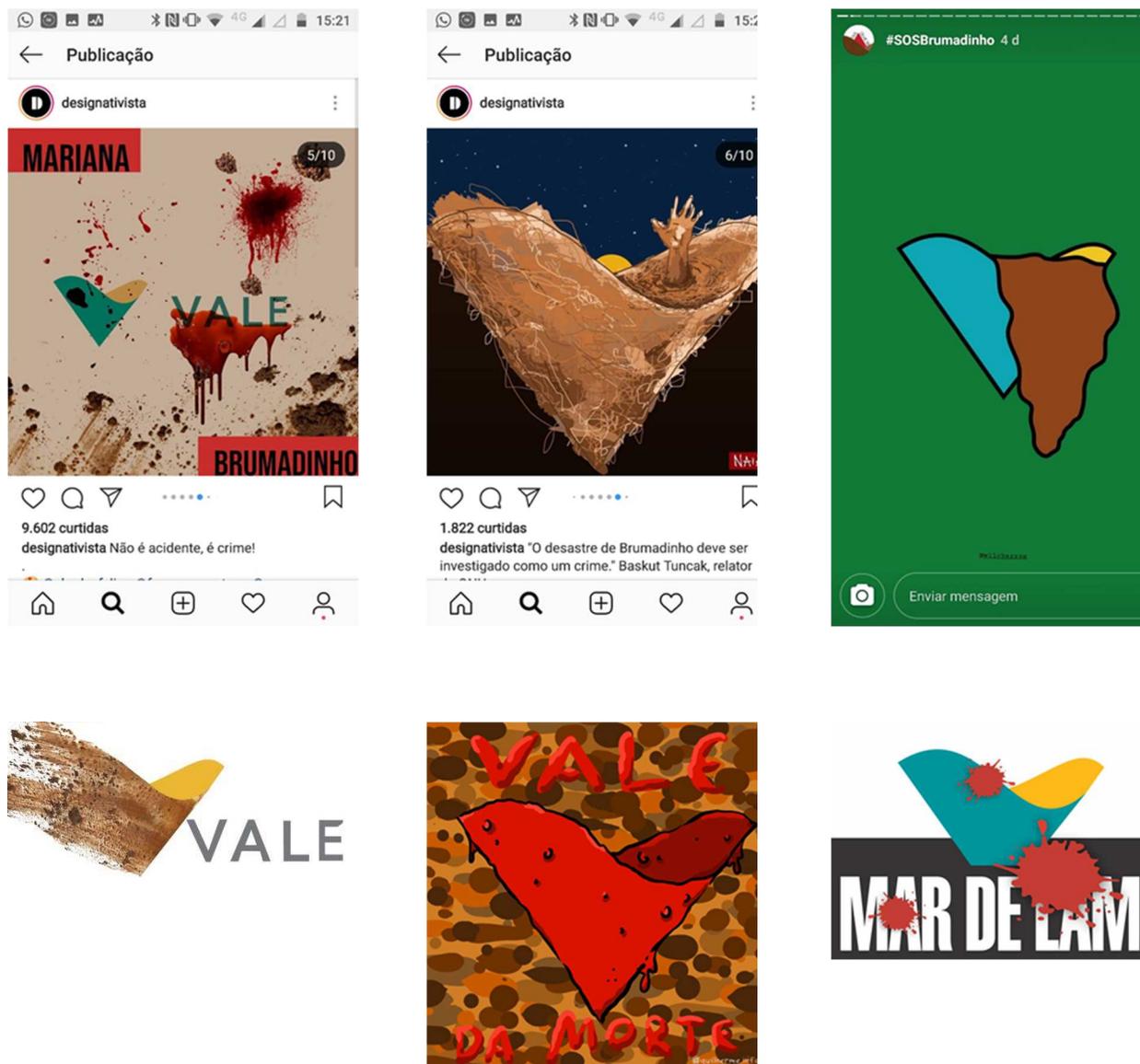
<sup>14</sup> O ativismo dos acionistas, conforme o uso que a AIAAV faz dele, é compreendido como “a tentativa de influenciar práticas e políticas corporativas por meio do uso de direitos dos acionistas. Estes, por sua vez, utilizam-se de técnicas como a participação em assembleias gerais anuais, o envio de cartas e resoluções e o contato com outros investidores e a administração da empresa para pressionar por mudanças na corporação.” (AIAAV, 2020, p. 8).

<sup>15</sup> Em 2012 a mineradora brasileira Vale foi eleita a pior corporação do mundo no *Public Eye Awards*, conhecido como o “Nobel” da vergonha corporativa mundial. Criado em 2000, o *Public Eye* é concedido anualmente à empresa vencedora, escolhida por voto popular em função de problemas ambientais, sociais e trabalhistas, durante o Fórum Econômico Mundial, na cidade suíça de Davos (VALE..., 2012).

<sup>16</sup> Agradeço muito aqui aos integrantes do GEPPIR – Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Imagens, Poder e Representações / UFF com quem, ao longo do segundo semestre de 2019, trocamos muitas ideias sobre a dimensão iconoclasta das imagens e memes que circularam pós o desastre de Brumadinho. Bruno Santos Azevedo, Gabriel Bon Rabello, Gabriel Roza e Lage, Ives da Silva Duque Pereira, Joice de Carvalho Silva, Karine de Gouvêa Pessoa, Nicolle Marie da Cruz Vassou, e Rômulo Resende Machado contribuíram muito, também, na coleta de um número significativo de imagens.

*Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”*  
Gabriela Scotto

Figura 6. Imagens que circularam nas redes após o desastre de Brumadinho (2019)



Fonte: Instagram e Facebook

Para uma corporação como a Vale, antes Companhia Vale do Rio Doce, que em novembro de 2007 resolveu mudar o seu nome e a sua logomarca “com o intuito de reposicionar a companhia no mercado de uma maneira mais compatível com o *status* de uma empresa multinacional” e que, para isso, conforme Patrício (2009), teria investido cerca de US\$ 50 milhões para alterar todos os logotipos e nomes da empresa ao redor do mundo, ver sua logomarca “suja de lama” e de sangue, não deve deixar de ter um efeito. Mais ainda quando as principais agências de classificação de risco pioram a sua avaliação sobre a empresa e os “analistas de risco” admitem: “O impacto do acidente para a reputação da Vale, no entanto, ainda não foi totalmente mensurado. Na terça-feira, manifestantes foram até a sede da empresa no Rio de Janeiro para protestar contra o acidente. Indício de que o caminho para uma eventual recuperação será longo.” (MELO; GERBELLI, 2019).

## 6 Considerações finais

Postulamos que a iconografia dos desastres, apropriada pelos críticos da mineração extrativista em grande escala, e transformada em elemento político de visibilização dos impactos da mineração extrativista, apontam a contradizer e desarticular – apesar das tentativas de “deslocamento” do capital – as narrativas da mineração sustentável, “tornando visível o invisível”: a insustentabilidade do extrativismo mineral e os riscos da atividade. Tal movimento forçaria as corporações a, como salienta Stuart Kirsch, “adaptar-se à pressão dos seus críticos.” (KIRSCH, 2014). O potencial político dos desastres encontra-se, também, na evidência da dimensão “enganosa” da iconografia produzida pelas empresas e das narrativas da mineração sustentável como dispositivos de invisibilização dos riscos sociais e ambientais da mineração.

Logo após o desastre, a empresa Samarco tentou, por meio da exibição de uma peça publicitária, “melhorar sua imagem” diante da sociedade. Em comercial que começou a ser veiculado na televisão, em horário nobre, uns meses após o desastre, a companhia tenta sensibilizar as pessoas utilizando funcionários da empresa para, de forma “humanizada”, mostrar “o outro lado” e os supostos esforços que vinha desempenhando para recuperar a água do Rio Doce e amenizar os impactos causados pelo “mar de lama” que invadiu Minas Gerais e Espírito Santo. No entanto, o efeito da peça, ao menos na internet, parece ter sido completamente o contrário do esperado. Nas redes sociais, “revoltados, internautas questionaram como uma empresa que teve os bens bloqueados pela Justiça e que se recusou a pagar indenizações aos atingidos pela tragédia gasta recursos com um comercial em horário nobre.” (SAMARCO..., 2016). O comercial teve que ser retirado do ar.

Tal situação se assemelha ao exemplo da morte dos bosques, analisado por Beck (2011, p. 37): para o sociólogo, quando o desmatamento passa a ser percebido e reconhecido socialmente como efeito da industrialização, quando se reconhece – como consequência da crítica pública – que as causas não são locais, o problema se transforma em um problema duradouro que requer soluções políticas. Beck acrescenta que, mesmo quando essa pressão pública é rechaçada, a “confiança” dos consumidores precisará ser reconquistada e reassegurada por meio de grandes e caras campanhas publicitárias: “Para onde quer que aponte o holofote que rastreia causas, irrompe o fogo, por assim dizer e obriga aos ‘bombeiros argumentativos’ jogarem seus jatos de ‘contra interpretações’” (BECK, 2011, p. 38).

Não temos condições, nem foi o objetivo deste artigo, mensurar nem avaliar o potencial político das catástrofes da mineração de produzir mudanças concretas nas formas de “operação” do extrativismo mineral em grande escala. Ao que tudo indica, ele tem uma capacidade de regeneração econômica à prova de trágicos desastres, como é possível inferir a partir da recuperação, após um ano de Brumadinho, do valor de mercado da Vale e da melhoria na sua “saúde financeira” (LAPORTA, 2020).

Não entanto, gostaria de encerrar este trabalho com uma reflexão da AIAAV sobre sua própria atuação ao longo destes 10 anos:

Dessa forma, percebe-se que a atuação de acionistas críticos nas assembleias gerais enquanto estratégia de pressão às empresas é complexa e os resultados podem ser lentos e difíceis de mensurar. No entanto, ela se configura como uma forma positiva de atuação, se a considerarmos como mais um espaço de pressão e denúncia das violações cometidas por grandes empresas em diversos territórios. Assim, **mesmo que a prática não altere imediatamente a vida das atingidas e atingidos pelas atividades de uma dada empresa, insiste-se em sua realização por se entender que esta é uma oportunidade para dar visibilidade às arbitrariedades que são aprovadas em assembleias e apresentar uma contra narrativa ao discurso oficial da empresa.** (AIAAV, 2020, p. 31, grifo nosso).

---

*Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”*  
Gabriela Scotto

---

As palavras da citação acima nos remetem de volta à epígrafe de Susan Sontag com que abrimos este artigo. Sontag nos diz: “Mostrar um inferno não significa, está claro, dizer-nos algo sobre como retirar as pessoas do inferno” (SONTAG, 2003). Da mesma forma, podemos dizer que a exibição das imagens sobre os desastres, produzidos pelas rupturas das barragens, não nos dizem nada sobre como retirar “atingidas e atingidos” do inferno marrom produzido pela lama. Mas quando, como argumentamos neste artigo, essas imagens são produzidas e/ou ressignificadas politicamente pelos críticos da mineração extrativista em grande escala, elas adquirem uma poderosa dimensão de desinvisibilização da responsabilidade das empresas.

Sobre o que dizem as imagens das atrocidades da guerra, continua Sontag: “é isto o que seres humanos são capazes de fazer – e ainda por cima voluntariamente, com entusiasmo, fazendo-se passar por virtuosos. Não esqueçam.”. Da mesma forma, a iconografia dos desastres, exposta constantemente pelos críticos da mineração a cada aniversário das tragédias nos diz: “é isto o que as grandes empresas da mineração a grande escala são capazes de fazer. Não esqueçam.”.

### *Referências*

ACSELRAD, H. **Políticas territoriais, empresas e comunidades**. Rio de Janeiro: Garamond, 2018.

AIAAV. **Articulação Internacional dos Atingidos e Atingidas pela Vale. Dossiê dos impactos e violações da Vale no mundo**. 2010. Versão preliminar. Disponível em:  
[https://atingidospelavale.files.wordpress.com/2010/04/dossie\\_versaoweb.pdf](https://atingidospelavale.files.wordpress.com/2010/04/dossie_versaoweb.pdf). Acesso em: 20 jul. 2020.

AIAAV. **Articulação Internacional dos Atingidos e Atingidas pela Vale. Nota da Articulação Internacional dos Atingidos e Atingidas pela Vale S.A.: 1 mês do Desastre Socioambiental de Mariana**. 2015. Disponível em: <https://medium.com/@pacsinstituto/mariana-n%C3%A3o-foi-acidente-525e772996bc#.ofjkk04b9>. Acesso em: 12 jun. 2020.

AIAAV. **Articulação Internacional dos Atingidos e Atingidas pela Vale. Acionistas críticos: os 10 anos de atuação da articulação internacional dos atingidos e atingidas pela Vale**. 2020. Disponível em:  
[https://atingidospelavale.files.wordpress.com/2020/04/relatorio\\_acionistas\\_criticos\\_completo.pdf](https://atingidospelavale.files.wordpress.com/2020/04/relatorio_acionistas_criticos_completo.pdf). Acesso em: 18 ago. 2020.

BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011.

BECK, U. **A metamorfose do mundo: Novos conceitos para uma nova realidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Edição do Kindle.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

---

*Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”*  
Gabriela Scotto

---

CELLARD, A. A análise documental. *In*: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 295-316.

COSTA, B. Vale sabia de problemas na barragem e omitiu os riscos em documento público. **Jornal The Intercept Brasil**, 28 jan. 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/01/28/vale-sabia-problemas-barragem-brumadinho/>. Acesso em: 10 mar. 2020.

D’ELIA, A. **O Amigo do Rei**. Brasil: [s.n.], 2019. Filme documentário ficção, 142’.

DENEAULT, A. As empresas multinacionais. Um novo poder soberano inscrito na ordem das coisas. *In*: ACSELRAD, H (org.). **Políticas territoriais, empresas e comunidades**. Rio de Janeiro: Garamond, 2018. p. 13–32.

FELIPPE, M. F. *et al.* **Minas de lama: relatório da expedição geográfica no vale do rio Paraopeba**. Juiz de Fora, MG: UFJF, 2020.

GRUZINSKI, S. **A guerra das imagens: de Cristóvão Colombo a Blade Runner (1492-2019)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

JOY, M. **Porque amamos cachorros, comemos porcos e vestimos vacas: uma introdução ao carnismo: o sistema de crenças que nos faz comer alguns animais e outros não**. São Paulo: Cultrix, 2014. Edição Kindle.

KIRSCH, S. **Mining Capitalism: The Relationship between Corporations and Their Critics**. Oakland, California: University of California Press, 2014.

LAPORTA, T. 1 ano de Brumadinho: Vale recupera valor, mas ainda carrega estigma da tragédia. **InvestNews**, 24 jan. 2020. Disponível em: <https://investnews.com.br/negocios/1-ano-de-brumadinho-vale-recupera-valor-mas-ainda-carrega-estigma-da-tragedia/>. Acesso em: 15 mar. 2020.

MELO, L.; GERBELLI, L. G. Vale tem perda bilionária e enfrenta crise de imagem com tragédia em Brumadinho. **G1, Globo**, 3 fev. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/02/03/vale-tem-perda-bilionaria-e-enfrenta-crise-de-imagem-com-tragedia-em-brumadinho.ghtml>. Acesso em: 20 jan. 2020.

MILANEZ, B. *et al.* Buscando Conexões para o Desastre: Poder e Estratégia na Rede Global de Produção da Vale. **Internext, Revista Eletrônica de Negócios Internacionais**, v. 14, n. 3, p. 265-285, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.18568/internext.v14i3.561>.

MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (org.) **Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição**. Rio de Janeiro: Folio Digital, Letra e Imagem, 2016.

---

*Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”*  
Gabriela Scotto

---

PATRÍCIO, T. **Análise da Imagem Corporativa Empresa: Vale**. 2009. Disponível em <https://administradores.com.br/producao-academica/analise-da-imagem-cooperativa-empresa-vale>. Acesso em: 8 mar. 2020.

PINTO, R. G. **Conflitos ambientais, corporações e as políticas do risco**. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2019.

SAMARCO tenta melhorar imagem com comercial e internautas se revoltam. **Fórum**, Blogs, Segunda Tela, 16 fev. 2016. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/blogs/segundatela/samarco-tenta-melhorar-imagem-com-comercial-e-internautas-se-revoltam/>. Acesso em: 15 jan. 2020.

SCOTTO, G. **O novo espírito da mineração: o "desenvolvimento sustentável e a mineração responsável" como prática discursiva e modelo para a ação empresarial: O caso das empresas mineradoras em São João da Barra, RJ**. Relatório Final (Projeto APQ1) – FAPERJ, Rio de Janeiro, ago. 2013.

SCOTTO, G. Discursos globais e produção social do local: o desenvolvimento sustentável e a mineração responsável como prática discursiva e modelo para a ação empresarial. In: LOPES, J. R. *et al.* (org.). **Políticas culturais e ambientais no Brasil: da normatividade às agências coletivas**. Porto Alegre: CirKula, 2016. p. 125-146.

SCOTTO, G. Sobre mineração, sustentabilidade e alquimia: algumas reflexões sobre os paradoxos da mineração sustentável. **Petróleo, royalties e região**, Ano XV, n. 58, 2017.

SCOTTO, G. Narrativas contemporâneas na propaganda corporativa das empresas mineradoras transnacionais: elementos para a análise do 'espírito' da mineração. **Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano**, v. 27, p. 37-54, 2018.

SONTAG, S. **Diante da dor dos outros**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003. Edição Kindle.

VALE vence o Public Eye Awards, prêmio de pior empresa do mundo. **Justiça Global**, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.global.org.br/blog/vale-vence-o-public-eye-awards-premio-de-pior-empresa-do-mundo/>. Acesso em: 16 fev. 2020.

VALE da lama: relatório de inspeção em Mariana após o rompimento da barragem de rejeitos do Fundão. **Justiça Global**, Rio de Janeiro, jan. 2016. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Vale-de-Lama-Justi-a-Global.pdf>. Acesso em 28 fev. 2021.

VANCE, P. S.; ANGELO, C. F. Reputação Corporativa: uma revisão teórica. **Revista de Gestão**, v. 14, n. 4, p. 93-108, 2007. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/27613/reputacao-corporativa-uma-revisao-teorica>. Acesso em 15 jan.2020.

---

*Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”*  
Gabriela Scotto

---

WANDERLEY, L. *et al.* Avaliação dos antecedentes econômicos, sociais e institucionais do rompimento da barragem de rejeito da Samarco/Vale/BHP em Mariana (MG). In: MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (org.) **Desastre no Vale do Rio Doce**: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital, Letra e Imagem, 2016.

ZONTA, M.; TROCATE, C. (org.). **Antes fosse mais leve a carga**: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. Marabá, PA: Editorial iGuana, 2016.

---

COMO CITAR (ABNT): SCOTTO, G. Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, v. 23, n. 1, p. 213-233, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p213-233>. Disponível em: <https://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15893>.

COMO CITAR (APA): Scotto, G. (2021). Verde que vira marrom, reputação que vira lama: extrativismo mineral, desastres e as imagens do “invisível”. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, 23(1), 213-233. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p213-233>.

Submetido em: 2 set. 2020  
Aceito em: 21 dez. 2020

DOI: 10.19180/1809-2667.v2312021p234-255

## *O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015\**

Tathiane Mayumi Anazawa  <https://orcid.org/0000-0003-2675-0566>

Doutora em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pesquisadora em estágio pós-doutoral pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) – São José dos Campos/SP – Brasil. E-mail: tathiane.anazawa@inpe.br.

Roberto Luiz do Carmo  <https://orcid.org/0000-0003-1063-2266>

Doutor em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor Livre Docente do Departamento de Demografia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/UNICAMP) e pesquisador do Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" (NEPO/UNICAMP) – Campinas/SP – Brasil. E-mail: roberto@nepo.unicamp.br.

### *Resumo*

O risco é formado pela interação tempo-território específica de dois fatores, que consiste nas ameaças e nas vulnerabilidades sociais. Nessa perspectiva, este trabalho analisa o rompimento da barragem de rejeitos de mineração, localizada no município de Mariana, em Minas Gerais, a partir de uma discussão teórica sobre os desastres. A abordagem parte da concepção de construção social, bem como da reflexão sobre um risco construído historicamente, e as implicações de defini-los como tal. A metodologia utilizada foi de análise dos riscos implícitos, da distribuição espacial da população e das estimativas de população atingida, empregando os dados disponibilizados em grades regulares pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes ao Censo Demográfico (2010). Através da utilização dessas células regulares realizaram-se estimativas da população atingida, informação importante para o momento pós-desastre. Também foram estimados os potenciais impactos, considerando diferentes distâncias em relação aos cursos d'água que foram afetados pelo desastre.

Palavras-chave: Desastre. Rompimento de barragens. Grade estatística. Vulnerabilidade. Distribuição espacial.

## *The constructed risk: reflections on the disaster that occurred in Mariana, Minas Gerais State, in 2015*

### *Abstract*

Risk is constructed by the specific time-territory interaction of two factors – threats and social vulnerabilities. From this perspective, this article analyzes the failure of the mining tailings dam located in the municipality of Mariana, in Minas Gerais, based on a theoretical discussion on disasters. This approach starts with the concept of social construction as well as considerations on the historically constructed risk and the implications of defining them as such. The methodology used in the study proposes the analysis of the inherent risks, the spatial distribution of the population, as well as the estimation of the affected population by analyzing the data available in regular grids determined by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), in reference to the Demographic Census (2010). Using grid cells, we estimate the affected population, an aspect that may be an important contribution to the post-disaster moment. Potential impacts were also estimated considering different distances related to water courses that were affected by the disaster.

Keywords: Disaster. Dam collapse. Statistical grid. Vulnerability. Spatial distribution.

\* Parte da discussão deste trabalho foi apresentada no VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población / XX Encontro Nacional de Estudos Populacionais em Lima, 2016.

*El riesgo construido: reflexiones sobre el desastre ocurrido en Mariana, Estado de Minas Gerais, en 2015*

**Resumen**

El riesgo se construye por la interacción tiempo-territorio específica de dos factores, que consisten en las amenazas y las vulnerabilidades sociales. De esa manera, este artículo analiza la rotura de la presa de relaves mineros, ubicada en el municipio de Mariana, en Minas Gerais, a partir de una discusión teórica sobre los desastres. El enfoque parte del concepto de construcción social, así como pensar el riesgo históricamente construido y las implicaciones de definirlos como tales. La metodología utilizada fue el análisis de los riesgos implicados, de la distribución espacial de la población y de la estimación de la población afectada a partir del análisis de los datos disponibles en cuadrículas regulares, determinadas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en referencia al Censo Demográfico (2010). Mediante el uso de celdas cuadrículares, se realizaron estimaciones de la población afectada, como una importante información al momento después del desastre. También se estimaron los impactos potenciales, considerando las diferentes distancias relacionadas con cursos de agua que fueron afectados por el desastre.

Palabras clave: Desastre. Rotura de la presa. Cuadrícula estadística. Vulnerabilidad. Distribución espacial.

*Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores*



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

## 1 Introdução

Vivemos na “Sociedade do Risco”, conforme definiu Ulrich Beck em seu livro já clássico (BECK, 2011). E os desastres que se configuram de tempos em tempos nos trazem de volta essa realidade. Imersos em nosso cotidiano, os riscos parecem não nos atingir. Mas casos como o ocorrido em Mariana, Minas Gerais, com o rompimento de uma barragem de rejeitos de mineração, nos despertam para uma realidade preocupante.

Um desastre é produzido através da combinação de fenômenos naturais perigosos e situações vulneráveis (ROMERO; MASKREY, 1993). Partimos da necessidade de refletir sobre este conceito por uma abordagem social. O desastre consiste na materialização do risco. Este, por sua vez, refere-se à probabilidade de que se manifestem certas ocorrências, as quais estão relacionadas com o grau de exposição aos elementos submetidos apenas à vulnerabilidade desses elementos afetados pelo evento. Pode ser entendido também como a probabilidade de realização de um perigo (CARDONA, 1993). O risco é formado pela interação tempo-território específicos de dois fatores, que consistem nas ameaças e nas vulnerabilidades sociais (LAVELL THOMAS, 2000). Portanto, há um alto risco de desastre se um ou mais fenômenos naturais perigosos acontecerem em situações vulneráveis (ROMERO; MASKREY, 1993).

A ideia de risco baseada nos estudos de vulnerabilidade, nos últimos anos, tem sido amplamente difundida e explorada, sendo enfocada como o cerne de muitas pesquisas. Marandola Jr. e D’Antona (2014) identificam determinados motivos que evidenciaram os estudos de risco, como por exemplo, a discussão dos sociólogos contemporâneos como base para a análise dos riscos em um novo contexto, a partir da teoria da sociedade de risco difundida por Ulrich Beck, e da modernidade reflexiva, de Anthony Giddens. Outro motivo consiste nos estudos sobre as mudanças ambientais que permitiram a análise dos riscos e perigos relacionados com as diferenças regionais, locais e de grupos populacionais e o seu enfrentamento. Por fim, os autores destacam as limitações e o esgotamento dos estudos sobre pobreza, cujo enfoque nas capacidades tornou-se importante para entender como pessoas em diferentes situações de exclusão e segregação são expostas e respondem de modo diferenciado aos mesmos riscos.

Outro elemento intimamente relacionado com os desastres é a vulnerabilidade. Segundo Cardona (1993), a vulnerabilidade pode ser entendida como a predisposição intrínseca de um sujeito ou elemento de sofrer dano devido a possíveis ações externas. Sendo assim, contribui para o conhecimento do risco a partir da interação do elemento suscetível com o ambiente perigoso.

Para caracterizar e identificar a população exposta ao risco e suas vulnerabilidades, é necessário analisar a evolução da população em termos de volume, mas também sua composição etária, que determina, por exemplo, quais as características da população mais vulnerável aos desastres. Além de conhecer as características da população, é importante analisar como ocorreu a redistribuição espacial da população ao longo do tempo, configurando situações de vulnerabilidade e não acessibilidade (CARMO, 2015). Nesse sentido, destacam-se os processos migratórios e a intensa e rápida urbanização brasileira, que resulta na concentração da população em diferentes localidades espaciais, com diversas formas de ocupação, revelando assim diferentes graus de exposição aos riscos de desastres.

Segundo Carmo (2015), nos estudos sobre desastres, há que se considerar a distribuição espacial da população sob duas perspectivas: i) a forma com que a população ocupa historicamente o espaço pode levar a situações de risco de desastre; ii) as características dessa distribuição, podendo ocupar áreas com maior ou menor dificuldade de acesso, implicando nas situações pós-desastre, como por exemplo, o socorro. Essas perspectivas ficam claras ao se pensar em um desastre de grande impacto, como é o caso de

---

*O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015*Tathiane Mayumi Anazawa, Roberto Luiz do Carmo

---

enchentes e deslizamentos (as populações que ocupam áreas próximas a corpos d'água e em locais com alta declividade encontram-se mais vulneráveis aos desastres relacionados), e o rompimento de barragens (as populações que se localizam em áreas mais remotas e distantes das sedes municipais, encontram-se mais vulneráveis a este tipo de desastre).

Os estudos que consideram a distribuição espacial da população têm se valido do uso de geotecnologias para a desagregação dos dados censitários, com a finalidade de aumentar sua resolução (D'ANTONA; BUENO; DAGNINO, 2011; DEICHMANN; BALK; YETMAN, 2001; DOBSON *et al.*, 2000). Em 2015, as informações do Censo Demográfico 2010 foram dispostas em uma nova unidade de análise: a grade estatística. O sistema de grades trata-se de um sistema de células regulares, dispostas em forma de grade, utilizado para a geração de um suporte geográfico estável para a disseminação de dados (IBGE, 2016). A utilização da grade estatística já se fez presente no estudo de D'Antona, Bueno e Dagnino (2013), que buscou estimar o volume de população em unidades de conservação baseados em dados censitários dispostos em uma grade regular; e, no estudo de Anazawa (2017), com a construção de indicadores de segurança hídrica da população frente à crise hídrica entendida como um desastre socialmente construído, utilizando a grade estatística como unidade de análise e integração de diferentes dados.

Nessa perspectiva, são importantes as reflexões que revisitam o conceito de desastre, propondo sua discussão no âmbito dos desastres socialmente construídos a partir da reflexão de risco construído historicamente, e as implicações de defini-los como tal. Frente a essa discussão teórica, o presente trabalho analisa o rompimento da barragem de rejeitos de mineração de Fundão, localizada no município de Mariana, em Minas Gerais, considerado um dos maiores desastres da história brasileira. São analisadas a distribuição espacial da população, bem como estimativas de população atingida nos municípios localizados no estado de Minas Gerais, às margens do Rio Doce, a partir da análise dos dados obtidos junto ao Censo Demográfico (2010), disponibilizados em grades regulares pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

## ***2 Os riscos e desastres socialmente construídos***

O rompimento da barragem de Mariana (MG) foi classificado pelo Governo Federal como um desastre tecnológico (desastre decorrente do rompimento ou colapso de barragens – BRASIL, 2015). Por outro lado, muitas vezes a mídia o tratou como um desastre ambiental, ou natural. Afinal, qual seria a diferença entre um desastre tecnológico e ambiental? Quais as implicações de classificar o rompimento como tecnológico ou ambiental?

A Codificação Brasileira de Desastres (Cobrade) estabelece as regras de classificação dos desastres para decretos de estado de emergência e calamidade, podendo ser de dois tipos: naturais e tecnológicos. Quanto aos desastres naturais, a Cobrade os classifica como geológicos, hidrológicos, meteorológicos, climatológicos e biológicos. Já os desastres tecnológicos são classificados de acordo com sua relação a substâncias radioativas, a produtos perigosos, a incêndios urbanos, a obras civis e a transporte de passageiros e cargas não perigosas (BRASIL, 2012).

Segundo Lieber e Romano-Lieber (2005), os desastres são classificados na literatura tradicional como: desastres naturais e desastres provocados pelo homem (*man-made disaster*), muitas vezes confundidos com o desastre tecnológico. Essas classificações só enfatizam o evento deflagrador do desastre: um terremoto, uma guerra ou um choque entre aeronaves, respectivamente (LIBER; ROMANO-LIEBER, 2005). Para

---

*O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015*Tathiane Mayumi Anazawa, Roberto Luiz do Carmo

---

Hodgkinson (1989), no entanto, o desastre tecnológico é apresentado como um desastre provocado pelo homem, ou seja, um fenômeno da sociedade tecnológica. Tanto os desastres naturais quanto os tecnológicos apresentam diferenças para o autor, mesmo que tais desastres possam envolver simultaneamente fenômenos da natureza e erro humano. As diferenças entre esses dois tipos de desastre referem-se principalmente aos impactos, uma vez que um desastre natural tem seus efeitos sentidos em um dado momento específico (como por exemplo, as consequências de uma enchente), e os impactos de um desastre tecnológico podem manifestar-se em momentos diferentes para cada pessoa, como por exemplo, num caso de intoxicação. A outra diferença refere-se ao controle, pois o desastre natural não é visto como algo controlável. Já o desastre tecnológico é tido como uma perda de controle do homem (HODGKINSON, 1989).

No entanto, é possível perceber que a imputação de responsabilidades, a partir da descrição das classificações técnicas, não é clara: um desastre natural é causado por forças da natureza, enquanto um desastre tecnológico é decorrente da perda de controle do homem. O trabalho de Zhouri e colaboradores (2016) evidencia a “armadilha” que a conceituação do desastre enquanto ambiental traz, buscando a atenção pelo momento pós-colapso de barragens como pós-desastre, invisibilizando os agentes causais do desastre. Nesse sentido, o rompimento da barragem da Samarco poderia ser classificado como um desastre tecnológico com implicações ambientais de grande extensão espacial e com decorrências previstas para um longo período temporal. No entanto, a classificação desconsidera os indivíduos que foram impactados e suas vulnerabilidades. Desconsideram também que o risco ali existente foi construído historicamente.

As barragens de rejeitos são provavelmente as maiores estruturas do planeta feitas pelo homem. Tendo isso em vista, a gestão da segurança nas operações de mineração deve ter como ponto fundamental os cuidados com a vida e o ambiente (ICOLD, 2001).

Entretanto, em um levantamento realizado pela *International Commission on Large Dams* (ICOLD), 2001, verificou-se que as principais causas de acidentes com barragens de rejeitos são relacionadas à falta de controle do balanço hídrico e falta de compreensão das características que tornam seguras as operações realizadas nessas barragens. Poucos casos foram identificados como resultantes da ocorrência de eventos climáticos ou sísmicos inesperados, o que, também segundo a ICOLD (2001), frente ao conhecimento atual sobre tais circunstâncias, deveria contar com ações de controle premeditadas.

Para contextualizar a problematização dos desastres que envolvem barragens, destacam-se alguns exemplos ocorridos pelo mundo e seus impactos, segundo informações do ICOLD (2001): (i) Martin Country Coal Corporation, Kentucky, EUA – 2000, com a liberação de 0,95 milhões de m<sup>3</sup> de lodo de resíduos de carvão em córregos locais, causando morte de peixes e tornando a água imprópria para o consumo; (ii) Borsa, Romênia – 2000, com o vazamento de 22 mil toneladas de rejeitos contaminados por metais pesados; (iii) Haelva, Espanha – 1998, com o vazamento de 50.000m<sup>3</sup> de ácido e água contaminada; Omai, Guiana – 1995, com o vazamento de 4,2 milhões de m<sup>3</sup> de lodo de cianeto.

No Brasil, destacam-se, segundo Duarte (2008), quatro desastres com barragens no estado de Minas Gerais na década de 2000: (i) Mineração Rio Verde Ltda., Nova Lima, MG – 2001, com o rompimento da barragem que resultou em cinco óbitos, danos ao ambiente, às estruturas de abastecimento; (ii) Indústria Cataguases de Papel. Cataguases, MG – 2003, com a liberação de lama que causou interrupção no serviço de abastecimento de água no município; (iii) Rio Pomba Mineração Cataguases. Miraí, MG – 2006, com o vazamento de lama que causou danos ambientais e interrupção no abastecimento de água em municípios dos estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais; e (iv) Rio Pomba Mineração Cataguases. Miraí, MG – 2007, com o rompimento da barragem, causando danos ao ambiente e interrupção no fornecimento de água, além de ter deixado 500 desabrigados.

---

*O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015*Tathiane Mayumi Anazawa, Roberto Luiz do Carmo

---

Minas Gerais concentra um número significativo de barragens. Iniciou-se em 2006, nesse estado, o Programa de Fiscalização de Barragens, quando haviam sido registradas 606 estruturas, número que tem evoluído desde então, chegando a 754 estruturas registradas em 2014, com pequena queda em 2015, apresentando 730 estruturas cadastradas. A bacia do Rio São Francisco é a que possui maior quantidade de estruturas, em função da concentração de empreendimentos de mineração (MINAS GERAIS, 2016).

Das estruturas cadastradas, 713 possuíam em 2015 a Declaração de Condição de Estabilidade. Destas, 675 estavam enquadradas no grupo A, com estabilidade aferida pelo auditor; 16 pertenciam ao grupo B, sobre as quais não houve conclusão sobre a estabilidade por falta de dados ou documentos técnicos; por fim, 19 estruturas pertenciam ao grupo C, as quais não possuíam estabilidade aferida pelo auditor. Houve ainda o rompimento de uma estrutura (Barragem de Fundão) e outras duas que haviam sido cadastradas anteriormente como parte do Sistema de Rejeitos do Fundão (MINAS GERAIS, 2016). A condição de estabilidade aponta, no momento da aferição, se há risco iminente de rompimento da barragem. Em documento apresentado pela Fundação Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais, em 2014, não há indicativo da presença da Barragem de Fundão na listagem referente às barragens com “Estabilidade Não Garantida pelo Auditor” ou que o “Auditor não conclui sobre a situação de estabilidade por falta de dados ou documentos técnicos” (MINAS GERAIS, 2015, p. 32-33).

Visto os antecedentes de acidentes com barragens e a existência do risco de rompimento da barragem de Fundão, este trabalho faz a leitura desse desastre enquanto um processo, construído socialmente. As abordagens sobre as discussões dos desastres são pautadas em diferentes disciplinas e escopos teóricos, marcados pela determinação de um desastre como evento ou processo. Caracterizar o desastre com tal, evento ou processo, implica reposicionar o próprio conceito de desastre.

Segundo Lavell Thomas e Franco (1996), tratar o desastre como evento é posicioná-lo como imprevisível, ingovernável e inevitável. Os autores também enfatizam que as ciências da terra e as engenharias, ao se consolidarem como disciplinas, fortaleceram os estudos dos desastres como eventos. Como resposta a esse recorte teórico, os estudos tiveram foco na prevenção e previsibilidade dos desastres, uma vez que os eventos físicos foram considerados os principais responsáveis pelos desastres por serem considerados anormais e imprevisíveis. Essa mesma visão do desastre como inevitável e incontrolável apresenta a questão da organização da sociedade em função do enfrentamento do desastre e a forma de conduzi-la ao seu estado de “normalidade” (LAVELL THOMAS; FRANCO, 1996).

Nesse contexto, cabe discutir e definir os desastres baseados na abordagem social, cujos estudos têm início na década de 1940 e ganham força e estrutura a partir de 1960. Destacam-se os estudos conduzidos na América Latina, no final da década de 1980, concentrados na *Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina* (LA RED), formada em 1992. Ao discutir a aproximação da abordagem dos desastres e das ciências sociais verifica-se que, ao engessar o conceito de desastre como um evento pontual, suas causas não são relacionadas (LAVELL THOMAS, 1993). Dessa forma, o desastre socialmente construído pode ser entendido como:

[...] una ocasión de crisis o stress social, observable en el tiempo y el espacio, en que sociedades o sus componentes (comunidades, regiones, etc.) sufren daños o pérdidas físicas y alteraciones en su funcionamiento rutinario. Tanto las causas como las consecuencias de los desastres son producto de procesos sociales que existen en el interior de la sociedad (LAVELL THOMAS, 1993, p. 120).

---

*O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015*  
Tathiane Mayumi Anazawa, Roberto Luiz do Carmo

---

O desastre pode, então, ser considerado como produto, mas também como resultado de processos sociais nos âmbitos histórico e territorial (LAVELL THOMAS, 1993). Valencio (2013, p. 11) enfatiza que no estudo dos desastres sob a abordagem sociológica, é necessário considerar que “um desastre pode ser descrito como um acontecimento social trágico e pontual sem que, com isso, seja preciso sonegar sua definição como um tipo de crise crônica na esfera social, ou seja, é possível convergir analiticamente situação e processo”.

### *3 O caso da barragem de Fundão*

O município de Mariana em Minas Gerais, localizado a 122 km da capital Belo Horizonte e situado na Zona Metalúrgica do estado, conhecido como Quadrilátero Ferrífero, sofreu com o rompimento, no dia 5 de novembro de 2015, da barragem de Fundão, utilizada pela empresa Samarco Mineração S.A., mineradora controlada pela empresa brasileira Vale e pela empresa anglo-australiana BHP Billiton. O rompimento da barragem ocasionou a liberação de lama e rejeitos de minério de ferro provindos da mineradora, os quais afetaram 38 municípios<sup>1</sup> no estado de Minas Gerais, que abrigavam uma população de cerca de 1,1 milhão de pessoas, 5,3% do contingente populacional do estado de Minas Gerais (IBGE, 2015). No entanto, a extensão da onda de rejeitos terminou na foz do rio Doce, em Linhares, estado do Espírito Santo, percorrendo mais de 650 km (ANA, 2016).

A onda de rejeitos acompanhou os rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce, impactando os estados de Minas Gerais e Espírito Santo. No entanto, este trabalho terá como foco apenas os municípios atingidos no estado de Minas Gerais. Para compor a área de estudo e posterior análise de impactos do desastre, foram considerados os 38 municípios mineiros relatados como impactados pelo Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres – CENAD<sup>2</sup>, e também todos os que estavam próximos aos rios, como mostra a Figura 1. O rompimento da barragem ocasionou a morte de 18 pessoas e 1 desaparecimento (A TRAGÉDIA..., 2016).

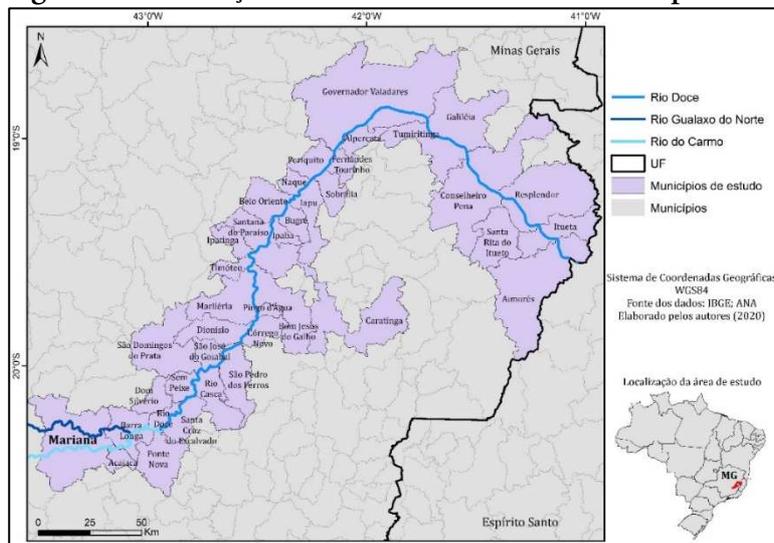
---

<sup>1</sup> MINAS GERAIS. Defesa civil. **Dados do Boletim Estadual de Proteção e Defesa Civil, nº 348, 14 de dezembro de 2015.** Disponível em: <http://www.defesacivil.mg.gov.br/attachments/article/78/348%20DE%2014%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202015%20-%20EVD.pdf>. Acesso em: 2016.

<sup>2</sup> BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. **Estado de Minas Gerais, Município de Mariana.** 7 nov. 2015. Disponível em: <http://www.cbhdoce.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Relat%C3%B3rio-MG-Presidencia-151107.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2016.

*O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015*  
Tathiane Mayumi Anazawa, Roberto Luiz do Carmo

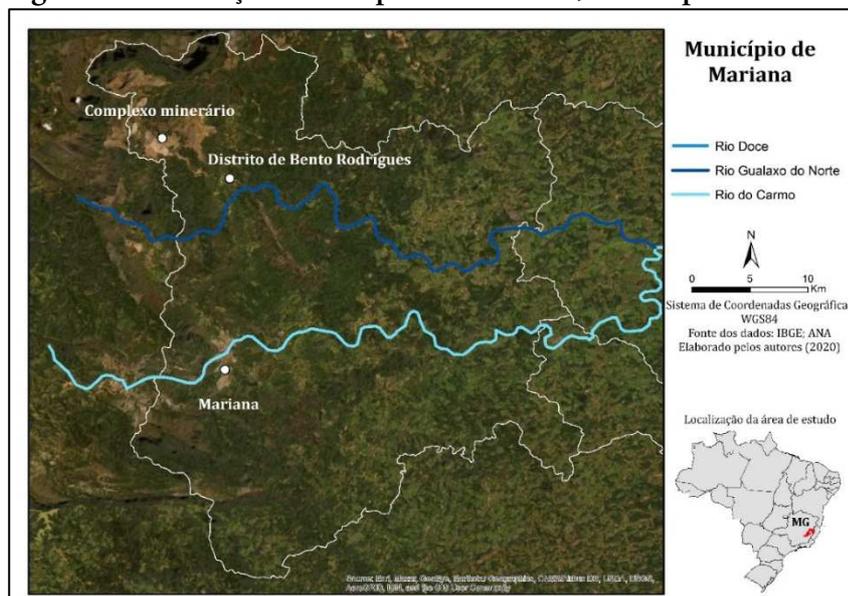
**Figura 1. Localização da área do desastre e os municípios atingidos no estado de Minas Gerais**



Fonte: Elaborado pelos autores

A sequência dos impactos tem seu início no distrito de Bento Rodrigues, localizado a cerca de 2,5 km do dique, atingido após 15 minutos do rompimento da barragem. Paracatu de Baixo, outro distrito de Mariana, também foi fortemente atingido, com parte das casas soterradas. Os rejeitos foram drenados pelo Rio Gualaxo do Norte, desaguando no Rio do Carmo, atingindo posteriormente o Rio Doce. Nesse percurso, o município de Barra Longa sofreu com inundações do trecho urbano decorrentes da onda causada pelos rejeitos. Em 21 de novembro de 2015, os rejeitos alcançaram o Oceano Atlântico, com extensão de espalhamento superior a 10 km no litoral do Espírito Santo (A TRAGÉDIA..., 2016). A Figura 2 mostra um desenho esquemático das localizações do complexo minerário, do município de Mariana e distrito de Bento Rodrigues.

**Figura 2. Localização do complexo minerário, município de Mariana e distrito de Bento Rodrigues**



Fonte: Elaborada pelos autores

---

*O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015*Tathiane Mayumi Anazawa, Roberto Luiz do Carmo

---

A perda de vidas humanas é a característica fundamental desse desastre e exige que seja tratado de maneira específica. A impressionante destruição material do distrito de Bento Rodrigues sinaliza que o número de mortes poderia ter sido maior caso o rompimento da barragem tivesse ocorrido em um momento de maior presença de pessoas em suas casas. Ficou evidente que um aspecto fundamental nesses momentos, que é a comunicação imediata do desastre, funcionou de maneira precária.

Passado o momento crítico, as atenções foram voltadas para as perdas ambientais. Segundo informações do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA, 2015), a barragem de Fundão continha 50 milhões de metros cúbicos (m<sup>3</sup>) de rejeitos de mineração de ferro, sendo que foram lançados ao meio ambiente 34 milhões de m<sup>3</sup>, e 16 milhões de m<sup>3</sup> continuaram sendo liberados, o que significa que o desastre “continuou em curso” por um período considerável. O impacto do carreamento dos rejeitos afetou diretamente, em todo seu percurso, 663,2 km de corpos hídricos (IBAMA, 2015).

O Ibama, em conjunto com a Diretoria de Proteção Ambiental (DIPRO) e a Coordenação Geral de Emergências Ambientais (CGEMA), elaborou um laudo técnico preliminar em novembro de 2015 sobre os “Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais”, ocorrido no dia 11 de novembro de 2015 (IBAMA, 2015). Segundo o relatório, o desastre ocorrido em Mariana foi classificado como sendo de nível IV – “desastre de muito grande porte” – conforme classificação da Defesa Civil, sendo esses “não suportáveis e superáveis pelas comunidades afetadas” (IBAMA, 2015, p. 2-3). O reestabelecimento das condições, nesse caso, depende de ação coordenada dos governos nas instâncias municipal, estadual e federal e, em alguns casos, inclusive através de ajuda internacional. E a evolução do acontecimento foi caracterizada como “súbita”, dada a velocidade em que ocorreu o rompimento da barragem e a violência dos eventos causadores (IBAMA, 2015).

O rompimento da barragem de Fundão, segundo o Centro de Sensoriamento Remoto do Ibama, “causou a destruição de 1.469 hectares ao longo de 77 km de cursos d’água, incluindo áreas de preservação permanente” (IBAMA, 2015), devastando matas ciliares remanescentes, soterrando espécies arbóreas de menor porte, além do risco de contaminação do solo potencializado pelos rejeitos de minério de ferro. Em diversos trechos atingidos, a recuperação da mata afetada dependerá de ações de recuperação para além da recuperação natural, dada as diferentes capacidades de resiliência, além da necessidade de constante monitoramento ambiental.

Em termos dos impactos socioeconômicos, segundo o Ibama (2015), todos os municípios banhados pelos Rios Gualaxo do Norte, Carmo e Rio Doce, foram afetados de maneira distinta, tendo em vista que os municípios mais próximos à barragem, como foi o caso do distrito de Bento Rodrigues, foram os que mais tiveram danos em função da lama e dos rejeitos liberados. Porém, comum a todos, estava a impossibilidade da utilização da água, tanto no meio rural quanto no urbano, ainda que os municípios que possuem fontes de captação alternativa fossem menos afetados. Segundo a análise de qualidade da água descrita no relatório da Agência Nacional das Águas (ANA, 2016), houve a necessidade de interrupção no fornecimento de água para os municípios mineiros de Alpercata, Governador Valadares, Tumiritinga, Galiléia, Resplendor, Itueta e distrito de Aimorés. Os municípios citados apresentaram seus sistemas de abastecimento de água diretamente do rio Doce.

Para além da questão do abastecimento, houve destruição de edificações e estruturas públicas e privadas. Culturas agrícolas e agropecuárias ao longo do Rio Doce foram destruídas, de modo que a subsistência através dessas culturas e também do turismo na região não seja mais passível de ser retomada

---

*O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015*Tathiane Mayumi Anazawa, Roberto Luiz do Carmo

---

a curto prazo. Outro modo de produção de subsistência bastante afetado foi o da pesca artesanal profissional, que terá redução de sua receita por tempo ainda inestimado. O desastre gera inclusive uma perda da identidade das comunidades, dada a separação dos grupos afetados, deturpando valores intrínsecos a estes, referentes à cultura, religião, referências de lugar, costumes tradicionais entre outros danos sociais, sem falar dos óbitos ocorridos e dos desaparecidos (IBAMA, 2015).

Após o desastre, foram vários os estudos de acompanhamento e análise em diversas dimensões, principalmente da população atingida pelo desastre. O Governo do Estado de Minas Gerais instituiu o Grupo Força-Tarefa, constituído pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), pela Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, pela Advocacia Geral do Estado, pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), pelo Instituto Mineiro de Gestão de Águas (Igam), pela Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig) e por prefeitos de alguns municípios atingidos, que avaliaram os efeitos e desdobramentos do desastre (GRUPO FORÇA-TAREFA, 2016). Estes permanecem em processo de acompanhamento, ilustrados em uma linha do tempo de atuação do Ministério Público Federal (MPF), sintetizando os principais eventos ocorridos na região (BRASIL, 2020).

Já no âmbito da saúde, Freitas *et al.* (2019) destacaram os desafios enfrentados pela saúde coletiva, cujos estudos envolvendo o pós-desastre relatam o aumento de internações e excesso de mortalidade até seis meses após os eventos. Outra dimensão de análise foi abordada por Zhouri *et al.* (2016), referente ao “sofrimento social”, ampliando o escopo do entendimento do sofrimento dos atingidos pelo desastre, abarcando a compreensão de aspectos socioculturais que influenciam diretamente os atingidos, como por exemplo, as incertezas acerca da contaminação de suas terras e fontes de água e a falta de retomada do seu cotidiano (ZHOURI *et al.*, 2016, p. 38). No âmbito das incertezas para a população, Espindola, Nodari e Santos (2019) evidenciaram aspectos a curto, médio e longo prazos, desde a potabilidade da água até o abastecimento de água em comunidades rurais, os reais impactos do desastre e a possibilidade de ocorrência de desastres futuros.

Em termos de análise quantitativa, Silveira *et al.* (2017) analisaram os impactos do desastre a partir da detecção de mudanças na cobertura da terra, com dados de sensoriamento remoto (imagens de satélite Landsat 8), utilizando índices NDVI (*Normalized Difference Vegetation Index*). Segundo os autores, os dados e índices construídos a partir de imagens de satélite, permitiram analisar o desastre sob a ótica de áreas inundadas afetadas pelo desastre, sua rápida detecção e possibilidades de monitoramento das mudanças ocorridas nos territórios atingidos.

#### **4 Abordagem Metodológica**

A proximidade à rede de drenagem, no caso, os rios Doce, do Carmo e Gualaxo do Norte, indica uma potencial exposição de um grupo populacional residente ao perigo de uma enchente e assim aos riscos de alagamento dos imóveis, interrupção de transportes e serviços e de doenças de veiculação hídrica pelo contato direto com a água que pode estar contaminada. No caso do desastre de Mariana, a população que estava exposta a outros riscos e perigos citados anteriormente sofreu, em maior ou menor grau, com o impacto do rompimento da barragem de Fundão. Reitera-se que este trabalho observou apenas uma dimensão de análise para identificar potenciais impactos do desastre, dimensão que, em um primeiro olhar, possa buscar pela visibilização da população exposta ao risco.

---

*O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015*  
Tathiane Mayumi Anazawa, Roberto Luiz do Carmo

---

Para analisar os impactos potencialmente diferentes referentes à localização da população no território, foi construída uma *proxy* de análise de impacto. Esse indicador refere-se à distância do corpo d'água: quanto mais próximo ao corpo d'água, maior foi considerado o risco do impacto antes do desastre e, conseqüentemente, maior o impacto sentido pela população que se localizava próximo a esses corpos d'água.

Os dados utilizados são provenientes de fontes distintas: dados do Censo Demográfico de 2010, disponibilizados em grades regulares (total de população, domicílios permanentes ocupados, total de população feminina e masculina) e dados vetoriais dos rios, obtidos junto à Agência Nacional das Águas (ANA), a partir de uma atualização da base cartográfica de 2012. Dessa forma, a análise proposta teve caráter exploratório, para verificar a localização da população, observando o potencial grau de impacto do desastre. O diferencial dessa análise consiste na apresentação dos dados do Censo Demográfico em grades regulares, disponibilizados pelo IBGE em 2015.

Os dados referentes às características da população são disponibilizados, muitas vezes, em suportes exclusivamente operacionais. Isso significa que não observam a distribuição espacial da população, uma vez que a ocupação humana do território não obedece a limites administrativos e aos limites das unidades de coleta. Sendo assim, a criação do sistema de grades parte da necessidade de integrar dados de diversas origens, agregados em unidades geográficas incompatíveis, além de agregar dados em unidades pequenas. O sistema de grades disponibilizado e elaborado pelo IBGE consiste em um conjunto de células regulares, dispostas em forma de grade, dividindo o território em células de 200 m x 200 m (áreas urbanas) e 1 km x 1 km (áreas rurais) (IBGE, 2016).

As vantagens apresentadas pelo sistema de grades são: estabilidade espaço-temporal, adaptação a recortes espaciais, hierarquia e flexibilidade, e versatilidade. A principal desvantagem consiste na difícil equação entre suprimir ou liberar dados referentes a pequenas áreas, por risco de quebra de sigilo estatístico. Para evitar a quebra de sigilo, é utilizada a técnica de supressão de dados, que pode ocasionar alterações nos resultados (IBGE, 2016).

Para delimitar o grau de impacto, foram consideradas duas divisões de análises de impacto: *buffer* de proximidade a cada 200 m e a cada 1 km, pensando na compatibilização entre a distância do *buffer* e o tamanho das células da grade estatística do IBGE. Para cada análise foram gerados 10 níveis de *buffers*, no *software* Terraview 4.2.2, totalizando 10 zonas de impacto (Tabela 1 e Figura 3), o que significa que a primeira análise consegue atingir uma população localizada numa extensão de 2 km a partir do rio considerado, e que, na segunda análise, a extensão totaliza 10 km.

*O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015*

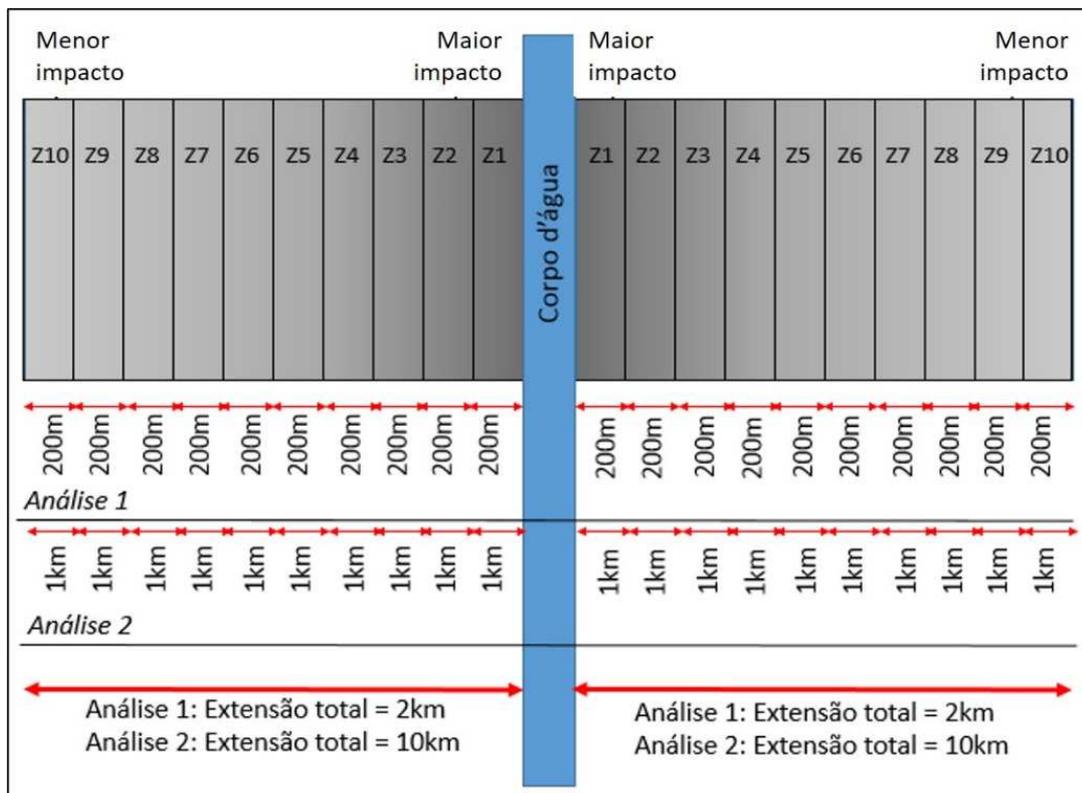
Tathiane Mayumi Anazawa, Roberto Luiz do Carmo

**Tabela 1. Delimitação das zonas de impacto e respectivos *buffers* de proximidade**

Zonas de impacto	<i>Buffers</i> de proximidade do corpo d'água	
	Análise 1	Análise 2
Z1	0 a 200m	0 a 1km
Z2	200 a 400m	1 a 2km
Z3	400 a 600m	2 a 3km
Z4	600 a 800m	3 a 4km
Z5	800 a 1000m	4 a 5km
Z6	1000 a 1200m	5 a 6km
Z7	1200 a 1400m	6 a 7km
Z8	1400 a 1600m	7 a 8km
Z9	1600 a 1800m	8 a 9km
Z10	1800 a 2000m	9 a 10km

Fonte: Elaborada pelos autores

**Figura 3. Esquema gráfico da distribuição das zonas de impacto, *buffers* de distância e extensão total das análises**



Fonte: Elaborada pelos autores

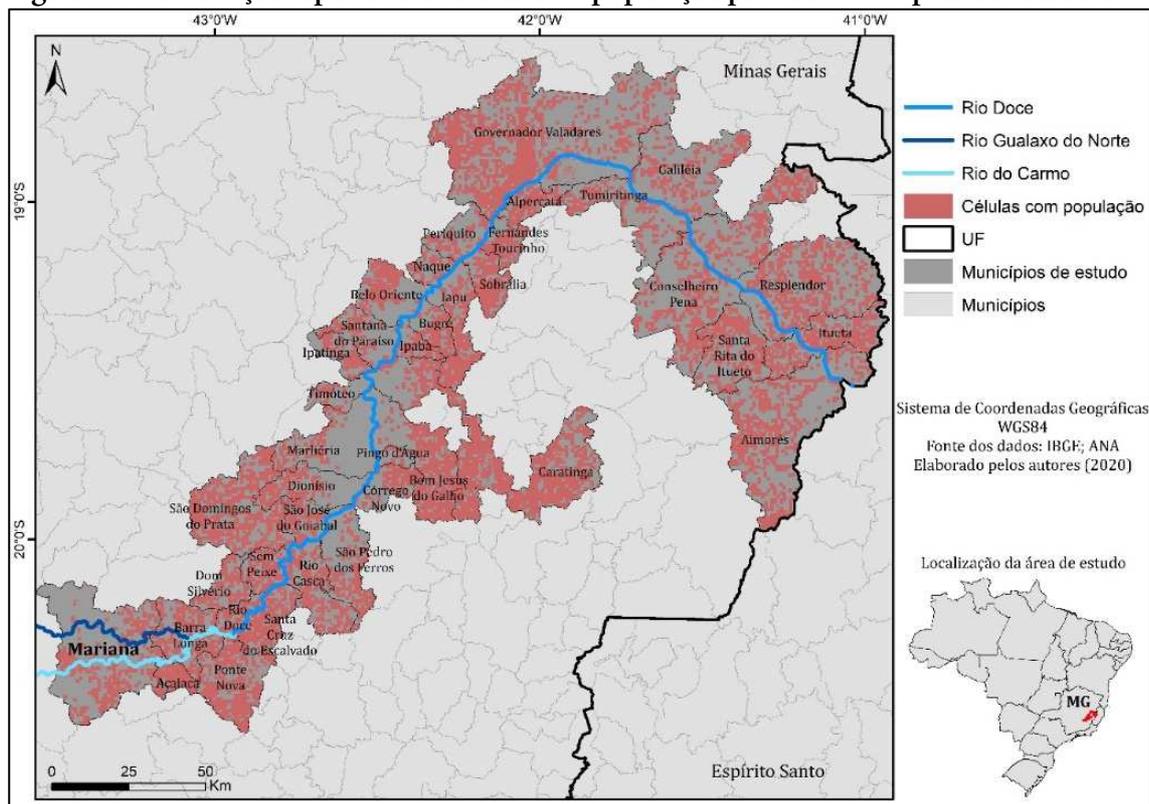
*O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015*

Tathiane Mayumi Anazawa, Roberto Luiz do Carmo

**5 Resultados e Discussões**

Para a análise de impactos foram considerados 38 municípios no estado de Minas Gerais (relatados como impactados pela CENAD e também todos os que estavam próximos aos rios)<sup>3</sup>. As divisões político-administrativas dos municípios foram utilizadas para delimitar o espaço celular correspondente à área de estudo, totalizando 51.651 células, sendo 19.088 células localizadas em áreas rurais (com dimensões de 1km x 1 km) e 32.563 células em áreas urbanas (com dimensões de 200 m x 200 m). Para verificar a distribuição espacial da população, foram selecionadas apenas as células com pelo menos um indivíduo, que correspondeu a um total de 17.039 células, representando, assim, 33% do total de células na área de estudo. A Figura 4 mostra a distribuição espacial da população na área de estudo, e a Figura 5 traz como destaque o município de Mariana, o distrito de Bento Rodrigues e a distribuição espacial da população ao longo do rio Gualaxo do Norte, que foi a mais atingida inicialmente.

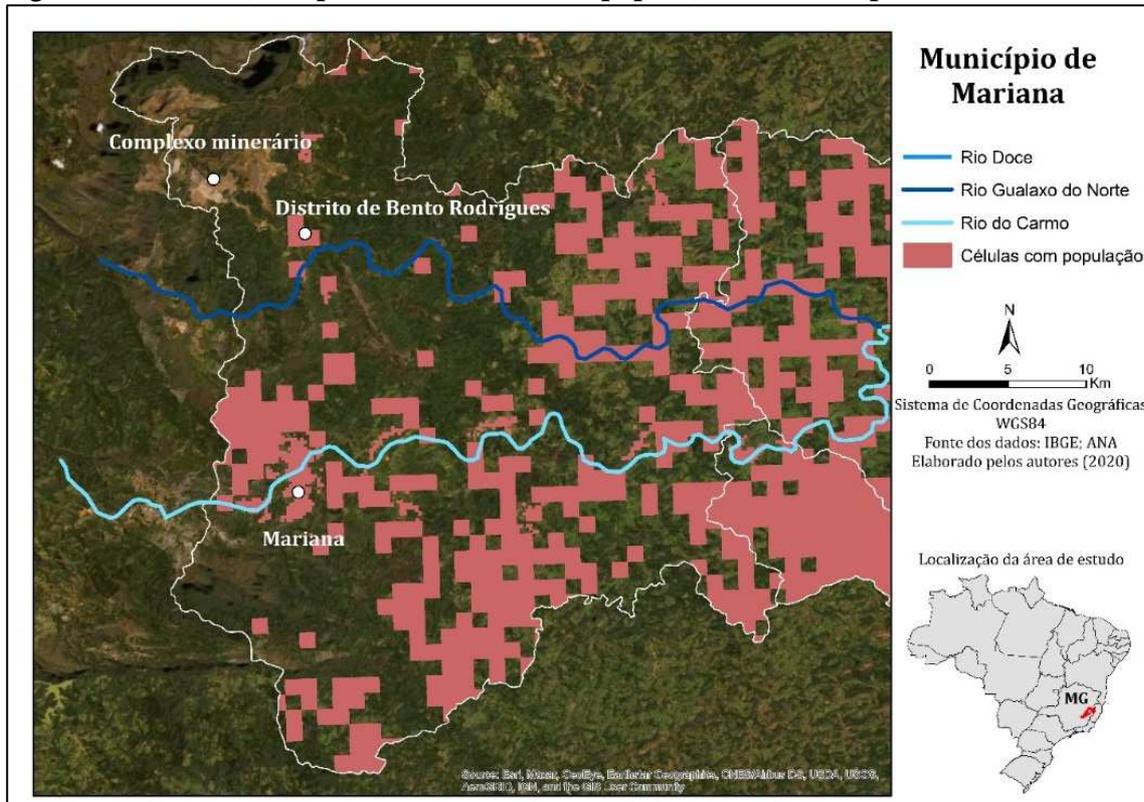
**Figura 4. Distribuição espacial das células com população para os municípios do estado de Minas Gerais**



Fonte: Elaborada pelos autores

<sup>3</sup> Reitera-se que este trabalho apresentou como área de estudo apenas os municípios atingidos no estado de Minas Gerais, o que não significa que o impacto do desastre ocorrido se limitou a esse recorte territorial. A extensão da onda de rejeito se deu até a foz do Rio Doce, no estado do Espírito Santo.

Figura 5. Distribuição espacial das células com população no município de Mariana



Fonte: Elaborada pelos autores

Segundo os dados dispostos na grade regular, o universo de análise estimado deste trabalho apresentou 1.101.701 habitantes (em 2010)<sup>4</sup> referentes aos 38 municípios considerados, todos localizados no estado de Minas Gerais. Destes, 89% estavam localizados nas áreas urbanas (982.267 habitantes) e 11% nas áreas rurais (119.434 habitantes). Em relação aos domicílios ocupados, dos 336.659 domicílios existentes na área de estudo, 90% estavam localizados nas áreas urbanas (301.335 domicílios ocupados) e 10% em áreas rurais (35.324 domicílios ocupados).

A extensão do *buffer* de proximidade da análise 1, abrangeu um total de 3.066 células com população correspondendo a 18% do total de células com população na área de estudo. De outro lado, a extensão do *buffer* de proximidade da análise 2 abrangeu um total de 8.496 células com população, o que corresponde a 50% do total de células com população na área de estudo.

Com relação à análise 1, verificou-se que todas as células analisadas se localizavam em área urbana, em decorrência da escolha da distância do *buffer*, de níveis de 200 m, coincidindo com o tamanho da célula urbana. A Tabela 2 mostra que as informações foram obtidas para cada zona de impacto, e a Figura 6 traz a distribuição espacial da população considerada na análise 1. A Z1, de maior impacto, concentrou um total de 18.251 pessoas e 5.734 domicílios, correspondendo a 98,2% do total de população e domicílios ocupados considerados na análise 1. Foi possível observar também que algumas zonas de impacto não apresentaram nenhuma célula com população e domicílio (Z6, Z7 e Z10).

<sup>4</sup> As análises posteriores foram realizadas tendo como parâmetro o total de população dos 38 municípios do estado de Minas Gerais, estimado na grade regular, a partir do Censo Demográfico em 2010 (1.101.701 habitantes).

*O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015*

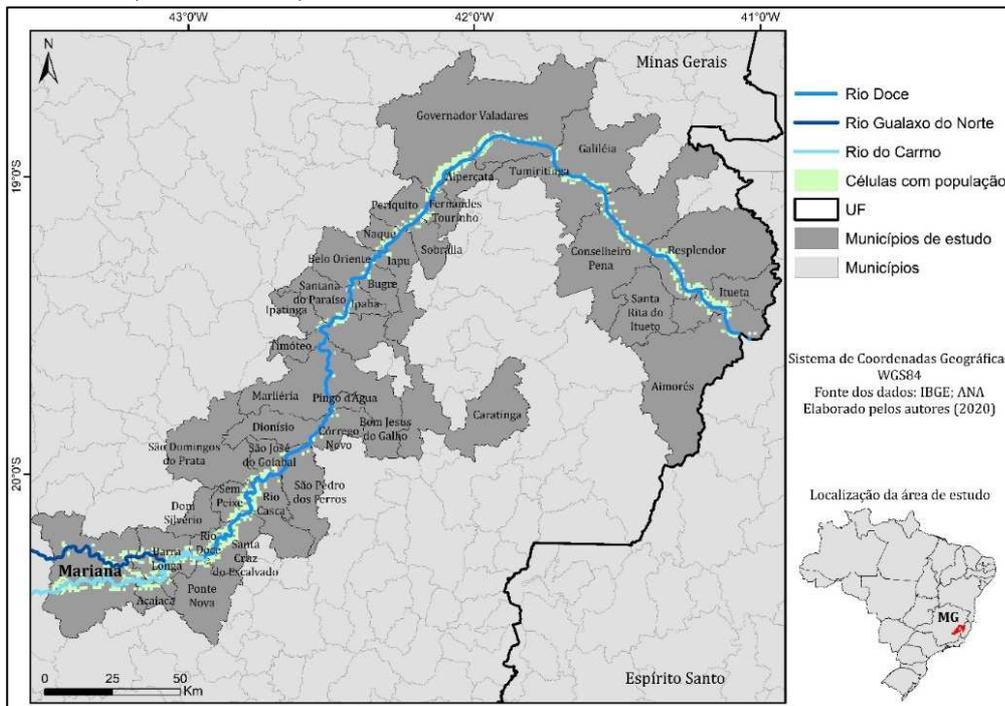
Tathiane Mayumi Anazawa, Roberto Luiz do Carmo

**Tabela 2. Total de população e domicílios por zona de impacto dos municípios do estado de Minas Gerais atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão – Análise 1**

Zona de Impacto	População		Domicílios	
	Total	(%)	Total	(%)
Z1	18.251	98,2	5.734	98,2
Z2	13	0,1	4	0,1
Z3	46	0,2	13	0,2
Z4	57	0,3	17	0,3
Z5	58	0,3	17	0,3
Z6	-	-	-	-
Z7	-	-	-	-
Z8	81	0,4	24	0,4
Z9	88	0,5	30	0,5
Z10	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>18.594</b>		<b>5.839</b>	

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010)

**Figura 6. Distribuição espacial das células com população nos municípios do estado de Minas Gerais – Análise 1 (buffer 200m)**



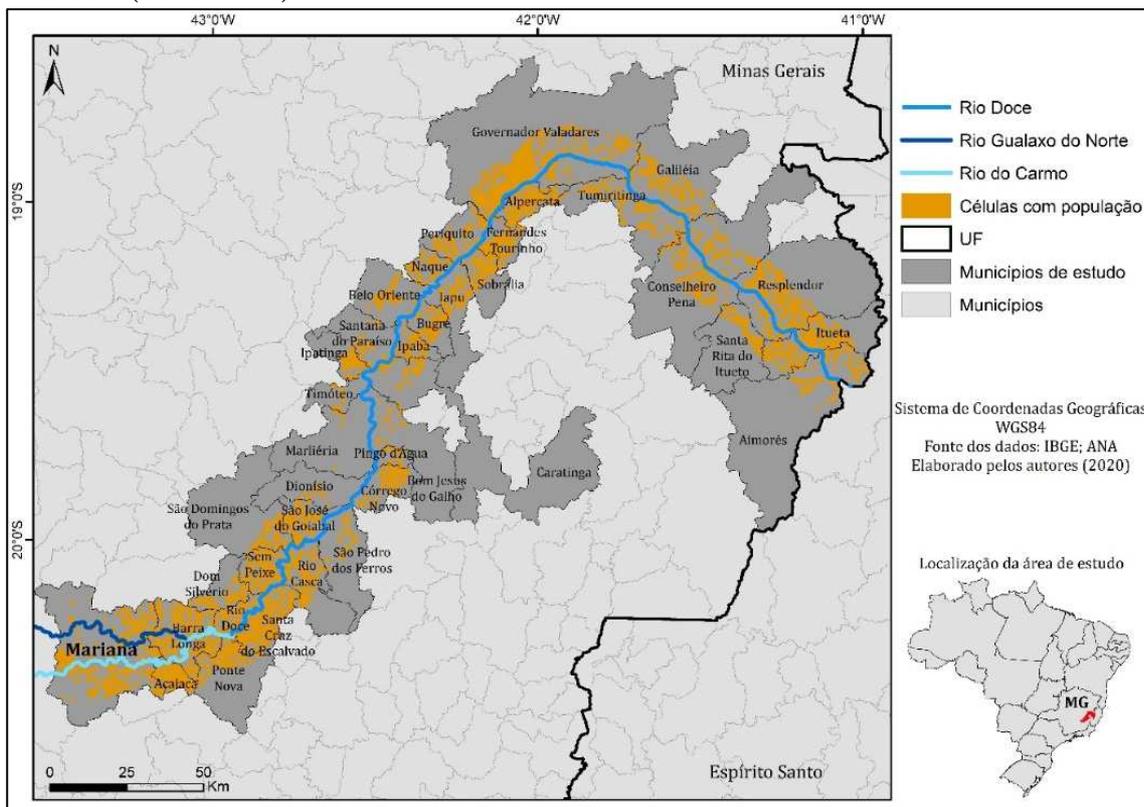
Fonte: Elaborada pelos autores

*O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015*

Tathiane Mayumi Anazawa, Roberto Luiz do Carmo

Ao aumentar a extensão das zonas de impacto, coincidindo com o tamanho das células localizadas em área rural (com dimensão de 1 km x 1 km), observou-se a distribuição das células em todas as zonas de impacto (Figura 7). Destaque para a população localizada em torno do Rio Gualaxo do Norte, que foi a mais impactada inicialmente.

**Figura 7. Distribuição espacial das células com população nos municípios do estado de Minas Gerais – Análise 2 (buffer 1km)**



Fonte: Elaborada pelos autores

Nesta análise, a população e os domicílios estavam localizados, em sua maioria, na zona de maior impacto (Z1), totalizando 184.828 pessoas (correspondendo a 34,38% do total de pessoas consideradas na análise 2) e 57.416 domicílios (correspondendo a 35% do total de domicílios considerados na análise 2), como mostra a Tabela 3. Em seguida, a segunda zona de maior impacto (Z2) apresentou a segunda maior concentração de pessoas e domicílios. Já as zonas de menor impacto (Z9 e Z10) apresentaram as menores concentrações de domicílio e de população.

*O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015*

Tathiane Mayumi Anazawa, Roberto Luiz do Carmo

**Tabela 3. Total de população e domicílios por zona de impacto dos municípios do estado de Minas Gerais atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão – Análise 2**

Zona de Impacto	População		Domicílios	
	Total	(%)	Total	(%)
Z1	184.828	34,38	57.416	35,00
Z2	85.485	15,90	26.073	15,89
Z3	55.172	10,26	16.555	10,09
Z4	23.756	4,42	7.433	4,53
Z5	31.161	5,80	9.579	5,84
Z6	36.883	6,86	11.335	6,91
Z7	56.595	10,53	17.013	10,37
Z8	34.927	6,50	10.250	6,25
Z9	16.612	3,09	4.946	3,01
Z10	12.215	2,27	3.461	2,11
Total	537.634		164.061	

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010)

Determinar a localização dos domicílios e da população, em uma escala intraurbana desagregada, faz com que potenciais análises sejam consideradas, como a distribuição da população em áreas rurais e urbanas. Segundo o relatório do grupo LESTE, Geomorfologia e Recursos Hídricos e Terra (A TRAGÉDIA..., 2016), houve diferenciação no tratamento pós-desastre entre a população urbana e rural. Como por exemplo, no município de Periquitos, o abastecimento de água foi prioridade apenas para a população urbana. A população rural dependeu de seus próprios esforços, fosse para o abastecimento de água, fosse para a dessedentação de animais. Conhecer a localização da população afetada é de suma importância para se estabelecer o grau de impacto e realizar novas ações de caráter emergencial.

Em relação à definição dos atingidos pelo desastre, a utilização da grade estatística permitiu fazer avaliações considerando a distribuição espacial da população, bem como as diversas possibilidades de impacto em função da distância dos cursos d'água. No entanto, destaca-se que os dados utilizados, referentes ao Censo Demográfico do ano de 2010, apresentam uma limitação temporal, uma vez que o desastre ocorreu no ano de 2015. Essa limitação não inviabiliza a análise realizada, mas deve ser considerada ao estimar apenas uma aproximação da população atingida.

Segundo dados obtidos junto ao relatório do Grupo da Força-Tarefa do Governo do Estado de Minas Gerais (GRUPO FORÇA-TAREFA, 2016), o total de atingidos, tanto de forma direta quanto indireta, foi de 321.626 pessoas: 18 mortos, 256 feridos, 380 enfermos, 644 desabrigados, 716 desalojados, 1 desaparecido e 319.565 afetados de outras maneiras. Para se definir um número oficial, os municípios impactados enviaram um formulário ao Grupo Força-Tarefa, o que significa uma demora na estimativa real do número de afetados. Dessa forma, a utilização das grades estatísticas para se avaliar o impacto imediato de um desastre, de caráter exploratório, sob a forma mais desagregada de dados possíveis, mostrou-se satisfatória, pois na análise realizada neste trabalho, o número de afetados subiu para 537.634.

---

*O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015*  
Tathiane Mayumi Anazawa, Roberto Luiz do Carmo

---

## 6 Considerações finais

A constatação objetiva é que um desastre, como foi o caso de Mariana, que atingiu proporções gigantescas, com perda e alteração de vidas humanas e com decorrências ambientais gravíssimas, poderia ter sido evitado com o cumprimento efetivo das normas já estabelecidas e reconhecendo a existência de um risco construído socialmente. Isso implica na leitura do rompimento da barragem de Fundão como um desastre socialmente construído, que precisa ser entendido como um processo.

Os impactos do desastre podem ser diferentes dependendo da distância em relação aos cursos d'água que foram por ele atingidos. Através das células dispostas em grade estatística e disponibilizadas pelo IBGE, foram calculadas as estimativas da população atingida, ainda que o dado apresentasse uma limitação temporal, já que sua coleta foi realizada em 2010, havendo o desastre ocorrido em 2015. As análises sobre as estimativas da população potencialmente impactadas, de caráter exploratório, mostraram que cerca de 49% do total de população considerada na área de estudo, que abarca os municípios de Minas Gerais no presente estudo, estava concentrada em uma área com extensão de 10 km para cada lado do corpo hídrico considerado (Análise 2).

Por outro lado, considerando uma área com extensão de 2 km (para cada lado do corpo hídrico), cerca de 2% do total de população na área de estudo foi potencialmente impactada (Análise 1). Apesar do baixo valor apresentado na Análise 1, considerando uma extensão menor de área impactada, foi possível verificar que a população ali existente potencialmente sofreu maiores danos visto o caso do Distrito de Bento Rodrigues, próximo ao complexo minerário.

## Referências

ANA. Agência Nacional das Águas. **Encarte Especial sobre a Bacia do Rio Doce: Rompimento da Barragem em Mariana, MG.** 2016. Disponível em: [http://www3.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/encarteriodoce\\_22\\_03\\_2016v2.pdf](http://www3.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/encarteriodoce_22_03_2016v2.pdf). Acesso em: 18 ago. 2020.

ANAZAWA, T. M. **A Grave Escassez Hídrica e as Dimensões de um Desastre Socialmente Construído: A Região Metropolitana de Campinas entre 2013-2015.** 2017. 371p. Tese (Doutorado em Demografia) - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2017.

ANAZAWA, T. M.; BONATTI, T. F.; CARMO, R. L. O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015, a partir da perspectiva da relação entre população e ambiente. *In*: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN, 7., ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 20., 2016, Lima. **Anais [...].** Lima: ALAP, ABEP, 2016. Disponível em: <http://www.abep.org.br/~abeporgb/publicacoes/index.php/anais/article/view/2565>. Acesso em: 7 out. 2020.

---

*O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015*  
Tathiane Mayumi Anazawa, Roberto Luiz do Carmo

---

BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo, SP: Editora 34, 2011. 383 p.

BRASIL. Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres. **Anuário brasileiro de desastres naturais, 2012**. Brasília: CENAD, 2012. Disponível em: [https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/AnuariodeDesastresNaturais\\_2013.pdf](https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/AnuariodeDesastresNaturais_2013.pdf). Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Linha do Tempo**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/linha-do-tempo>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 222, de 10 de novembro de 2015**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n%C2%BA-222-de-6-de-maio-de-2019-87304779>. Acesso em: 18 ago. 2020.

CARDONA, O. D. Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo. *In*: MASKREY, A. (org.). **Los Desastres no son Naturales**. Panamá: LaRED - Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, 1993.

CARMO, R. L. População, riscos, vulnerabilidade e desastres: conceitos básicos. *In*: SIQUEIRA, A. *et al.* (org.). **Riscos de desastres relacionados à água: aplicabilidade das bases conceituais das Ciências Humanas e Sociais na análise de casos concretos**. São Carlos: RiMA, 2015.

D'ANTONA, A. O.; BUENO, M. C. D.; DAGNINO, R. S. Estimativa da população em unidades de conservação na Amazônia Legal brasileira: uma aplicação de grades regulares a partir da Contagem 2007. **R. bras. Est. Pop.**, v. 30, n. 2, p. 401-428, 2013.

D'ANTONA, A. O.; BUENO, M. C. D.; DAGNINO, R. Using regular grids for spatial distribution of census data for population and environment studies in Brazil. *In*: POPULATION ASSOCIATION OF AMERICA ANNUAL MEETING PROGRAM, 2011, Washington. **Anais [...]**. Washington: PAA, 2011.

DEICHMANN, U.; BALK, D.; YETMAN, G. **Transforming Population Data for Interdisciplinary Usages: From census to grid**. Palisades, N.Y.: Center for International Earth Science Information Network (CIESIN), Columbia University, 2001.

DOBSON, J. E. *et al.* LandScan: A Global Population Database for Estimating Populations at Risk. **Photogrammetric Engineering and Remote Sensing**, n. 668, p. 49-857, 2000.

---

*O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015*  
Tathiane Mayumi Anazawa, Roberto Luiz do Carmo

---

DUARTE, A. P. **Classificação das Barragens de Contenção de Rejeitos de Mineração e de Resíduos Industriais no Estado de Minas Gerais em Relação ao Potencial de Risco.** 2008. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

ESPINDOLA, H. S.; NODARI, E. S.; SANTOS, M. A. Rio Doce: riscos e incertezas a partir do desastre de Mariana, MG. **Revista Brasileira de História**, v. 39, n. 81, p. 141-162, 2019.

FREITAS, C. M. *et al.* Da Samarco em Mariana à Vale em Brumadinho: desastres em barragens de mineração e Saúde Coletiva. **Cad. Saúde Pública**, v. 35, n. 5, p. 1-7, 2019.

GRUPO FORÇA-TAREFA. **Relatório: Avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana, MG.** 2016. Disponível em:  
[http://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor\\_assets/attachments/770/relatorio\\_final\\_ft\\_03\\_02\\_2016\\_15h5min.pdf](http://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/770/relatorio_final_ft_03_02_2016_15h5min.pdf). Acesso em: 18 mar. 2016.

HODGKINSON, P. E. Technological disaster-survival and bereavement. **Social Science Medicine**, v. 29, n. 3, p. 351-356, 1989.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Laudo Técnico Preliminar.** Disponível em:  
[http://www.ibama.gov.br/phocadownload/noticias\\_ambientais/laudo\\_tecnico\\_preliminar.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/noticias_ambientais/laudo_tecnico_preliminar.pdf). Acesso em: 12 dez. 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Grade Estatística.** 2016. Disponível em:  
[ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas\\_digitais/censo\\_2010/grade\\_estatistica/Grade\\_Estatistica.pdf](ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/censo_2010/grade_estatistica/Grade_Estatistica.pdf). Acesso em: 4 mar. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2015.** Disponível em:  
[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa\\_dou.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_dou.shtm). Acesso em: 12 dez. 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010. Características da população e dos domicílios: Resultados do universo.** 2010. Disponível em:  
[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd\\_2010\\_caracteristicas\\_populacao\\_domicilios.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf). Acesso em: 21 dez. 2016.

ICOLD. International Commission on Large Dams. **Tailing Dams Risk of Dangerous Occurrences: Lessons learnt from practical experiences.** Paris, 2001. (Bulletin, 121).

LAVELL THOMAS, A.; FRANCO, E. **Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina: En busca del paradigma perdido.** Lima, Perú: La Red-FLACSO-IT; Perú: Lahmann, 1996.

---

*O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015*  
Tathiane Mayumi Anazawa, Roberto Luiz do Carmo

---

LAVELL THOMAS, A. Desastres y desarrollo: hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre. El caso del huracán Mitch en Centroamérica. *In*: GARITA, N.; NOWALSKI, J. (ed.). **Del desastre al desarrollo humano sostenible en Centroamérica**. San José de Costa Rica: Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Internacional para el Desarrollo Humano Sostenible, 2000. p. 7-45.

LAVELL THOMAS, A. Ciencias Sociales y Desastres Naturales en América Latina: Un Encuentro Inconcluso. *In*: MASKREY, A. (org.). **Los Desastres no son Naturales**. Panamá: LaRED - Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, 1993. p. 135-154.

LIEBER, R. R.; ROMANO-LIEBER, N. S. Risco e precaução no desastre tecnológico. **Cadernos Saúde Coletiva**, v. 13, n. 1, p. 67-84, 2005.

MARANDOLA JR., E. J.; D'ANTONA, A. O. Vulnerabilidade: Problematizando e Operacionalizando o Conceito. *In*: CARMO, R.; VALENCIO, N. (org.). **Segurança humana no contexto dos desastres**. 1. ed. São Carlos: Rima Editora, 2014. p. 45-61.

MINAS GERAIS. Fundação Estadual do Meio Ambiente. **Inventário de barragem do Estado de Minas Gerais**. Ano 2014. Belo Horizonte, 2015. Disponível em:  
[http://www.feam.br/images/stories/2015/DECLARACOES\\_AMBIENTAIS/GESTAO\\_DE\\_BARRAGENS/correo\\_inventrio%20de%20barragens\\_2014\\_final.pdf](http://www.feam.br/images/stories/2015/DECLARACOES_AMBIENTAIS/GESTAO_DE_BARRAGENS/correo_inventrio%20de%20barragens_2014_final.pdf). Acesso em: 18 mar. 2016.

MINAS GERAIS. Fundação Estadual do Meio Ambiente. **Inventário de barragem do Estado de Minas Gerais**. Ano 2015. Belo Horizonte, 2016. Disponível em:  
[http://www.feam.br/images/stories/2016/RESIDUOS\\_MINERA%C3%87%C3%83O/Invent%C3%A1rio\\_de\\_Barragens\\_2015\\_Final\\_V01.pdf](http://www.feam.br/images/stories/2016/RESIDUOS_MINERA%C3%87%C3%83O/Invent%C3%A1rio_de_Barragens_2015_Final_V01.pdf). Acesso em: 18 mar. 2016.

ROMERO, G.; MASKREY, A. Como entender los desastres naturales. *In*: MASKREY, A. (org.). **Los Desastres no son Naturales**. Panamá: LaRED - Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, 1993.

SILVEIRA, E. M. O. *et al.* Object-based change detection using semivariogram indices derived from NDVI images: The environmental disaster in Mariana, Brazil. **Ciência e Agrotecnologia**, v. 41, n. 5, p. 554-564, 2017.

A TRAGÉDIA do Rio Doce: a lama, o povo e a água: Relatório de campo e interpretações preliminares sobre as consequências do rompimento da barragem de rejeitos de Fundão (Samarco/VALE/BHP). Belo Horizonte, MG: UFMG; Juiz de Fora, MG: UFJF, 2016. Disponível em:  
[http://www.ufjf.br/noticias/files/2016/02/ufmg\\_ufjf\\_relatorioexpedicaoriodoce\\_v2.pdf](http://www.ufjf.br/noticias/files/2016/02/ufmg_ufjf_relatorioexpedicaoriodoce_v2.pdf). Acesso em: 18 fev. 2016.

---

*O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015*  
Tathiane Mayumi Anazawa, Roberto Luiz do Carmo

---

VALENCIO, N. **Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos: RiMa Editora, 2013.

ZHOURI, A. *et al.* O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 68, n. 3, p. 36-40, 2016.

### *Agradecimentos*

Os autores agradecem ao CNPq pelo apoio financeiro concedido durante o doutorado.

---

**COMO CITAR (ABNT):** ANAZAWA, T. M.; CARMO, R. L. O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, v. 23, n. 1, p. 234-255, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p234-255>. Disponível em: <http://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15835>.

**COMO CITAR (APA):** Anazawa, T. M. & Carmo, R. L. (2021). O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, 23(1), 234-255. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p234-255>.

Submetido em: 25 set. 2020  
Aceito em: 8 mar. 2021

DOI: 10.19180/1809-2667.v23n12021p256-283

## *Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*

**Samira Younes Ibrahim**  <https://orcid.org/0000-0002-6828-7672>

Psicóloga. Psicoterapeuta. Membro da ONG Rede de Cuidados-RJ/Psicologia em Emergências e Desastres. Doutoranda em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (EICOS) do Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – Rio de Janeiro/RJ – Brasil. E-mail: samirayounes@gmail.com.

**Luiz Henrique de Sá**  <https://orcid.org/0000-0002-4031-2426>

Membro fundador da ONG Rede de Cuidados/RJ. Gerente de Unidades Básicas de Saúde (UBS) da Estratégia de Saúde da Família (ESF) no Município de Petrópolis/RJ – Brasil. E-mail: henriksa@gmail.com.

**Catalina Revollo Pardo**  <https://orcid.org/0000-0003-1469-4456>

Psicóloga da Universidad de La Sabana. Professora Substituta do Departamento de Psicologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-doutoranda em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (EICOS) do Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – Rio de Janeiro/RJ – Brasil. E-mail: carevollo@gmail.com.

**Marta de Araújo Pinheiro**  <https://orcid.org/0000-0002-8150-1004>

Professora Titular no Programa de Pós-graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (EICOS) do Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – Rio de Janeiro/RJ – Brasil. E-mail: marta.pinheiro@eco.ufrj.br.

### *Resumo*

Nos últimos anos, profissionais de diversas áreas de conhecimento têm demonstrado interesse crescente pelo tema desastres, com aumento de atores nesse campo, sejam eles vinculados às instituições públicas, privadas, ONGs ou voluntariado, além de grande número de pesquisadores. Este artigo tem como objetivo realizar uma reflexão crítica sobre três desastres ocorridos no Brasil – Vale do Cuiabá (2011), Samarco (2015) e Vale (2019), assim como as possíveis contribuições para a atuação profissional na área. Foram realizadas pesquisas documental e bibliográfica. Os resultados mostram conexões entre os três desastres, destacando-se a atenção primária em saúde como território e recurso em desastres. Este trabalho pretende contribuir para que as ações de profissionais e pesquisadores possam partir de uma demanda centrada nas pessoas e nas comunidades afetadas, com recomendações necessárias para atuação.

Palavras-chave: Desastres. Atuação profissional. Comunidade. Crítica Decolonial. Atenção Primária em Saúde.

## *Professional Performance and Disasters: limits and recommendations*

### *Abstract*

Professionals from various fields of knowledge have shown increasing interest in the topic of disasters, leading to an increase in actors at this field, whether linked to public or private institutions, NGOs or volunteering. This article aims to accomplish a critical reflection on three disasters that occurred in Brazil – Vale do Cuiabá (2011), Samarco (2015) and Vale (2019) as well as the possible contributions to professional performance in the area. For this, a bibliographic research on the disasters was done. The results show connections between the three disasters and highlights primary health care as a territory and resource in disasters. The work intends to contribute so that the actions of professionals and researchers can start from a demand focused on the affected people and communities, with necessary recommendations for action.

Keywords: Disasters. Professional performance. Community. Decolonial criticism. Primary Health Care.

## *Atuação Profissional y Desastres: límites y recomendaciones*

### **Resumen**

En los últimos años profesionales de diversas áreas del conocimiento han demostrado interés por el tema de los desastres. Crece el número de actores en este campo, estén ellos vinculados a las instituciones públicas, privadas, ONGs o voluntariado, además del gran número de investigadores. Este artículo tiene como objetivo realizar una reflexión crítica sobre tres desastres en Brasil – Vale do Cuiabá (2011), Samarco (2015) y Vale (2019), además de las posibles contribuciones a la práctica profesional en el área. Se realizó una investigación documental y bibliográfica sobre los desastres. Los resultados muestran conexiones entre los tres desastres, destacándose la atención primaria en salud como territorio y recurso en desastres. Este trabajo pretende contribuir para que las acciones de los profesionales e investigadores tengan origen a partir de una demanda centrada en las personas y comunidades afectadas, con las recomendaciones necesarias para su actuación.

Palabras clave: Desastres. Actuación profesional. Comunidad. Crítica Decolonial. Atención primaria en salud.

*Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores*



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*

Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

## 1 Introdução

Assim como cresce o número de desastres pelo mundo, cresce também a quantidade e a diversidade de atores envolvidos nesse tema, como profissionais vinculados às instituições públicas, privadas, ONGs ou voluntariado, além de um grande número de pesquisadores.

Acompanhando estudos com os sobreviventes de desastres, constata-se que, mesmo depois de passados anos, o desastre continua, já que os sobreviventes permanecem em sofrimento social, situação esta que: “[...] resulta do que o poder político, econômico e institucional faz às pessoas e, reciprocamente, de como essas próprias formas de poder influenciam nas respostas aos problemas sociais” (KLEINMAN; DAS; LOCK, 1996, p. 1). Um sofrimento que se apresenta, ao mesmo tempo, coletivo e individual.

Diante desse cenário, coloca-se a seguinte questão: como preparar profissionais para atuar em situações de desastre considerando que o sofrimento dos sobreviventes não termina após os primeiros socorros? Acredita-se que para responder à essa questão é necessário inicialmente trazer para discussão aspectos éticos, teóricos e psicossociais que envolvem esses profissionais nas situações de desastre e saber quais os limites para atuação diante do sofrimento dos sobreviventes, inclusive no quesito pesquisa. O emprego da categoria sobrevivente atende ao vivido por pessoas que sofreram desastre. Como no caso do Vale do Cuiabá, que os moradores não se reconhecem como afetados, vítimas ou atingidos, mas sim como sobreviventes (YOUNES-IBRAHIM; PINHEIRO; PARDO, 2019).

Este artigo tem como objetivo realizar uma reflexão crítica sobre os desastres do Vale do Cuiabá - Petrópolis (2011), Samarco (2015) e o da Vale (2019) ocorridos no Brasil e possíveis contribuições para a atuação profissional na área. Foram realizadas pesquisas qualitativas documental e bibliográfica sobre os três desastres. Além disso, com relação ao Vale do Cuiabá, utilizamos como base a dissertação *Análise da memória social dos afetados no desastre socioambiental de janeiro de 2011 no Vale do Cuiabá – Petrópolis, RJ* (2018), que foi realizada com subsídio do CNPq, no Programa de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (EICOS/UFRJ). Este artigo também tem relação com pesquisa de doutorado em andamento no mesmo programa. Este trabalho pretende contribuir para que as ações dos profissionais e dos pesquisadores tenham origem a partir de uma demanda centrada nas pessoas e nas comunidades afetadas, com recomendações necessárias para atuação.

Para refletir sobre esses aspectos, tomaram-se os seguintes desastres como referência para o estudo: o da região serrana do Estado do Rio de Janeiro em 2011 – foco no Vale do Cuiabá (Petrópolis - 2011); o desastre da Samarco (2015); e o da Vale (2019), estes dois últimos no Estado de Minas Gerais.

Nesta introdução, os três desastres serão apresentados com suas respectivas características e desdobramentos. A Seção 2 trata do enquadramento teórico-metodológico. A terceira seção apresenta os resultados do estudo com pesquisa documental e bibliográfica sobre os desastres em questão, acrescidos de considerações sobre os resultados da dissertação realizada sobre o desastre no Vale do Cuiabá. A Seção 4 evidencia a atenção primária em saúde e desastres. Na Seção 5, estão apresentadas as considerações finais e, por último, as referências utilizadas para a elaboração desta pesquisa foram listadas.

### 1.1 O Desastre no Vale do Cuiabá – Itaipava – Petrópolis

Na noite do dia 11 e na madrugada do dia 12 de janeiro de 2011 aconteceu o desastre socioambiental da Região Serrana do Rio de Janeiro. Sete municípios foram abrupta e diretamente atingidos por escorregamentos e enxurradas: Nova Friburgo, Teresópolis, Sumidouro, Bom Jardim,

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*

Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

Petrópolis, São José do Vale do Rio Preto e Areal. Oficialmente, esse desastre provocou 964 mortes, com mais de 300.000 afetados (RIO DE JANEIRO, 2014, A, p. 7 e 12). E, segundo a Defesa Civil, deixou mais de 45.000 desabrigados e desalojados (BRASIL, 2012, p. 63).

Sem desconsiderar a gravidade e a extensão do desastre, que também continua presente nos outros municípios, este estudo se concentrará na municipalidade de Petrópolis, que se localiza na Região Sudeste do Brasil, no topo da Serra da Estrela e pertence ao conjunto montanhoso da Serra dos Órgãos (PETRÓPOLIS, 2014).

Interessante mencionar uma característica territorial de Petrópolis que é um extenso trecho da municipalidade fazer parte da Área de Proteção Ambiental (APA), criada pelo Decreto n. 87.561, de 12 de setembro de 1982 e também pertencer à Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (RBMA) (BRASIL, 2007). Destaca-se o fato de que, além da APA (Federal), seu território também compõe a Reserva Biológica de Araras (Estadual), a Reserva Ecológica da Alcobaça (Federal) e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos (Federal).

O município de Petrópolis está distribuído em cinco distritos: Petrópolis (sede – 143 km<sup>2</sup>), Cascatinha (274 km<sup>2</sup>), Itaipava (121 km<sup>2</sup>), Pedro do Rio (210 km<sup>2</sup>) e Posse (63 km<sup>2</sup>). O desastre de 2011 atingiu diretamente o Distrito de Itaipava, afetando vários bairros e resultando em 71 óbitos, 187 desabrigados e 6.956 desalojados (CEPED. UFSC, 2011). Entre os bairros mais afetados, está o Vale do Cuiabá, que faz parte da APA Petrópolis (BRASIL, 2007, p. 453) e pertence à área rural de Itaipava.

Estudo realizado pelo CEPED (2011), da Universidade Federal de Santa Catarina, mostrou que Petrópolis teve 50.000 afetados diretos no desastre. Esse relatório revelou que, após quatro meses, a maior parte das organizações externas já não atuavam mais no município e que a população atingida dependia de doações e de aluguel social. Para alguns sobreviventes, a dependência do aluguel social permanece até os dias de hoje.

### *1.2 Os Desastres da Samarco e da Vale, no Estado de Minas Gerais*

O Estado de Minas Gerais faz parte da Região Sudeste e é o maior produtor de minério de ferro do Brasil. No centro-sul do Estado encontra-se o complexo denominado Quadrilátero Ferrífero, formado por vários municípios, Mariana e Brumadinho estão entre eles (GEOPARK, 2020).

Em 5 de novembro de 2015, ocorreu o rompimento da barragem de Fundão, pertencente à mineradora Samarco Mineração S.A., cujo capital é controlado pela Vale S.A. e pela BHP Billiton Brasil Ltda. O rompimento derramou 34 milhões de metros cúbicos de lama e de rejeitos e causou a morte de 19 pessoas (FREITAS; SILVA; MENEZES, 2016). A destruição começou na região de Mariana, Estado de Minas Gerais, seguiu por vários municípios até chegar, 11 dias depois, ao Estado do Espírito Santo e daí para o Oceano Atlântico, um mar de lama que fez um percurso de mais de 600 km. No caminho atingiu 35 municípios em Minas Gerais e quatro no Espírito Santo. Imediatamente, afetou o abastecimento e comprometeu a qualidade de água para 1,2 milhão de pessoas, danificou o ecossistema, violou direitos de trabalhadores e abalou o trabalho de pescadores e de agricultores. O percurso do desastre atingiu terras de comunidades tradicionais, como os índios Krenak, Tupiniquim e Guarani, além de quilombolas (LACAZ; PORTO; PINHEIRO, 2017; LOSEKANN, 2017; PoEMAS, 2015).

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*

Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

Em 25 de janeiro de 2019, houve outro rompimento de barragem, o da Mina Córrego do Feijão, da mineradora Vale. Dessa vez, 12 bilhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração foram ejetados sobre o município de Brumadinho (BRASIL, 2019a). Um desastre que deixou 259 mortos e, até novembro de 2020, 11 pessoas continuavam desaparecidas (ANDRADE; COLODETI; ADAID, 2020). Também afetou o trabalho e a subsistência de moradores, com o comprometimento da agricultura, na criação de animais e no turismo local. Uma ação do Ministério Público de Minas Gerais foi realizada contra funcionários da Vale, com denúncia por crime ambiental e homicídio doloso, quando há intenção de matar, e, também, contra a mineradora Vale S.A. e a Tüv Süd Bureau de Projetos e Consultoria Ltda, empresa encarregada das auditorias de segurança da barragem (MINAS GERAIS, 2020).

Considerando a multidimensionalidade dos desastres, estima-se que os da Samarco e da Vale ocasionaram inúmeros danos físicos e subjetivos. Desastres com perdas que vêm acompanhadas de sofrimento social de todos os afetados. Apenas a visão da dimensão técnica não dá conta da compreensão de todos os aspectos que fazem parte desses desastres.

Entende-se que os desastres da Samarco e da Vale se situam dentro do que Zhouri *et al.* (2018, p. 37) definem como desastre tecnológico: “[...] um desastre atribuído em parte ou no todo a uma intenção humana, erro, negligência, ou envolvendo uma falha de um sistema humano, resultando em danos (ou ferimentos) significativos ou mortes”. Além disso, compreende-se que esses desastres são acrescidos de comprometimento social e ambiental desde a concepção da instalação das empresas.

## 2 Enquadramento Teórico-Metodológico

Com a compreensão de que desastres não são eventos pontuais (VALENCIO; SIENA; MARCHEZINI, 2011), sendo construídos ao longo do tempo por danos sociais, econômicos, políticos, materiais e ambientais (MASKREY, 1993), buscamos neste artigo ampliar a discussão para além do momento do ocorrido imediato chamado “desastre”.

Na metodologia foram utilizadas as pesquisas bibliográfica e documental. Na pesquisa bibliográfica usamos referências teóricas publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de *web sites*. Com relação à pesquisa documental, recorreremos a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, entre outros. (SILVEIRA; CORDOVA, 2009, p. 31).

O sistema de análise escolhido foi o de procedimento de exploração do material colhido, priorizado por P. Henry e S. Moscovici (BARDIN, 2016), cujo quadro de estudo não é determinado previamente, ocorrendo a partir do exame do conteúdo bibliográfico e documental.

Privilegiou-se uma análise socio-histórica a partir de um mergulho em algumas diretrizes da crítica decolonial com o interesse de localizar epistemologicamente de onde partem os limites e as recomendações propostos neste artigo. Distinguimos nos desastres a importante presença das ações da Atenção Primária em Saúde (APS), que faz parte do Sistema Único de Saúde (SUS), questão contemplada no presente trabalho.

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*

Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

As ideias do coletivo de pensamento crítico latino-americano, Projeto Modernidade/Colonialidade, explicam a colonização da América como um ato constitutivo da modernidade e do padrão de dominação material e simbólico, denominado colonialidade do poder (VIVEROS VIGOYA, 2016). A compressão de que há um “outro” criado por um sistema de conhecimento imperial é indispensável para compreender como a crítica decolonial analisa o conhecimento gerado a partir de epistemologias coloniais da história “universal” ou da filosofia ocidental, na qual o “outro” é uma criação europeia que parte da colonização na relação de alteridade entre as/os negras/os, as/os indígenas e as/os europeias/os e que é mantida até a atualidade, de muitas maneiras.

Importante destacar que, para Quijano (1999), a colonialidade e o colonialismo são fenômenos diferentes, mas que estão interligados. O colonialismo representa a dominação de alguns povos e territórios sob o domínio de outros, sob os enquadramentos dos tratados de dominação colonial dos diferentes territórios colonizados e, analiticamente falando, é anterior à colonialidade. Por sua vez, a colonialidade refere-se ao sistema de dominação e de classificação universal existente no mundo, que permaneceu após a dissolução dos tratados de vínculo colonial entre as colônias e seus países colonizadores. Para o autor, ainda, o colonialismo acabou com o fim desses tratados coloniais, mas a colonialidade permanece como padrão de opressão até os dias de hoje (QUIJANO, 1999). Complementando, para Mignolo (2007), o modelo masculino, branco e cristão é o modelo “universal” dominante. O conceito da colonialidade do poder de Quijano (1999) é o elemento fundamental do atual padrão de poder. A colonialidade do poder problematiza a classificação social ligada à ideia de raça gerada há 500 anos junto com a colonização da América pela Europa com a implementação do sistema capitalista globalizado. É a mais profunda e duradoura expressão da dominação colonial. A classificação racial está presente em todas e em cada uma das áreas de existência social, constituindo a mais profunda e eficaz forma de dominação social do atual padrão mundial de poder.

A ideia de raça na América Latina, segundo Quijano (1999), foi uma maneira de legitimar as relações de dominação impostas pela conquista e, também, criar o estabelecimento da Europa como uma identidade superior à América. Com a expansão do colonialismo europeu pelo resto do mundo, conduzido pelo desenvolvimento da perspectiva eurocêntrica do conhecimento, a ideia de raça provou ser o instrumento mais eficaz, duradouro e universal de dominação social.

De acordo com Quijano (1999), o fenômeno do poder está caracterizado como um tipo de relação social, constituído pela copresença permanente de três elementos: dominação, exploração e conflito. A colonialidade do poder afeta diversas áreas da existência social: (a) do trabalho; (b) do sexo; (c) da autoridade coletiva e pública; e (d) da subjetividade/intersubjetividade.

Esse padrão de poder é o primeiro conhecido por ter caráter e vocação global, o que hoje chamamos de globalização: “A ‘globalização’ é, sobretudo, uma re-concentração da autoridade pública mundial, em rigor uma re-privatização do controle da autoridade coletiva, sobre a qual se aprofundam e aceleram-se as tendências básicas do capitalismo” (QUIJANO, 1999, p. 13).

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*

Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

A divisão internacional do trabalho (centros-periferias), a hierarquização étnico-racial das populações, não se transformou significativamente com o fim do colonialismo e a formação dos Estados-nação na periferia. O fenômeno parece mais uma transição do colonialismo moderno para a colonialidade global, processo que tem transformado as formas de dominação implantadas pela modernidade, mas não a estrutura das relações centro-periferia na escala mundial (CASTRO-GÓMEZ; GROSGOUEL, 2007) perpetradas pelo desenvolvimento.

O desenvolvimento, como aponta Escobar (2014), é uma prática que liga conhecimento e poder de uma racionalidade completamente diferente com a racionalidade que tem existido nos territórios. Depois da Segunda Guerra Mundial, se desenhou a estratégia do Norte Global para invadir o denominado *terceiro mundo*, para ser libertado da sua “pobreza” e da sua “ignorância”. Com o conhecimento e as estratégias de poder, os planejadores do desenvolvimento rural, somando-se a outros profissionais, como agrônomos, engenheiros agrícolas, nutricionistas, psicólogos e, também, com os pacotes tecnológicos e as inversões de extensão, têm como estratégia impor aos camponeses a lógica do monocultivo com pesticidas, fertilizantes e endividamento para mudar a mentalidade e a racionalidade das pessoas e das comunidades tradicionais e rurais.

Esse modelo de desenvolvimento carrega consigo, na atualidade, a responsabilidade de desastres. E as estratégias de atuação dos profissionais e voluntários envolvidos no trabalho com as pessoas e comunidades afetadas por desastres estão construídas com a perspectiva das políticas desenvolvimentistas.

O desenvolvimento e a colonialidade do poder compreendem a natureza como um recurso. Para as políticas globais de desenvolvimento, os denominados *recursos naturais* devem ser explorados e dominados. Para tratar da atual produção da natureza no contexto do capitalismo pós-fordista, pretende-se aqui se aprofundar na categoria da biocolonialidade do poder.

A produção hegemônica da biodiversidade, atualizada pelas elites corporativas e as empresas transnacionais dominantes, se materializa por meio dos regimes jurídicos globais imperiais. A biocolonialidade do poder se faz evidente nos acordos internacionais, como os Direitos de Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio e o Convênio Internacional da Diversidade Biológica, entre outros, que dão especial destaque à noção de “escassez”, de “perda” dos recursos naturais, ou “diminuição” da biodiversidade, e propõem soluções de tipo tecnocientífico, potenciadas pelas ciências da vida. A partir desse discurso, as populações e os ecossistemas próprios dos “países em desenvolvimento” do Sul ganham um novo valor. Antes vistos como “obstáculos para o desenvolvimento”, dadas suas peculiaridades biológicas e culturais, agora passam a ser entendidos como “guardiões da biodiversidade”, pelo potencial de seus conhecimentos ancestrais (CASTRO-GÓMEZ, 2005b; ULLOA, 2004 *apud* CAJIGAS-ROTUNDO, 2007, p. 169). Mesmo assim, eles geram novos mecanismos de subordinação dos sistemas de conhecimento não ocidentais e de sua particular construção de natureza (LANDER, 2002 *apud* CAJIGAS-ROTUNDO, 2007, p. 177, tradução nossa).

Para complementar, são trazidas como discussão as ameaças existentes na relação do homem com a natureza (MOSCOVICI, 2007). Ao estudar os desastres em questão da perspectiva da biocolonialidade do poder, constata-se a visão que o Estado e as empresas têm com a prática de “remover” os sobreviventes de seu território, não considerando o valor material e, menos ainda, o valor imaterial estabelecido na relação com a terra, o seu lugar de viver e de habitar. Uma prática que subordina o ser humano à acumulação de capital desenvolvimentista, predominando um modelo de ruptura homem X natureza (MOSCOVICI, 2007), próprio do desenvolvimento, negando as cosmovisões das comunidades tradicionais nas quais a pessoa e a natureza compõem uma unidade.

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*

Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

A crise ecológica e social também tem levado muitos visionários a propor uma transição ecológica e cultural profunda em direção a parâmetros sacionaturais muito diferentes dos atuais, como único caminho para que os humanos e os não-humanos possam finalmente coexistir de forma mutuamente enriquecedora, transcendendo os modelos da modernidade capitalista, segundo o qual, o humano se constrói explorando o não-humano. (ESCOBAR, 2014, p. 15)

Nesse desafio da convivência centrada na vida, ameaçada diariamente por projetos de “desenvolvimento”, qual a base que pode ser utilizada para lidar com os conflitos resultantes dessa dissonância? Uma delas pode ser a de *Paz*, no sentido proposto por Escobar (2011), “[...] entendida como um conjunto de processos econômico, cultural e ecológico que trazem consigo uma medida de justiça e equilíbrio da ordem social e natural – é o significado mais profundo da ecologia da diferença que de alguma forma ajuda os mundos e o conhecimento.” (p. 78, tradução nossa).

As correntes críticas condenam a universalidade da categoria humana, pois possuem a intenção de apagar e de homogeneizar as diferenças. A modernidade ocidental enuncia o humano como um homem, branco, heterossexual, cristão, de classe média ou alta, capitalista, adulto, urbano. A construção dessa categoria pela modernidade ocidental teve e tem o nítido propósito de colonizar os territórios e as pessoas que os habitam. Essa colonização está e esteve fundamentada no desenvolvimento que justifica a apropriação e a exploração das pessoas e de seus territórios, tomando esses seus territórios para serem usados como terras ou minas e apagando todos os seus legados socioculturais. A homogeneização sociocultural foi e é a principal estratégia do desenvolvimento para colonizar os territórios, e a categoria de Humano é uma construção dessa estratégia da colonização.

Mas, ao mesmo tempo, é fundamental destacar que, depois da Segunda Guerra Mundial, surgiu uma necessidade global de repensar o mundo e é nesse contexto pós-guerra que se dá a construção dos direitos humanos. Este artigo adota o princípio de que todos somos iguais reconhecidos nas diferenças (SANTOS, 2008). E, busca-se uma ética centrada na “comunidade de vida”, abrangendo todos os seres vivos, conciliando a produzida dicotomia homem X natureza.

### ***3 Resultados: encontro e conexões de três desastres***

Esta seção apresenta os resultados do estudo com pesquisa documental e bibliográfica sobre os desastres: Vale do Cuiabá – Petrópolis (RJ, 2011), Samarco (2015) e Vale (2019), além de aprofundar-se nas características históricas e psicossociais que evidenciam as conexões entre os três desastres.

#### ***3.1 O Vale do Cuiabá: história e aspectos psicossociais***

Os primeiros habitantes de Itaipava foram os antigos índios Goitacases e a presença de objetos indígenas encontrados nos rios petropolitanos sugeriu que eles usaram o território em seus movimentos migratórios, principalmente no circuito para a região que atualmente está inserida no estado de Minas Gerais e vice-versa (ALVES NETTO, 2010; WINTER, 2017).

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*

Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

Na divisa do Vale do Cuiabá, onde hoje é a serra que liga Itaipava ao município de Teresópolis - BR 393, se localizava o lugar em que se encontravam os escravos que fugiam das fazendas locais e os que vinham fugidos do Estado de Minas Gerais: o Quilombo da Tapera. Essa comunidade existe em Petrópolis há 173 anos (FREITAS, 2018). Os moradores da Tapera mantinham as tradições, suas casas eram de pau a pique e os membros das famílias casavam entre si (OLIVEIRA, 2014). Viviam assim até serem atingidos pelo desastre de janeiro de 2011, quando as famílias foram obrigadas a sair do local. Após o desastre, em novembro de 2011, a Fundação Palmares (2016) reconheceu a Comunidade Quilombola Tapera. As famílias quilombolas só voltaram a morar no local no final de 2013, um retorno acompanhado de mudanças na comunidade: com casas de PVC com revestimento de concreto, energia elétrica, água encanada, coleta de lixo e ônibus escolar para as crianças.

Ainda sobre a história da região, em 1830, a província do Rio de Janeiro incentivou a vinda de 150 casais portugueses para o território (SABÓIA, 2012). Depois disso, a região não ganhou novos destaques, até a descoberta do ouro no Estado de Minas Gerais, quando os exploradores perceberam que se utilizassem o caminho dos escravos, poderiam cortar o longo e perigoso trajeto da estrada até as terras mineiras e construíram com trabalho escravo o atalho do Caminho Novo do Ouro, que, em 1858, recebeu o nome de Estrada União e Indústria. Com a criação dessa variante, a coroa portuguesa concedeu as Sesmarias, que mais tarde originaram as grandes fazendas da região. O sistema de Sesmaria consistia na distribuição de lotes de terras doados a alguém de confiança da Coroa com o objetivo de povoar e cultivar sua colônia na América. Esse funcionamento foi amplamente utilizado no período colonial brasileiro, começando com as capitânicas hereditárias em 1534, só finalizando no período da independência em 1822.

A partir de 1932, chegaram famílias da sociedade carioca para passar férias na região. Essas famílias adquiriram terras, construíram grandes fazendas e haras. No caso de haras, removeram morros e fizeram mudança no curso de rios para gerar espaços planos (SABÓIA, 2012).

Observou-se que, no percurso de conquista e de ocupação do território, ocorreu mudança na percepção e na relação do homem com a natureza. Florestas, rios e terras passaram a ser tratados com a visão de consumo e a serviço do capital (WINTER, 2017).

Historicamente, o Vale do Cuiabá é uma região que sempre apresentou contraste entre os moradores e trabalhadores locais e os proprietários de sítios, fazendas, haras e pousadas, como citado anteriormente. Os proprietários e empresários reconstruíram com recursos próprios os danos causados pelo desastre. Anteciparam-se aos órgãos públicos em várias ações, como vacinação, doações, serviços assistenciais. Esse contraste foi chamado pela mídia de “os dois lados do vale”.

Tal situação pode ser analisada pela ótica da desigualdade, eliminando a possibilidade de o desastre ser considerado natural:

A desigualdade ambiental pode manifestar-se tanto sob a forma de proteção ambiental desigual como de acesso desigual aos recursos ambientais. A proteção ambiental é desigual quando a implementação de políticas ambientais - ou a omissão de tais políticas ante a ação das forças do mercado - gera riscos ambientais desproporcionais, intencionais ou não intencionais, para os mais carentes de recursos financeiros e políticos: os mais pobres, os moradores de áreas desvalorizadas e etnias marginalizadas. Se há diferença nos graus de exposição das populações aos males ambientais, isso não decorre de nenhuma condição natural, determinação geográfica ou casualidade histórica, mas de processos sociais e políticos que distribuem de forma desigual a proteção ambiental. (ACSERLALD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 73).

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*

Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

A ausência do direito à moradia sempre foi um fato presente na história dos moradores de “um lado” do Vale do Cuiabá e não aconteceu a partir do desastre de 2011. Isso evidencia um modo de ação patriarcal, em que o empregado sem direito acaba sempre sendo devedor de seu patrão. Grande parte dos afetados trabalhava e trabalha nas fazendas, nas pousadas e nos haras da região, muitos sem vínculo empregatício formalizado (PINHEIRO, 2014).

Em um diagnóstico socioambiental, realizado em 2006, por uma das famílias tradicionais que desenvolve ações sociais na região do Vale do Cuiabá, o perfil dos moradores foi traçado: moravam no Vale do Cuiabá 1.429 pessoas, a maioria vivendo há mais de cinco anos, o que garantia um tipo de posse e de direitos em favor dos moradores; educação: 62% com ensino fundamental completo, 9% com ensino médio, 5% de analfabetos e nenhum com terceiro grau; não foram identificadas ações socioambientais implementadas pelo governo, mas observaram-se programas desenvolvidos pela igreja local (entre eles: alfabetização de adultos, doação de alimentos e medicação, mutirão de limpeza de rios); 182 pessoas residiam em imóvel próprio (sem informar se possuíam documentação), 178 eram cedidos (parte cedida pelos proprietários das fazendas, sítios, pousadas), 29 alugados e três eram ocupações (PINHEIRO, 2014). Tal cenário já evidenciava a ausência do poder público na região.

Assim, a questão da ausência de direito à moradia no Vale do Cuiabá foi construída ao longo de anos até chegar ao desastre socioambiental de 2011, quando o Estado violou direitos constitucionais na remoção da comunidade afetada e ficou em destaque a inexistência de uma política de proteção e de defesa civil em favor dos sobreviventes.

A construção histórico-político-social-econômica do Vale do Cuiabá mostra um caminho que mantém desigualdades e ausência de direitos básicos. O desastre de 2011 colocou uma lupa sobre as diferenças nas condições de vida dos habitantes, além de mostrar a não transparência nos critérios de remoção e de alocação das famílias e as ameaças de que não iriam receber nada caso não aceitassem as exigências determinadas pelas autoridades.

O uso do desastre como forma de resolver questões pendentes anteriores a ele é corrente (WEINTRAUB; VASCONCELLOS, 2013). No caso apresentado, descobriram-se soluções para situações trabalhistas de muitos anos não regularizadas, casas sem documentação legal (que talvez dessem direito à posse) e “limpeza da área” (retirada dos mais vulneráveis) para que a região ficasse mais bonita para os “donos da terra” das pousadas para o turismo.

Após o dia 12 de janeiro, o desastre esteve no centro da atenção nacional durante grande período, um chamariz para a chegada de inúmeros voluntários, instituições de ajuda humanitária, universidades, ONGs, políticos e artistas. Inclusive interferindo na auto-organização dos sobreviventes nos abrigos. Um exemplo foi o abrigo do Divino, no final do Vale do Cuiabá:

Na proporção do aumento do “assédio”, diminuiu o espaço de participação da comunidade na gestão do abrigo do Divino. A presença massiva de políticos, empresários, mídia televisiva e escrita, voluntários, visitantes interferiu na convivência entre os desabrigados, na construção de rotinas, prejudicando a auto-organização do grupo, comprometendo o processo de formação de uma comunidade temporária. Esta dinâmica instalada ao redor dos desabrigados prejudicou o tempo e o espaço de cuidar da dor e de encontrar formas próprias de enfrentamento da situação. Além disso, isto comprometeu a realização dos rituais de passagem. (YOUNES-IBRAHIM, 2012, p. 299).

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*

Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

A retirada do grupo deste abrigo ocorreu após um movimento de desmobilização para com as famílias e, também, ameaças da Prefeitura e do Estado, com um discurso de que os que permanecessem abrigados no “Divino” não teriam direito à indenização (PINHEIRO, 2014, p. 186; VALENCIO, 2011, p. 81-83).

Em setembro de 2011, foi criada pela Câmara dos Vereadores de Petrópolis, a Comissão Especial de Acompanhamento e Fiscalização das determinações da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Chuvas do Vale do Cuiabá, que tinha como objetivo acompanhar e promover a interlocução dos afetados no desastre de 2011 com o governo e os órgãos públicos (PETRÓPOLIS, 2013).

O relatório das atividades do ano de 2015 dá destaque para o fato de que: “[...] Nestas audiências, observou-se a constante dificuldade de fazer com que o Poder Executivo cumpra o seu papel em prestar assistência às vítimas dos desastres ocorridos no Vale do Cuiabá” (PETRÓPOLIS, 2015, p. 2). O relatório evidenciou: a existência de recadastramentos das famílias mesmo após cinco anos do desastre, o desalinhamento entre as instituições envolvidas; a permanência de 814 famílias com aluguel social desde 2011; a indefinição quanto aos terrenos e responsabilidades sobre o processo e o início de construção das moradias; a denúncia de famílias que ainda não receberam indenizações.

Até 2019, a única entrega de casas aos sobreviventes aconteceu a partir da doação da terra por parte de uma família tradicional da região, proprietária de uma das fazendas do Vale do Cuiabá. No início de 2014, foram entregues as 24 casas construídas por meio de doações organizadas pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e, em outra parte do terreno, o governo do Estado do Rio de Janeiro instalou 50 casas pré-fabricadas que foram entregues posteriormente (PINHEIRO, 2014, p. 164 e 171). O primeiro conjunto de casas é chamado de “Condomínio Marília Cápua” e o segundo de “As Casinhas”. Considerando o tamanho das áreas construída e externa das casas do Condomínio (dois andares, três quartos, sala, cozinha, banheiros, varanda, quintal) em comparação com “as Casinhas” (com 39,41 m<sup>2</sup> - sala, cozinha, dois quartos, banheiro, pré-fabricada, sem privacidade), constata-se a repetição e manutenção das diferenças dos “dois lados do vale” (IBRAHIM, 2018).

### *3.2 Dados Históricos e Psicossociais sobre a Região de Mariana e Brumadinho (MG)*

A região que atualmente é chamada de Minas Gerais era habitada por índios até o século XVI, quando teve início a colonização portuguesa desse território.

A história de Mariana tem 324 anos e caminha com a colonização do Brasil e o Ciclo do Ouro. Em Minas, surgiu como a primeira vila, a primeira capital e o primeiro bispado. Desde 1696, a região foi uma das principais fornecedoras do minério para Portugal. Em 1745, foi nomeada cidade, e o nome Mariana foi em homenagem à esposa (Maria Ana D’Áustria) de D. João V, rei de Portugal. Mariana possui grande patrimônio arquitetônico (MARIANA, 2020).

O município de Brumadinho está localizado no Vale do Paraopeba cuja trajetória se entrelaça com a história do Brasil, com destaque para o período de disputas territoriais durante o Ciclo do Ouro desde cedo, cenário da presença da colonização portuguesa e dos “insubmissos” da Guerra dos Emboabas que fugiram para a região buscando também sair dos altos pagamentos de tributos para a Coroa Portuguesa (VISITE O BRASIL).

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*

Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

Em terras do município de Brumadinho, encontram-se marcos da história do Brasil, entre eles, o Forte de Brumadinho, localizado na Serra da Moeda, na Cadeia do Espinhaço, considerada Reserva da Biosfera pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), território de importância como patrimônio natural e cultural.

Atualmente, as ruínas que representam o complexo da exploração de ouro e que possuem potencial econômico e social estão localizadas nas terras de *propriedade da empresa de mineração Vale S.A.* (TOFANI; TOFANI, 2019, grifo nosso). A região também acolhe comunidades tradicionais, resultantes dos movimentos colonizatórios. Assim, essas riquezas se constituem em “[...] um singular conjunto de saberes, celebrações, formas de expressão e lugares passíveis de reconhecimento como bens culturais de natureza imaterial” (TOFANI *et al.*, 2015; TOFANI, 2018). Nesse sentido, o Forte Brumadinho deve ser compreendido como um bem que faz parte de um complexo arqueológico, representante da exploração aurífera.

Quem se desloca por essa região encontra com frequência os marcos da mineração registrados no território (buracos, fendas, túneis abandonados), causando inclusive mudança no cenário. Um desses registros fica, justamente, próximo ao Forte de Brumadinho: “[...] é a imensa *cata a céu aberto ou talho aberto* que se produziu à frente do *forte* para extração de jazida aurífera lá descoberta [...]” (TOFANI; TOFANI, 2019, grifo dos autores) que, equivocadamente, é percebida como se fosse de formação natural, como um cânion ou grota. É a natureza que, com suas cicatrizes, também registra as memórias de séculos de exploração de ouro e minério.

Mas mesmo com todo o valor histórico e ambiental, a região é foco de interesse de outra empresa de mineração: a Gerdau Açominas (GOMES, 2020). A empresa quer ampliar sua exploração na região e entrou com um pedido de licença junto ao governo de Minas Gerais para instalar uma cava de exploração de minério de ferro e montar uma nova pilha de estéril de armazenamento de resíduos de minério, próximo ao Monumento Natural da Serra da Moeda e à Estação Ecológica de Arêdes. O projeto proposto pela mineradora está em cima da zona de amortecimento das áreas de proteção. Entre outras consequências, está o risco para o abastecimento de água para a região, pois várias nascentes serão comprometidas (ABRACE..., 2020).

### *3.3 Reflexões sobre o Rompimento das Barragens da Samarco e da Vale*

Diversos estudos têm indicado que o rompimento das barragens da Samarco (Mariana) e o da Vale (Brumadinho) não foram acidentes, pois havia sinalizações do perigo que as barragens representavam para a região, além de mostrarem como a Indústria Extrativa Mineral (IEM) possui procedimentos estratégicos para instalar e gerir suas empresas em territórios planejadamente escolhidos por elas (ACSERALD, 2017; LACAZ; PORTO; PINHEIRO, 2017; LASCHEFSKI, 2020; LOSEKANN, 2017; PoEMAS, 2015).

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*

Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

Os processos de licenciamento de barragens apresentam evidências de irregularidades, com denúncias de influência das empresas em níveis estadual e federal. Há uma manipulação política com empresas mineradoras fazendo grandes doações para campanhas políticas de candidatos a cargos públicos – 78,4% para governos estadual e federal (LACAZ; PORTO; PINHEIRO, 2017, p. 9; LASCHEFSKI, 2020, p. 104; PoEMAS, 2015, p. 29). Como exemplo, destaca-se o Projeto de Lei 2.946, que foi aprovado em novembro de 2015, apenas 20 dias após o rompimento da barragem da Samarco, tornando-se lei em janeiro de 2016. Essa lei (Lei 21.972) criou a superintendência de Projetos Prioritários (SUPPRI) para agilizar os processos de licenciamento em andamento, com recomendação de voto (LASCHEFSKI, 2020, p. 105).

Mundialmente é sabido que, quando a qualidade do minério diminui, aumenta a quantidade de rejeitos e, conseqüentemente, o tamanho das barragens; assim como existe relação entre o aumento do risco de rompimento de barragens quando ocorre a fase de baixa de preços no mercado de minério (ACSERALD, 2017; ZONTA; TROCATE, 2016, p. 24), período no qual se aumenta a pressão para que a produtividade e o lucro dos acionistas cresçam.

Estudos mostram a ocorrência de injustiça e de racismo ambiental presentes na escolha do local para a construção de indústria de mineração (ACSERALD, 2017; ZONTA; TROCATE, 2016). A tendência pela região acompanha uma *lógica discriminatória* (ACSERALD, 2017) com a preponderância de comunidades com força política minoritária, econômica e socialmente vulneráveis. Nos casos da Samarco e da Vale: população rural, ribeirinhos, quilombolas e indígenas. E a estratégia das empresas é dificultar o desenvolvimento de outras atividades econômicas que possam fazer frente à minério-dependência, levando à manutenção da vulnerabilidade social, ambiental, cultural, econômica e política. Atividades locais relevantes no cotidiano das comunidades, como o artesanato, a agricultura familiar, o turismo rural, a produção artesanal de queijos, de cachaça e de doces, dificilmente é contemplada nas políticas públicas (LASCHEFSKI, 2020, p. 106).

As mineradoras operam com a prática de terceirização de mão de obra como estratégia para minimizar custos, porém essa prática apresenta alto índice de acidentes de trabalho. Tal forma de funcionamento é acompanhada de comprometimento da condição de trabalho, como intensa jornada e sem ou com pouco período de descanso. Reflexo dessa situação é o fato de que, para cada dez mortos nessa categoria de acidente, oito são terceirizados. Entre 2000 e 2010, a média de acidentes de trabalho, no Brasil, foi de 8,66% e, nesse mesmo período, em Minas Gerais, chegou a 21,99%, muito acima da média nacional (ZONTA; TROCATE, 2016, p. 11).

Outra estratégia das mineradoras é interferir na auto-organização dos grupos de atingidos, intimidando e distorcendo as informações a seu favor. Uma das últimas medidas da mineradora Vale (COTRIN, 2020) foi entrar na justiça em junho de 2020 com um pedido de proibição de manifestações por parte dos atingidos pelo rompimento da barragem em Brumadinho, com a alegação de que as manifestações poderiam resultar em prejuízo para a companhia e confusão em deslocamentos na cidade. Dezesseis pessoas foram elencadas como réis e algumas organizações e movimentos populares foram citados. Em um primeiro momento, a ação foi aceita pela justiça e depois derrubada. Mas foi o suficiente para intimidar as reações dos moradores de Brumadinho (BRASIL, 2019b; LUTAR..., 2020).

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*

Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

A prática utilizada pelas autoridades da não participação dos moradores nas questões que são de seu interesse é uma estratégia para desmobilizar a organização dos sobreviventes e favorecer os benefícios dos que estão em posição de poder. Não há escuta dos sobreviventes para questões de seu interesse. Assim como alocar provisoriamente (que pode se tornar muito tempo) os membros da comunidade em locais diversos, separando a rede social e, às vezes, a familiar.

As políticas sociais privadas das mineradoras são praticadas como se fossem grandes benefícios concedidos às comunidades afetadas e não uma responsabilidade diante do desastre. A prática desse tipo de “assistencialismo” trouxe denúncias por parte da população, como a manipulação realizada por profissionais contratados pela própria empresa causadora do desastre (LUTAR..., 2020; ZONTA; TROCATE, 2016). É importante alertar para a necessidade de se criar espaços de reflexão sobre a atuação de profissionais em desastres (GAILLARD; PEEK, 2019; VALENCIO; VALENCIO, 2018). Seja no sentido de excesso de “oferta” de profissionais em campo, assim como na desarticulação de suas ações com os projetos e com profissionais locais, passando também por um distanciamento das reais necessidades dos sobreviventes.

Para agravar o cenário acima apresentado, por meio de profissionais contratados, as empresas responsáveis pelos desastres criam categorias de classificação dos sobreviventes segundo critérios próprios não transparentes e sem a participação decisória dos afetados (MAPA..., 2018). Critérios esses que acabam resultando na determinação por parte da empresa de “quem tem ou não tem direito” à reparação como moradia, terra, ajuda financeira emergencial e indenização (LASCHEFSKI, 2020, p. 109; LOSEKANN, 2017; ZHOURI *et al.*, 2018, p. 51). Tal estratégia, além de excluir os afetados da participação do que é de seu interesse e futuro, gera clima de desconfiança entre os atingidos, minando a união e o desenvolvimento de ações conjuntas do grupo. Essa prática por parte das empresas estimula a competição e a não cooperação. Assim como também há a tendência de as empresas não reconhecerem as atividades de pescadores, de agricultores e de garimpeiros artesanais como legítimas para receber indenização.

Frequentemente questionada pelos afetados, foi a constituição da Fundação Renova que tem a tarefa de controlar as ações de reparação e de indenizações decorrentes do desastre da Samarco. Um exemplo legalizado em que as empresas mineradoras causadoras do desastre ficaram com o poder de gerir recursos de reparação e decidir quais as ações psicossociais consideraram necessárias para os atingidos, assim como sua implementação (BRASIL, 2019b, p. 286, 577, 647 e 659). A estrutura organizacional da Renova contém o conselho curador com sete membros, sendo eles: um membro representando o órgão público federal e os afetados no desastre, três pessoas da Vale e três da BHP, caracterizando a presença majoritária das empresas com poder deliberativo e normativo (LASCHEFSKI, 2020, p. 111-112). Entre suas ações, a Renova contrata especialistas para verificar a legitimidade dos pedidos de ajuda emergencial e das indenizações.

Como reação a tal absurdo, profissionais e afetados têm se mobilizado. Em nota, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) se posicionou da seguinte forma: “O MAB reforça que a Vale não deveria executar as medidas de mitigação e reparação integral, pois, desde o crime da Samarco, a Vale se utiliza dessa posição para controlar ainda mais os territórios e populações atingidas, negando e incorrendo em novas violações de Direitos Humanos.” (LUTAR..., 2020).

---

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

---

Terra de quem? Tanto no caso do desastre da Samarco quanto no de Brumadinho, existem denúncias sobre a apropriação e o uso das terras dos atingidos. Segundo observações, isso ocorre com um discurso de “recuperação ambiental”, com ações que são realizadas em terras dos afetados, e também com evacuações por risco de rompimento, às vezes, sem aviso. Há alertas de que a motivação é para viabilizar outros projetos das empresas, inclusive imobiliários, em que há necessidade de comprar terras e, por isso, viabilizam a queda nos preços, pressionam moradores para venda, e intimidam as comunidades (LASCHEFSKI, 2020, p. 129-133).

A trajetória do antes e do depois dos desastres da Samarco e da Vale evidencia um modelo colonial de poder (PASTRAN; MALLETT, 2020) que mantém às comunidades, a terra, os territórios e a água como objetos de uso para exploração e sua valoração é financeira. Assim, os desastres fazem parte dos danos calculados e, de certa forma, já contabilizados e, em médio prazo, eles não comprometem o lucro das mineradoras, como aponta a manchete no InfoMoney (BLOOMBERG, 2020): “Vale recupera título de maior fornecedora de minério de ferro”.

Destaca-se que, nas regiões dos três desastres analisados, havia registros de que índios e comunidades tradicionais foram os primeiros habitantes que, sofreram com colonialismo e, até hoje, com a colonialidade, que produziu vulnerabilidade socioeconômica das comunidades locais. As estratégias propulsoras extrativas do desenvolvimento vão além da expropriação dos territórios. Esses modelos de ação também se desenvolvem para conseguir a homogeneização cultural dessas comunidades, por meio das abordagens socioculturais capitalistas, próprias da colonialidade do poder (QUIJANO, 1999). No contexto desses desastres, observam-se nitidamente a ausência e o descaso de uma abordagem diferencial para o cuidado dessas comunidades, evidenciando as estratégias de expropriação territorial e de homogeneização cultural da colonialidade de poder.

Para finalizar essa análise crítica, destaca-se o chamado que faz o antropólogo colombiano Arturo Escobar na introdução de seu livro *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia* para compreender que é por meio do encontro de saberes que realmente será possível construir estratégias de cuidado com as pessoas e com as comunidades sobreviventes dos desastres.

O aquecimento global é só a ponta do iceberg da crise ecológica que ameaça a vida no planeta. Neste contexto, se consideramos o fato básico e irrefutável de que todo ser vivo é uma expressão da força criativa da terra, de sua auto-organização em constante emergência, incluindo por suposto aos humanos, aquelas visões de território e da vida que partem desta convicção como as dos povos étnicos que enfatizam a defesa da mãe terra. (ESCOBAR, 2014, p. 14, tradução nossa).

Como é possível notar, os três desastres se parecem em muitos aspectos, mas, essencialmente, são semelhantes no modelo colonial de poder que destaca a prática do consumo, da exploração e do valor financeiro, assim como a separação homem X natureza.

#### ***4 Discussão – A Atenção Primária em Saúde como Território e Recurso para Ação em Emergências e Desastres***

O sistema de saúde no Brasil, Sistema Único de Saúde (SUS), apresenta algumas características que o difere dos de outros países, principalmente no que diz respeito à Atenção Primária em Saúde (APS). No material bibliográfico e documental, as ações da APS estão presentes nos desastres e, por seu potencial de ação em equipe e conhecimento dos territórios, consideramos relevante para o trabalho sistêmico e contínuo em todo o processo que envolve desastres.

A Atenção Primária em Saúde é a porta de entrada do sistema, capilarizada por todo o território nacional, mesmo nos mais longínquos recantos. Isso nos traz a possibilidade de uma ampla cobertura e participação popular, embora ainda insuficiente para os propósitos de uma saúde universal, integral e equânime, que são os princípios norteadores do SUS (BRASIL, 2000).

O diferencial da Atenção Primária é a Estratégia Saúde da Família (ESF), que substituiu o Programa Saúde da Família (PSF) criado em 1994, uma iniciativa fundamental na reorganização do sistema de saúde. A composição da equipe conta com médico, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e agentes comunitários de saúde que são recrutados nas comunidades, além disso, algumas unidades contam ainda com dentistas e auxiliar de saúde bucal (RODRIGUES; SANTOS, 2009). O principal critério para que a ESF seja considerada como diferencial da Atenção Primária no Brasil é a criação de vínculos entre as equipes e a população, acolhendo e incentivando a participação popular. O que diferencia essa estratégia é ter área adscrita onde as relações entre equipe e usuário acontece no cotidiano do trabalho, levando ao conhecimento mútuo e corresponsabilização (FRANCO, 2006).

Os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) são destaques na proposta do SUS. Eles são os profissionais que criam vínculos entre a população do território adscrito de cada unidade de saúde e sua equipe, atuando em sua microárea, já que moram na comunidade, o que traz um conhecimento da cultura, dos hábitos e das peculiaridades de cada região. São os primeiros a serem acionados em situações de alerta e alarme em desastres e são cobrados do preparo das comunidades de forma participativa (ROCHA, 2015).

Os ACSs são representantes vivos da capilaridade do sistema, eles têm um papel dúbio, pois são, ao mesmo tempo, profissionais da saúde e cidadãos do local, o que, muitas vezes, não traz apenas facilidades, mas cria dificuldades no desempenho profissional.

Atualmente estão sendo implantados, com atuação fundamental dos ACSs, os Conselhos Locais de Saúde que fortalecem a possibilidade, na relação instituição/usuário, de permitir o controle social, “[...] uma gestão democrática dos serviços, a humanização das relações entre usuários e trabalhadores de saúde, e amplia a consciência sanitária da população em geral” (SOUZA; SOUZA, 2013).

Assim, nosso SUS tem muitas possibilidades de atuação que ainda não foram desenvolvidas nas Emergências e Desastres (Emedes). Os ACSs têm desempenhado um papel relevante com pouco reconhecimento por parte dos órgãos oficiais, a não ser em raras ocasiões.

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*

Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

A saúde daqueles atingidos por Emedes é o fator principal, ou deveria ser, das ações governamentais nos três níveis municipal, estadual e federal. Lembrando que não somente a saúde física dos envolvidos, mas a multidimensionalidade que compõe o ser humano necessita de atenção e de cuidado. Os recursos econômicos existem profusamente para obras, necessárias, de reconstrução de pontes, taludes, vias expressas, muros de contenção e outras, mas não há verbas destinadas às ações denominadas psicossociais.

As equipes de ESF ocupam lugar estratégico na atenção básica para atuação junto às comunidades que sofrem desastres. O acompanhamento prévio da saúde dos moradores cria um tipo de vínculo que facilita a comunicação em momentos difíceis. O conhecimento do território e o trabalho em equipe agilizam intervenções em situações críticas (OLIVEIRA; POMPEU, 2015).

Esse aprimoramento dos profissionais, não apenas dos ACSs, deve ser foco constante dos gestores que queiram contar com equipes capazes de atuar de forma eficaz nesses momentos. As exigências de rapidez de decisão, infraestrutura prévia de recursos materiais e humanos e plano de contingência atualizado e conhecido pelas unidades, assim como reservas de recursos financeiros, fazem toda a diferença na hora em que os acontecimentos se mostram fora da curva de normalidade do cotidiano.

Uma psicologia para esses fins vem se construindo paulatinamente, mas muitos recursos e técnicas existentes não foram ainda incorporados pelos órgãos responsáveis, como a Defesa Civil, em seu instrumental de combate às Emedes. Princípios da Psicologia Humanista, técnicas de Psicologia Comunitária e propostas como a Terapia Comunitária Integrativa (TCI), esta genuinamente brasileira, encontram-se disponíveis, mas ainda não foram suficientemente reconhecidas como instrumental capaz de levar a resultados mais rápidos, mais humanizadores e mais efetivos do que as ações e padrões repetitivos que têm sido utilizados.

Assim, parece que, por desconhecimento técnico ou por práticas autoritárias, ou ainda por interesses sem escrúpulos, as práticas dessas ações são uma forma de negar cidadania e conhecimento de direitos e desumanizar aqueles que já, há duras penas, lutam para sobreviver e foram castigados com perdas afetivas e materiais e que deveriam, a partir do Estado, encontrar condições para sua recuperação, por meio de ajuda solidária, técnica, compreensiva e dialógica.

Retornando à Atenção Primária em Saúde, cabe ressaltar que, por meio do PSF, houve valorização da saúde mental no SUS. Anteriormente, a Atenção Primária em Saúde não era reconhecida, seguia sem investimento e abandonada à sua própria sorte com prédios inadequados, falta de material, nenhum controle de dados e insuficiência de pessoal (BRASIL, 2011).

Muito ainda precisa ser feito, mas já se tem um norte mais definido, com objetivos a serem alcançados e criação de novos equipamentos como os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), as Unidades de Acolhimento para Adultos (UA), as Unidades de Acolhimento Infantis (UAI) e outros que acabam por formar as Redes de Atenção Psicossocial (BRASIL, 2011).

Inegavelmente, todo o movimento da Reforma Psiquiátrica é sujeito das transformações sofridas para melhora no tratamento das doenças mentais. “Trazer o louco para a sociedade e fazê-lo conviver com o diferente, com o múltiplo e resgatar-lhe a cidadania [...]” faz toda a diferença, como indica Stockinger (2007).

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*

Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

A criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a implantação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especial da Assistência Social (CREAS), modifica e integra ações possibilitando o trabalho conjunto entre secretarias que unem forças para levar cuidado e acolhimento às populações.

Existem mecanismos e equipamentos da Atenção Primária que ainda são pouco mobilizados e utilizados, principalmente a médio e longo prazo, durante as catástrofes e que podem fazer diferença no processo de resgate subjetivo e objetivo das pessoas que estão em busca de retomada de vida e necessitam de meios e de apoio para reconstruir com dignidade suas potencialidades e habilidades para a sobrevivência, ou melhor, para uma vida plena e digna.

Um exemplo da pouca utilização dos recursos da Atenção Primária encontra-se na pandemia de Covid-19. A falta de direcionamento único e integrado por parte do Ministério da Saúde (MS) – a não mobilização dos recursos, os históricos recortes no orçamento destinado à saúde, o desmonte paulatino que vem sofrendo o SUS nos últimos quatro anos e a abordagem política da emergência sanitária por parte do governo federal – não permitiram que a Atenção Primária pudesse atuar logo no início da pandemia, o que causou a perda de vidas que poderiam ter sido evitadas pela conscientização, educação em saúde, orientação popular e pelo monitoramento da população.

A mídia televisiva apresentou em 19 de agosto de 2020, no jornal Globo News (NÚMERO..., 2020) em Ponto, na edição matinal, pesquisa realizada na Inglaterra que aponta crescimento em torno de 50% dos casos de depressão na população do ano que passou para os dias atuais (2019–2020). A pesquisa foi aplicada em 3.500 pessoas e aponta a faixa etária mais atingida entre 19 e 39 anos. Espera-se um agravamento da situação quando suspenderem a ajuda econômica à população. Esse dado ilustra que apenas o cuidado físico é insuficiente nesses momentos e acertadamente a saúde mental foi colocada como foco governamental para a reconstrução do país.

A saúde mental pode ter um forte aliado na Atenção Primária quando é possível consolidar uma parceria nas ações entre as unidades da ESF e os outros equipamentos já citados. A saúde mental precisa ouvir a música que diz que “o artista precisa ir aonde o povo está” e seguir o exemplo, principalmente nos momentos emergenciais.

O marco de proposição das Funções Essenciais da Saúde Pública (FESP), sistematizado pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS, 2002, 2014) é este, “[...] a Redução do Impacto das Emergências e Desastres em Saúde é a décima primeira de todas as 11 FESP”.

Destacam-se duas das quatro ações que constituem essa FESP:

- a) O desenvolvimento de políticas, o planejamento e a realização de ações de prevenção, de mitigação, de preparação, de resposta e de reabilitação para reduzir o impacto dos desastres sobre a saúde pública.
- b) A participação de todo o sistema de saúde e a mais ampla colaboração intersetorial e interinstitucional na redução do impacto de emergências ou desastres.

---

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

---

Dois marcos internacionais de 2005 das Nações Unidas reforçaram a redução dos riscos como função essencial da saúde pública: o primeiro na Organização Mundial da Saúde (OMS), aprovando o Regulamento Sanitário Internacional (RSI) (OMS, 2005). O segundo, na Estratégia Internacional de Redução dos Desastres (EIRD), com o Marco de Ação de Hyogo (MAH), que propõe um conjunto de ações para fortalecer a capacidade de redução do risco de desastres.

Esse conjunto de marcos internacionais (FESP, RSI e MAH) contribuiu para criar estruturas relacionadas à redução do risco de desastres, função essencial da saúde pública no Brasil.

Na Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), no ano de 2005, iniciou-se a estruturação da vigilância em saúde ambiental dos desastres naturais (VIGIDesastres), que passou a integrar a Comissão de Desastres do Ministério da Saúde.

Também na SVS, em 2006, iniciou-se a estruturação do Centro de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde (CIEVS), tendo como função detectar surtos e emergências em saúde pública para levar informações para as respostas em saúde.

Além desses marcos internacionais, o megadesastre da Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, em janeiro de 2011, contribuiu para que no mês de novembro desse mesmo ano fosse criada pelo Ministério da Saúde a Força Nacional do SUS (FN-SUS) para atuar em emergências ou desastres de cunho nacional.

Assim, dentro desse grande esquema de leis, órgãos e de diretrizes está a Atenção Primária, primeiro estágio de atuação junto às populações, capilaridade que desenvolve ações junto ao cotidiano das comunidades, empatia presente na esquina que acolhe e cuida dos cidadãos mantendo funcional, a duras penas, o SUS.

O reconhecimento do papel essencial da Atenção Primária do SUS em desastres se fez presente no manifesto assinado por profissionais e afetados nos desastres da Samarco, da Vale e da Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro que propõe em sua oitava recomendação o seguinte:

Que seja garantida a indubitável e necessária presença do SUS nos espaços de planejamento, decisão e gestão, tais como COE ou comitês de crise, mobilizados em decorrência de emergências em saúde pública ou desastres, bem como em todas as fases do processo de gestão de riscos de desastres. Particularmente nos desastres de origem tecnológica ou com responsabilidade compartilhada (público/privado), a gestão e execução das ações de saúde, bem com a coordenação do cuidado devem ficar sob responsabilidade do SUS. (OFICINA..., 2018).

A presença das equipes de saúde do SUS, com destaque para a atenção básica e suas equipes de ESF, com seu mapeamento do campo e seu relacionamento com os moradores do território, é essencial para a atuação psicossocial em desastres (NOAL; RABELO; CHACHAMOVICH, 2019).

Entende-se que a atenção básica em sua integralidade é um potente instrumento para acolher e integrar o conhecimento dos usuários e desenvolver contribuições locais fundamentais para o trabalho com desastres em todas as suas fases.

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*

Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

*5 Considerações finais*

Considera-se que os desastres estudados – Vale do Cuiabá (2011), Samarco (2015) e Vale (2019) – apresentam características em comum, seja na história de seus habitantes, seja em ações adotadas ou não pelo poder público e pelas empresas responsáveis pelos desastres. Nos três desastres, a grandeza do número de profissionais e pesquisadores de fora dos municípios merece registro, nem sempre de forma benéfica para os sobreviventes e os profissionais locais.

Entre os aspectos comuns dos desastres do Vale do Cuiabá, da Samarco e da Vale, damos destaque para: ausência de um Estado presente; abandono dos sobreviventes; exclusão da participação dos afetados nos assuntos e nas decisões de seu interesse; morosidade do poder público; intimidação e deslegitimação dos afetados, interferência externa na auto-organização dos grupos; assistencialismo e o não reconhecimento dos direitos; desconsideração com questões subjetivas e culturais das pessoas e comunidades; fragmentação das redes afetivas e sociais; ocupação do território onde habitavam os atingidos; e definição própria dos critérios para indenização, sem a participação da comunidade, ou seja, não transparência, estimulando, principalmente, a competição e a desconfiança nos grupos de sobreviventes.

Historicamente os habitantes dos territórios dos três desastres sofreram com o colonialismo e, sofrem até hoje, com a colonialidade. Tal cenário contribui para a vulnerabilidade multidimensional das comunidades.

Considerando que desastres não são eventos pontuais e são construídos histórica, social, econômica e politicamente ao longo do tempo, entendemos o lugar estratégico em desastres que as equipes da Atenção Primária em Saúde (SUS) ocupam junto às comunidades. São profissionais que, pela natureza de seu trabalho, podem acompanhar os moradores em toda a trajetória do processo do desastre, além de integrar o conhecimento dos usuários para a construção de contribuições locais para as ações em desastres.

Para os profissionais que trabalham em desastres, sejam da rede pública ou não, recomendamos ampliar a compreensão com uma abordagem socio-histórica decolonial, e colocar em discussão aspectos éticos, teóricos, psicossociais, assim como desigualdades existentes pela colonialidade do poder. Localizar e compreender as forças de poder que agem no contexto dos desastres auxiliam o profissional para que seus projetos não sejam manipulados e os direitos humanos sejam construídos e garantidos. A partir dessa abordagem, sugere-se rever se o que tem sido oferecido em termos de trabalho e pesquisa realmente atende ao que os sobreviventes necessitam.

O trabalho, focado nos territórios, nos cotidianos, nos saberes e nas cosmovisões das comunidades e pessoas sobreviventes, é o caminho para construir um enfoque humano, historizado, localizado e diferenciado que contribua para que as ações dos profissionais e dos pesquisadores tenham origem a partir das experiências e das demandas centradas nas pessoas e nas comunidades afetadas, construídas no encontro horizontal dos atores envolvidos nos desastres.

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*

Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

*Referências*

ABRACE a Serra da Moeda. **Projeto de lei da Assembleia Legislativa de MG ameaça a Serra da Moeda**. [2020]. Blogspot. Disponível em: <http://abraceaserradamoeda.blogspot.com/2020/09/projeto-de-lei-da-assembleia.html>. Acesso em: 14 set. 2020.

ACSERALD, H. Mariana. November, 2015: the political genealogy of a disaster. **Vibrant Dossier Mining, Violence and Resistance**, Associação Brasileira de Antropologia, v. 14, n. 2, p. 149-158, 2017.

ACSERALD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALMEIDA, I. M.; JACKSON FILHO, J. M.; VILELA, R. A. G. Razões para investigar a dimensão organizacional nas origens da catástrofe industrial da Vale em Brumadinho, Minas Gerais, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, 2019.

ALVES NETTO, J. F. **Anotações sobre a história de Itaipava**. 2010. Disponível em: [http://ihp.org.br/26072015/lib\\_ihp/docs/jfan20101105.htm](http://ihp.org.br/26072015/lib_ihp/docs/jfan20101105.htm). Acesso em: 2 jul. 2017.

ANDRADE, N.; COLODETI, E.; ADAID, M. B. Quase dois anos depois, familiares de 11 vítimas de Brumadinho ainda não velaram seus mortos. **National Geographic**, n. 10, 5 nov. 2020. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/historia/2020/10/quase-dois-anos-depois-familiares-de-11-vitimas-de-brumadinho-ainda-nao-velaram>. Acesso em: 2020.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BLOOMBERG. Vale recupera título de maior fornecedora de minério de ferro. **InfoMoney**, 26 ago. 2020. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/vale-recupera-titulo-de-maior-fornecedora-de-minerio-de-ferro/>. Acesso em: 14 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório rompimento da barragem de brumadinho**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/56a-legislatura/cpi-rompimento-da-barragem-de-brumadinho/documentos/outros-documentos/resumo-do-relatorio-leitura-em-reuniao>. Acesso em: 13 abr. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Relatório da Missão Emergencial a Brumadinho/MG após rompimento da barragem da Vale S/A**. Brasília: CNDH, 2019b.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres. **Anuário Brasileiro de Desastres Naturais 2011**. Brasília: CENAD, 2012. p. 63. Disponível em:

---

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

---

[http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=e3cab906-c3fb-49fa-945d-649626acf790&groupId=185960](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e3cab906-c3fb-49fa-945d-649626acf790&groupId=185960). Acesso em: Acesso em: 2 jan. 2014.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres. **Anuário Brasileiro de Desastres Naturais 2012**. Brasília: CENAD, 2013. Disponível em:

[http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=f22cccd-281a-4b72-84b3-654002cff1e6&groupId=185960](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=f22cccd-281a-4b72-84b3-654002cff1e6&groupId=185960). Acesso em: Acesso em: 2 jan. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. SUS. **Princípios e conquistas**. Brasília, 2000. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sus\\_principios.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sus_principios.pdf) Acesso em: 6 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Rede de Atenção Psicossocial - RAPS**. Portaria MS/GM nº 3.088. Brasília: 2011. Disponível:

[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088\\_23\\_12\\_2011\\_rep.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html). Acesso em: 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio. **Parques e Florestas Nacionais: Parque Nacional da Serra dos Órgãos**. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnaserradosorgaos/guia-do-visitante.html>. Acesso em: 5 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Plano de Manejo Área de Proteção Ambiental da Região Serrana de Petrópolis**. 2007. p. 489. Disponível em: [http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/apa\\_petropolis.pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/apa_petropolis.pdf). Acesso em: 1 jun. 2019.

CAJIGAS-ROTUNDO, J. C. La Biocolonialidad del Poder Amazonía, biodiversidad y ecocapitalismo. *In*: CASTRO-GÓMEZ, S.; GROSGOQUEL, R. (org.). **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007. p. 169-194.

CASTRO-GÓMEZ, S.; GROSGOQUEL, R. (org.). **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007.

CEPED. CENTRO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISA E ESTUDOS SOBRE DESASTRES. **Diretrizes em Redução de Riscos de Desastres Região Serrana do Rio de Janeiro**. Florianópolis: CEPED, /UFSC, 2011.

COTRIM, J. Como um pedido da Vale conseguiu calar protestos de moradores em brumadinho. **The Intercept**, 17 ago. 2020. Disponível em: <https://theintercept.com/2020/08/17/vale-brumadinho-protestos/>. Acesso em: 14 set. 2020.

---

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

---

ESCOBAR, A. Ecología Política de la globalidad y la diferencia. *In*: ALIMONDA, H. (org.). **La Naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina**. Buenos Aires: Conselho Latino-americano de Ciências Sociais, CLACSO, Ediciones Ciccus, 2011. p. 61-92.

ESCOBAR, A. **Sentipensar con la tierra: nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia**. Medellín: Ediciones Unaula, 2014. 184 p. (Colección Pensamiento vivo).

FRANCO, T. B. As redes na micropolítica do processo de trabalho em saúde. *In*: PINHEIRO, R.; MATTOS; R. A. (org.). **Gestão em redes: Práticas de avaliação, formação e participação na saúde**. Rio de Janeiro: CEPESC, ABRASCO, 2006.

FREITAS, C. M.; SILVA, M. A; MENEZES, F. C. O Desastre na barragem de mineração da Samarco: fratura exposta dos limites do Brasil na redução de risco de desastres. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 68, n. 3, p. 25-30, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602016000300010>.

FREITAS, C. 8 Curiosidades sobre a última comunidade de descendentes de escravos e africanos de Petrópolis: Conheça o Quilombo da Tapera e se surpreenda com o outro lado da história de Petrópolis. **Sou Petrópolis**, 13 nov. 2018. Disponível em: <https://soupetropolis.com/2018/11/13/8-curiosidades-sobre-a-ultima-comunidade-de-descendentes-de-escravos-e-africanos-de-petropolis/>. Acesso em: 14 set. 2020.

FUNDAÇÃO PALMARES. Certidões expedidas às Comunidades Remanescentes de Quilombos (CRQs) atualizada até a Portaria n. 104/2016, publicada no DOU, 20 maio 2016. p. 4. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/COMUNIDADES-CERTIFICADAS.pdf>. Acesso em: 14 set. 2020.

GAILLARD, J. C.; PEEK, L. Disaster-zone research needs a code of conduct. **Nature**, v. 575, 2019. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/d41586-019-03534-z>. Acesso em: 2 ago. 2020.

GEOPARK Quadrilátero Ferrífero: localização. Disponível em: <https://www.geoparkquadrilatero.org/?pg=geopark&id=162#.-text=Engloba%20os%20munic%3%A Dpios%20de%3A%20Bom.Sabar%3A1%2C%20Caet%3%A9%2C%20Belo%20Horizonte%2C>. Acesso em: set. 2020.

GOMES, M. Projeto quer levar mineração da Gerdau para Serra da Moeda, reserva ambiental de MG. **Brasil de Fato**, Minas Gerais, 4 set. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefatomg.com.br/2020/09/04/projeto-leva-mineracao-da-gerdau-para-serra-da-moeda-reserva-hidrica-e-ambiental>. Acesso em: 14 set. 2020.

IBRAHIM, S. Y. **Análise da memória social dos afetados no desastre socioambiental de janeiro de 2011 no Vale do Cuiabá – Petrópolis, RJ**. 2018. 103p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

---

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

---

KLEINMAN, A.; DAS, V.; LOCK, M. Introduction. 8. ed. **Daedaluz**, v. 125, n. 1, p. 11-20. 1996. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/20027350>. Acesso em: set. 2018.

LACAZ, F. A. C.; PORTO, M. F. S.; PINHEIRO, T. M. M. Tragédias brasileiras contemporâneas: o caso do rompimento da barragem de rejeitos de Fundão/Samarco. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, v. 42, n. e9, 2017.

LASCHEFSKI, K. A. Rompimento de barragens em Mariana e Brumadinho (MG): desastres como meio de despossessão. **Ambientes Revista de Geografia e Ecologia Política**, v. 2, n. 1, p. 98-143, 2020.

LOSEKANN, C. It was no accident! The place of emotions in the mobilization of people affected by the collapse of Samarco's tailings dam in Brazil. **Vibrant Dossier Mining, Violence and Resistance**, Associação Brasileira de Antropologia, v. 14, n. 2, p. 102-126, 2017.

LUTAR não é crime: atingidos e atingidas em defesa dos Direitos Humanos: decisão obtida pela Vale determina proibição de manifestações nas vias de acesso à Brumadinho. São Paulo: Movimento dos Atingidos por Barragens, 11 jun. 2020. Disponível em: <https://mab.org.br/2020/06/11/lutar-nao-e-crime-atingidos-e-atingidas-em-defesa-dos-direitos-humanos/>. Acesso em: 14 set. 2020.

MAPA dos Conflitos Ambientais de Minas Gerais: o desastre do Rio Doce: rompimento da Barragem da Samarco VALE BHP em Mariana. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, ENSP, NEEPES, [2018]. Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/?conflito=mg-atingidos-pelo-desastre-ambiental-de-mariana-lutam-por-reassentamento-e-garantia-de-reparacao-justa-dos-danos-morais-materiais-e-imateriais-que-sofreram>. Acesso em: 10 jun. 2018.

MARIANA (Minas Gerais). **Portal da Cidade**. Disponível em: <https://mariana.portaldacidade.com/historia-de-mariana-mg>. Acesso em: set. 2020.

MASKREY, A. **Los Desastres no son naturales**. Ciudad de Panamá: La Red de Estudios Sociales e Prevención de Desastres em América Latina, La Red, 1993. Disponível em: [www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf](http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf). Acesso em: 2020.

MIGNOLO, W. **La Idea de América Latina: la herida colonial y la opción decolonial**. Barcelona: Gedisa Editorial, 2007.

MINAS GERAIS. Ministério Público de Minas Gerais. **MPMG e PCMG finalizam investigações sobre o rompimento da barragem de Brumadinho**. 2020. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-e-pcmg-finalizam-investigacoes-sobre-o-rompimento-da-barragem-em-brumadinho-16-pessoas-sao-denunciadas-por-homicidio-qualificado-e-crimes-ambientais.htm>. Acesso em: 2020.

MOSCOVICI, S. **Natureza, para pensar a ecologia**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

---

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

---

NOAL, D. S; RABELO, I. V. M; CHACHAMOVICH, E. O Impacto na saúde mental dos afetados após o rompimento da barragem da Vale. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, 2019.

NÚMERO de adultos com depressão dobra durante a pandemia no Reino Unido. Exibição em 19 ago. 2020. vídeo (2 min). Publicado pelo canal Globo News. Disponível em: [Globoplay.globo.com/v/8787228](http://Globoplay.globo.com/v/8787228). Acesso em: 14 set. 2020.

OFICINA saúde mental e atenção psicossocial em situações de emergências e desastres: lições aprendidas e desafios atuais. Pré-Congresso UERJ-ABRASCÃO. Rio de Janeiro: ABRASCO, 2018. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2018/08/Carta-com-recomenda%C3%A7%C3%B5es-Oficina-SMAP-em-Emerg-e-Desast-Abrasc%C3%A3o-2018.pdf>. Acesso em: 2020.

OLIVEIRA, G. Comunidade Quilombola da Tapera: histórias e tradições da nossa terra. **Acontece em Petrópolis**, 27 abr. 2014. Disponível em: <http://www.aconteceempetropolis.com.br/2014/04/27/comunidade-quilombola-da-tapera-historias-e-tradicoes-da-nossa-terra/#:~:text=Em%20novembro%20de%202011%2C%20a,da%20antiga%20Fazenda%20Santo%20Ant%C3%B4nio> Acesso em: 14 set. 2020.

OLIVEIRA, W. A.; POMPEU, E. L. T. O papel da atenção básica nos desastres de origem natural no Brasil. **Revista de Saúde da Família**, Brasília, v. 2, n. 1, jan./dez. 2015.

OMS. Organização Mundial de Saúde. Revisão do Regulamento Sanitário Internacional. *In*: ASSEMBLÉIA MUNDIAL DE SAÚDE, 58., 2005, Genebra. Item 13.1 da Agenda, 2005.

OPAS. **La Salud Pública en las Américas: Nuevos Conceptos, Análisis Del Desempeño, Bases para la Acción**. Washington DC, 2002.

OPAS. ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE; OMS. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Desastres naturais e saúde no Brasil**. Brasília: Fundação Oswaldo Cruz, Ministério da Saúde, 2014. p. 37-38.

PASTRAN, S. H.; MALLETT, A. Unearthing power: A decolonial analysis of the Samarco mine disaster and the Brazilian mining industry. **The Extractive Industries and Society**, 2020.

PETRÓPOLIS. Câmara Municipal. **Comissão Especial da Câmara Municipal para o Vale do Cuiabá: Relatório Final**. 2013. Disponível em: <http://cmp.web766.kinghost.net/acompanhamentocpi/>. Acesso em: 2 jan. 2014.

PETRÓPOLIS. Câmara Municipal. **Comissão Especial de Acompanhamento das chuvas 2011: Relatório preliminar 2015**.

---

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

---

PETRÓPOLIS. Prefeitura Municipal de Petrópolis. **Plano Municipal de Saneamento Básico de Petrópolis, 2014**. Disponível em: [http://www.petropolis.rj.gov.br/e-gov/spe/pmsb/Download/PMSB\\_Versao\\_preliminar\\_R0.pdf](http://www.petropolis.rj.gov.br/e-gov/spe/pmsb/Download/PMSB_Versao_preliminar_R0.pdf). Acesso em: 2 fev. 2018.

PINHEIRO, F. D. **Quando a casa sai? A Política de reconstrução de moradias para os afetados em desastres socioambientais no Vale do Cuiabá, Petrópolis, RJ, 2014**. 229p. Tese (Doutorado) – Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

PoEMAS. **Antes fosse mais leve a carga: avaliação dos aspectos econômicos, políticos e sociais do desastre da Samarco/Vale/BHP em Mariana (MG)**. 2015.

QUIJANO, A. La Colonialidad del Poder, Cultura y conocimiento en América Latina. *In*: CASTRO-GÓMEZ, S.; GUARDIOLA-RIVERA, O.; MILLÁN DE BENAVIDES, C. (org.). **Pensar (en) los intersticios: Teoría y Práctica de la Crítica post colonial**. Santa-fé de Bogotá: Centro Editorial Javeriana, 1999. p. 99-109. ISBN 9789586831253.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Instituto Estadual do Ambiente. INEA. Fundação COPPETEC. Laboratório de Hidrologia e Estudos de Meio Ambiente. **Elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2014. 120 p. TR3-A: Temas técnicos estratégicos; RT-03: Vulnerabilidade a Eventos Críticos; v.2: Ocorrências de Desastres Naturais entre 2000 e 2012 por Região Hidrográfica. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mdyy/~edisp/inea0062130.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2021.

ROCHA, V. **O papel do Agente Comunitário de Saúde na prevenção de desastres por deslizamento em comunidades da cidade do Rio de Janeiro, RJ, Brasil**. 2015. 215 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2015.

RODRIGUES, P. H. A.; SANTOS, I. S. **Saúde e cidadania**. São Paulo: Editora Atheneu, 2009. p. 104.

SABÓIA, P. **O Vale do Cuiabá e a região serrana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Reler, 2012.

SANTOS, B. S. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVEIRA, D. T; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. *In*: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (org.). **Métodos de Pesquisa**. Barcelona: UAB; Porto Alegre: UFRGS, 2009.

SOUZA, M. C.; SOUZA J. N. **Saúde Coletiva: um campo de novos saberes e diversos olhares**. Bahia: Edições UESB, 2013. p. 27.

STOCKINGER, R. C. **Reforma Psiquiátrica Brasileira: perspectivas humanistas e existenciais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. p. 66.

---

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

---

TOFANI, F. P.; TOFANI, M. C. M. As Ruínas do complexo de exploração aurífera do forte de Brumadinho, na Serra da Moeda, Minas Gerais, Brasil: Contribuições para sua Compreensão e Conservação. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DA CONSTRUÇÃO LUSO-BRASILEIRA, 3., 2019, Salvador, BA. *Anais* [...]. Salvador, BA, 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/335150127\\_As\\_Ruinas\\_do\\_Complexo\\_de\\_Exploracao\\_Aurifera\\_do\\_Forte\\_de\\_Brumadinho\\_na\\_Serra\\_da\\_Moeda\\_Minas\\_Gerais\\_Brasil\\_Contribuicoes\\_para\\_sua\\_Comprensao\\_e\\_Conservacao](https://www.researchgate.net/publication/335150127_As_Ruinas_do_Complexo_de_Exploracao_Aurifera_do_Forte_de_Brumadinho_na_Serra_da_Moeda_Minas_Gerais_Brasil_Contribuicoes_para_sua_Comprensao_e_Conservacao). Acesso em: 31 ago. 2020.

TOFANI, F. P. Projetos para Preservação e Uso Sustentável do Patrimônio Cultural e Natural: Uma Experiência de Ensino nas Ruínas do Complexo de Exploração Aurífera do Forte de Brumadinho, na Serra da Moeda, Minas Gerais, Brasil. *In*: COLÓQUIO IBERO-AMERICANO PAISAGEM CULTURAL, PATRIMÔNIO E PROJETO, 5., 2018, Belo Horizonte, UFMG. *Anais* [...].

TOFANI, F. P. *et al.* **Projeto Patrimônio Cultural e Natural na Serra da Moeda, Minas Gerais: Preservação e Uso Sustentável do Patrimônio em São Caetano da Moeda, Município de Moeda.** Belo Horizonte: UFMG, 2015.

VALENCIO, N.; VALENCIO, A. Assédio em nome do bem: dos sofrimentos conectados à dor moral coletiva de vítimas de desastres. *Lumina, Revista do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Juiz de Fora*, Minas Gerais, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/lumina/article/view/21531>. Acesso em: 9 set. 2020.

VALENCIO, N.; SIENA, M.; MARCHEZINI, V. **Abandonados nos desastres: uma análise sociológica de dimensões objetivas e simbólicas de afetação de grupos sociais desabrigados e desalojados.** Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2011. p. 64-78.

VISITE o Brasil. Disponível em: <https://www.visitebrasil.com.br/sudeste/minas-gerais/circuito-das-grutas/historia/brumadinho>. Acesso em: nov. 2020.

VIVEROS VIGOYA, M. La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. Intersectionality: A situated approach to dominance. A interseccionalidade: uma abordagem situada da dominação. *Revista Debate Feminista*, v. 52, p. 1-17, 2016.

WEINTRAUB, A. C. A. M.; VASCONCELLOS, M. P. C. Contribuições do pensamento de Didier Fassin para uma análise crítica das políticas de saúde dirigidas a populações vulneráveis. *História, Ciências, Saúde Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 1.041-1.055, jul./set. 2013.

WINTER, V. Da natureza compartilhada a natureza apropriada - uma história ambiental na serra de Petrópolis-RJ. *Geografares, Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES*, Espírito Santo, n. 23, p. 120-135, jan./jun. 2017. DOI: 10.7147/GEO23.15765.

---

*Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações*Samira Younes Ibrahim, Luiz Henrique de Sá, Catalina Revollo Pardo, Marta de Araújo Pinheiro

---

YOUNES-IBRAHIM, S. Diário de bordo: lideranças comunitárias em tempos de desastres. *In*: VALENCIO, N. (org.). **Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos: RiMa, 2012. v. III. p. 291-306.

YOUNES-IBRAHIM, S.; PINHEIRO, M.; PARDO, C. R. Testemunhos de sobreviventes ao desastre de 2011 em Petrópolis: abordagem psicossocial em um campo ferido. **Estudo e Pesquisa em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 366-386, 2019.

ZHOURI, A. *et al.* (org.) **Mineração: violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil**. 1. ed. Marabá, PA: Editorial iGuana; ABA, 2018. *E-book*.

ZONTA, M.; TROCATE, C. (org.). **Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton: a questão mineral no Brasil**. Marabá, PA: iGuana, 2016. v. 2.

### *Agradecimentos*

Este artigo contou com subsídios do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do Programa CAPES/PNPD Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

---

**COMO CITAR (ABNT):** IBRAHIM, S. Y. *et al.* Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, v. 23, n. 1, p. 256-283, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p256-283>. Disponível em: <http://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15882>.

**COMO CITAR (APA):** Ibrahim, S. Y., Sá, L. H., Revollo Pardo, C. & Pinheiro, M. A. (2021). Atuação Profissional e Desastres: limites e recomendações. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, 23(1), 256-283. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p256-283>.

Submetido em: 25 set. 2020  
Aceito em: 20 mar. 2021

DOI: 10.19180/1809-2667.v23n12021p284-298

## *Experimental as mudanças ambientais com atores múltiplos e ativar um olhar crítico*

Caterine Reginensi  <http://orcid.org/0000-0002-8032-6144>

Doutora em Sociologia pela Université de Paris VIII (1986). Professora titular no LEEA/CCH da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) – Campos dos Goytacazes/RJ – Brasil. E-mail: creginensi@gmail.com.

### *Resumo*

Nossa reflexão sobre mudanças ambientais analisa a ação de coletivos de arte em espaços alternativos em que sujeitos são atingidos por inundações derivadas de rios com barragens hidráulicas e por contaminação de ecossistemas terrestres e aquáticos por rejeitos oriundos de rompimento de barragem de minério. Mais além de afetar as atividades socioeconômicas (a pesca em particular), impactam a vida dos sujeitos como um todo. Situações de risco em relação à saúde, às enchentes, a desastres serão tratadas com uma abordagem transversal de experiências que cruzam antropologia, arte e desenvolvimento dos territórios. Vamos contemplar, por isso, duas intervenções: uma brasileira e outra europeia, que implicam artistas, antropólogos e urbanistas. Nosso questionamento deveria permitir uma nova grade de leitura dos desafios pelo desenvolvimento harmonioso dos territórios que irá trabalhar junto com os sujeitos (moradores/pescadores da Vila de Regência/ES, afetados pela intoxicação do rio Doce, no exemplo brasileiro, e os moradores de uma cidade média francesa, na beira do rio Loire, submetidos ao risco de enchente e participando de um plano de prevenção de risco). Nos dois casos, a participação de um coletivo de artistas permite um debate original e rico com as populações locais.

Palavras-chave: Experiências. Mudanças ambientais. Populações locais.

## *Experiencing environmental changes with multiple players and taking a critical look*

### *Abstract*

Our reflection on environmental changes analyzes the action of art collectives in alternative spaces in which subjects are affected by floods derived from rivers with hydraulic dams and by contamination of terrestrial and aquatic ecosystems by tailings arising from the rupture of an ore dam. Apart from affecting socio-economic activities (fishing in particular), they impact the lives of individuals as a whole. Risk situations regarding health, floods, and disasters will be treated with a cross-cutting approach of experiences that combine anthropology, art, and territory development. We will, therefore, contemplate two interventions: a Brazilian and a European one involving artists, anthropologists, and urban planners. Our questioning should enable a new reading of the challenges for the balanced development of the territories that will work together with the subjects (residents/fishermen of the Vila de Regência (Brazil), affected by the poisoning of the Doce river, in the Brazilian example, and the residents of a French medium-sized city, on the banks of the Loire River, submitted to the risk of flooding and participating in a risk prevention plan). In both cases, the participation of an artist collective allows an original and rich debate with local populations.

Keywords: Experiences. Environmental changes. Local populations.

## *Experimentar el cambio ambiental con múltiples actores y estimular un ojo crítico*

### **Resumen**

Nuestra reflexión sobre los cambios ambientales analiza la acción de los colectivos de arte en espacios alternativos en los que los sujetos se ven afectados por inundaciones derivadas de ríos con presas hidráulicas y por la contaminación de ecosistemas terrestres y acuáticos por relaves provenientes de la ruptura de una presa mineral. Además de afectar las actividades socioeconómicas (la pesca en particular), repercuten en la vida de las personas en su conjunto. Las situaciones de riesgo en materia de salud, inundaciones y desastres serán tratadas con un enfoque transversal de experiencias que atraviesan la antropología, el arte y el desarrollo de los territorios. Por lo tanto, contemplaremos dos intervenciones: una brasileña y otra europea, en la que participan artistas, antropólogos y urbanistas. Nuestro cuestionamiento debe permitir una nueva lectura de los desafíos para el desarrollo armónico de los territorios que trabajarán en conjunto con los sujetos (residentes / pescadores de Vila de Regência (Brasil), afectados por la intoxicación del río Doce, en el ejemplo brasileño, y los residentes de una ciudad francesa de tamaño mediano, a orillas del río Loire, sometidos al riesgo de inundaciones y participando en un plan de prevención de riesgos). En ambos casos, la participación de un colectivo de artistas permite un debate original y rico con las poblaciones locales.

Palabras clave: Experiencias. Cambios ambientales. Poblaciones locales.

*Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores*



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

## 1 Introdução

Este artigo é parte de uma reflexão sobre as transformações socioambientais e as práticas dos atores, em particular dos artistas, que atuam como coletivos. Não se trata de estudar as intervenções artísticas ou a mobilização da arte como instrumento de políticas urbanas ou de inovação territorial que, pelo menos na França, foram submetidas a análises e muitas vezes criticadas (AUBRY; BLEIN; VIVANT, 2015). Significa adotar uma perspectiva que mostre como os artistas são mobilizados a experimentarem junto com outros atores da sociedade local experiências que redefinem um quadro de intervenção, mas também reposicionem o cidadão comum em um papel ativo (ARAB; OZDIRLIK; VIVANT, 2016).

Nossa reflexão sobre mudanças ambientais analisa a ação de coletivos de arte em espaços alternativos em que sujeitos foram impactados por inundações e pela contaminação de ecossistemas terrestres e aquáticos por rejeitos oriundos de rompimento de barragem de minério. Situações de risco em relação à saúde, às inundações, a desastres serão tratadas com uma abordagem transversal de experiências que cruzam antropologia, arte e desenvolvimento dos territórios.

O principal objetivo deste trabalho é discutir o potencial transformador de tais coletivos e espaços criativos alternativos por meio de um exame minucioso de duas intervenções realizadas em áreas em processo de desastres. Vamos contemplar, por isso, duas experiências: uma brasileira e outra europeia, colocada em perspectiva<sup>1</sup>, que implicam artistas, antropólogos e urbanistas.

A experiência brasileira é o projeto *Foz afora*, residência artística no Rio Doce, na Vila de Regência Augusta (município de Linhares-ES), aldeia de pescadores com 1.800 habitantes, que vivem da pesca e do turismo em torno do rio e do mar. O projeto envolve o *Coletivo Líquida Ação*, formado em 2006 e que realiza *performances* com artistas de diversas áreas. Durante a residência artística na Vila de Regência, suportes de anotações etnográficas e poéticas foram utilizadas nas experiências cênicas e *performances* de intervenção na foz do Rio Doce. Artistas de dança, artes visuais, arte sonora, teatro e um antropólogo trabalharam em conjunto com os moradores.

O projeto francês *Le Grand Débordement* (A grande enchente), que valoriza a experiência e a subjetividade, é uma experimentação que ocorre na cidade de Rivecastel, à beira do rio Loire, com o *Coletivo Art urbain*, o qual apresenta um espetáculo de rua com o objetivo de envolver profissionais de urbanismo e moradores das proximidades do rio e da cidade (usuários) no tema das enchentes.

Vale ressaltar que não foi fácil encontrar dados sobre o contexto do local, na beira do rio Loire que é o maior rio da França. Sua bacia hidrográfica de 117.000 km<sup>2</sup> ocupa mais de um quinto do território francês. Seu curso é descrito em várias bacias hidrológicas sucessivas e a cidade onde aconteceu a experiência situa-se perto de Tours. O rio está lá, mas não se pode vê-lo. Economicamente morto, mas muito vivo. O rio é um prazer e uma ameaça. A questão do risco de inundação é atualmente objeto de discussões essencialmente técnicas e tecnocráticas, objetivadas em um Plano de Prevenção<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> De fato, será difícil comparar as duas experiências, porque o caso francês foi examinado somente a partir da leitura desta experiência numa coletânea (ARAB; OZDIRLIK; VIVANT, 2016). Quanto à experiência de *Foz afora*, foi discutida com atores do projeto (entrevistas, consulta do *site* do coletivo e leitura da publicação do coletivo (COLETIVO LÍQUIDA AÇÃO, 2017).

<sup>2</sup> Disponível em: <http://polau.org/ressources-en-ligne-etudes/> Acesso em: set. 2019.

## 2 Metodologia

Pelos problemas socioambientais, a questão que surge é a abordagem ecológica como deve ser concebida quando se aplica ao homem, isto é, quando assume uma dimensão antropológica. É uma antropologia da existência, que finalmente traz de volta a questão ambiental. Assim, em pesquisas anteriores, minha preocupação foi resgatar a construção social e teórica da noção de desenvolvimento sustentável. Essas experiências de pesquisa<sup>3</sup> permitiram mostrar que as interações observadas nas esferas do social, do econômico e do ambiental constituem um desafio científico de envergadura para o pesquisador de qualquer disciplina, que requer um processo de desconstrução e reconstrução permanentes.

Defendo a ideia de que o desenvolvimento sustentável não é apenas um conhecimento ou uma técnica nova, deve ser também um processo negociado e participativo. Neste sentido, a antropologia ajuda na análise dos modos culturais e de interação dinâmica e conflituosa dos distintos grupos sociais no meio urbano, que tem uma dimensão ambiental. O uso de uma metodologia etnográfica e o cruzamento do olhar com outras disciplinas representam um aporte significativo: o antropológico precisa identificar os diferentes atores sociais, os recursos mobilizados (ambientais, econômicos, culturais), os conflitos latentes e manifestos. Conforme Paul Elliot Little (2006, p. 92):

O etnógrafo também deve analisar as variadas táticas e estratégias utilizadas pelos grupos sociais e perfilar as distintas tentativas de resolução. Dessa forma, a etnografia dos conflitos sociais se insere plenamente no paradigma ecológico: tem foco nas relações; usa uma metodologia procesual; e contextualiza o conhecimento produzido.

A ideia de uma abordagem estética à questão do meio ambiente atende às preocupações de diversos pesquisadores em nível internacional. Nathalie Blanc e Jacques Lolive (2009)<sup>4</sup> consideram a questão que articula estética e meio ambiente sob três ângulos: o da estetização do espaço público; o da "arte ecológica", que transforma as relações entre as artes, pesquisa e ética, para associar as operações ecológicas, simbólicas e estéticas; e, finalmente, o das mobilizações associativas, que usam a temática estética para justificar sua luta.

Essa abertura para um conceito popular e aberto de estética refere-se à filosofia de John Dewey (1934). Esse autor se opõe à "concepção da arte como museu", que separa a estética da vida vivida para mantê-la em um domínio isolado, longe das preocupações de homens e mulheres comuns.

Por fim, a perspectiva da partilha do sensível conforme Jacques Rancière (2000) será também mobilizada como referencial teórico. A "partilha" deve ser interpretada não apenas como o compartilhamento de algo comum (a cultura, o meio ambiente, os direitos civis, a liberdade), mas como um "lugar de disputas" por esse "comum" — disputas que, baseadas na diversidade das atividades humanas, definem "competências ou incompetências" para a partilha. A noção significa a união e divisão de "espaços, tempos e atividades que determinam a maneira como um 'comum' se presta à participação e como uns e outros tomam parte nesta partilha" (p. 15).

---

<sup>3</sup> Pesquisas desenvolvidas entre 2005 e 2010 na metrópole do Rio de Janeiro: a primeira pesquisa, internacional, intitulada "A pequena fábrica local do desenvolvimento sustentável", e a segunda que realizei como pesquisadora-visitante no biênio 2009-2010.

<sup>4</sup> O Programa de Pesquisa Ambiental — que abrange o compromisso estético e de espaço público por sua preocupação em se concentrar em quais coisas poderiam verificar a relevância dos experimentos e a riqueza dos mundos que criam — se encaixa totalmente nesta perspectiva.

---

*Experimentar as mudanças ambientais com atores múltiplos e ativar um olhar crítico*Caterine Reginensi

---

A questão das construções hidráulicas e das enchentes será estudada a partir da perspectiva dos riscos sociais do desenvolvimento e do habitante. A leitura da coletânea organizada por Blanc e Bonin (2008) permite abordar melhor esta dimensão do habitante.

O autor Michael M. Cernea (2008, p. 57-76) enfatiza a importância de levar em conta o impacto das grandes estruturas, de modo que a avaliação de sua relevância não seja feita apenas de acordo com parâmetros macroeconômicos (custo de eletricidade ou irrigação), mas também levando em conta os impactos e benefícios esperados para as populações locais diretamente afetadas. O autor lembra que, por muito tempo, o paradigma gerencialista postulava a primazia do interesse geral muitas vezes formulada pelo Estado e seus órgãos em detrimento do que se apresentava como egoísmo local.

Os artigos dos antropólogos Wateau e Faure (2008, p. 77-124) ilustram dois casos conflituosos de gestão de impacto para as sociedades locais: o de uma reconstrução idêntica de uma aldeia portuguesa perto da recente barragem de Alqueva (Vale do Guadiana, Alentejo) cujo interesse econômico é, no entanto, discutido; e o das barragens mais antigas no vale do Dordogne, para fins hidrelétricos, onde o trauma das populações locais foi profundo. Com o caso das barragens alpinas, o historiador Dalmasso (2008, p. 141-156), também demonstra o impossível ou difícil diálogo entre engenheiros e habitantes, um equilíbrio de poder que muda com o tempo ao medir os objetivos das barragens, e estrutura sua oposição, domando o discurso dos engenheiros.

Por fim, Nathalie Blanc e Denis Chartier (2008, p.169-190), nesta mesma coletânea, tratam do complexo hidráulico de Belo Monte, na Amazônia brasileira como um projeto de controvérsia:

(...) a barragem é apresentada como quase perfeita por alguns membros da Eletronorte, que se posicionam dizendo que não cometerão os mesmos erros ocorridos na construção das barragens anteriores, como a de Tucuruí, arquétipo de um projeto ecológico e socialmente desastroso. Do ponto de vista dos impactos sociais, a Eletronorte afirma que apenas 550 famílias (incluindo 200 famílias indígenas) serão diretamente afetadas pela barragem de Belo Monte, enquanto milhares serão indiretamente afetadas.

**Os problemas indiretos causam um maior número de adversidades, afetando a vida cotidiana dos povos indígenas.** Três pequenos grupos indígenas (Xipayá, Kuruaya e Arara) de 98 pessoas que vivem nas grandes quedas, e os Juruna (73 pessoas), da tribo Paquiçamba, estão em risco de perder o acesso ao rio por causa do desvio. O Xikrin (390 pessoas), da terra indígena Trincheira/Bacajá, corre o risco de ser afetado negativamente pela subida das águas causada pela barragem planejada no rio Bacajá (LITTLE, 2003, p. 14-15). Além destas, cerca de 300 pessoas do município de Altamira ou Vitória do Xingu terão que ser realocadas por causa dos impactos da barragem. Notemos também que a cidade de Altamira pode passar de 80.000 habitantes para 200.000 habitantes em muito pouco tempo, enquanto a de Vitória do Xingu passará de 11.000 para 60.000 (p. 182) [tradução livre - grifos da autora].

Para a análise das experiências trabalhadas neste artigo, realizo um estudo de bibliografia — ainda em andamento — que pretende elaborar um referencial teórico-metodológico para pesquisa. Na sequência, com base nas publicações dos dois coletivos (Foz AFora e *Art Urbain e Folie Kilomètre*) e conteúdo de entrevistas realizadas com dois diretores do Foz Afora, analiso as intervenções feitas por eles por meio de três temas-chave: 1. Condições de emergência da intervenção; 2. Intervenções artístico-urbanas; e 3. Capacidade de criar redes culturais coletivas e articular-se com movimentos sociourbanos mais amplos.

### **3 O corpus de intervenções artísticas e sua análise**

#### **3.1 Condição da emergência e intervenções nos dois exemplos**

##### **3.1.1 A experiência Foz Afora**

Viver com o rio, viver com a água. A abundância de água nos rios varia de acordo com as estações e o clima. Regência é um distrito do município de Linhares-ES, localizado na margem direita do rio Doce, com cerca de 1.800 habitantes (IBGE, 2010). É uma vila de pescadores que vivia da pesca e do turismo em torno do rio e do mar. A praia protegida como reserva ecológica desde 1985 (Projeto TAMAR)<sup>5</sup> garante a desova de tartarugas marinhas que sempre retornam ao local onde nasceram para depositarem seus ovos. Além da beleza natural, a qualidade das ondas para a prática do surfe atrai muitos turistas. As tradições locais do Congo do Caboclo Bernardo (herói) testemunham a riqueza do lugar. Antes da colonização branca que iniciou a exploração predatória do Rio Doce, o local foi habitado pelos índios botocudos, que sofreram todo tipo de violência dos colonizadores, dedicados ao seu extermínio<sup>6</sup>.

A *Ocupação Foz Afora* é, antes de tudo, um projeto de pesquisa do *Coletivo Líquida Ação* baseado em uma residência artística realizada na foz do Rio Doce no mês de junho de 2017, um ano e meio após o rompimento da barragem de Fundão, da mineradora Samarco, em Mariana (MG).

**Figura 1. Capa da publicação Foz Afora**



Fonte: Coletivo Líquida Ação (2017, p. 16)

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.tamar.org.br/acesso>. Acesso em: 12 maio 2018.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.coletivoliquidaacao.com>. Acesso em: 12 abr. 2018. As entrevistas com a diretora do Coletivo de agosto e com o antropólogo Jérôme Souty foram realizadas pela autora em 8 de agosto de 2018.

*Experimentar as mudanças ambientais com atores múltiplos e ativar um olhar crítico*

Caterine Reginensi

O rompimento da barragem de rejeitos do Fundão, da mineradora Samarco, em Bento Gonçalves, distrito de Mariana/MG, em março de 2015, teve consequências no rio Doce. A “lama” percorreu o rio até a sua foz em Regência, atingindo as famílias em seu modo de vida entre o rio e o mar, onde a história dos moradores não tem como ser dissociada das águas (CREADO *et al.*, 2016).

Figura 2. Mapa do local de rompimento da barragem até o mar



Fonte: Coletivo Líquida Ação (2017, p. 13)

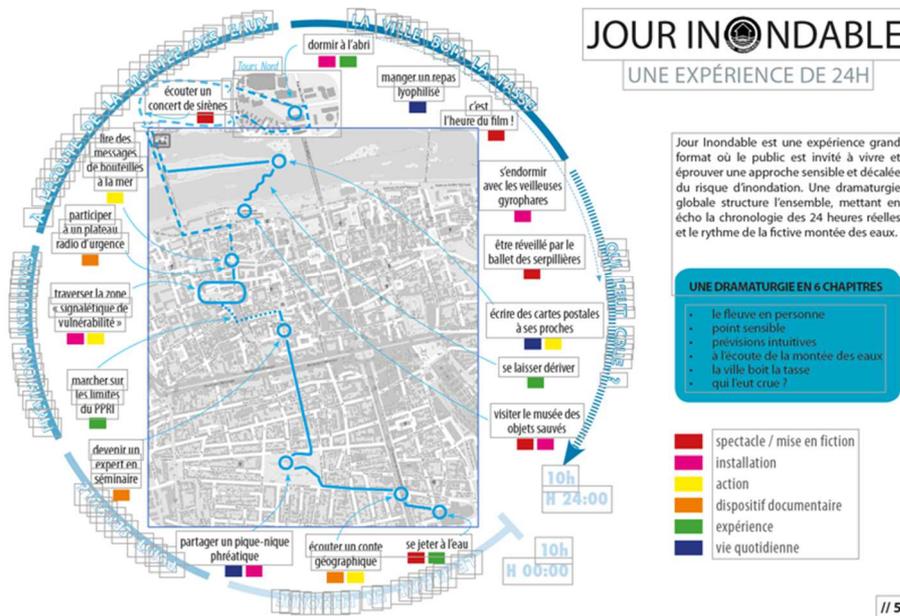
### 3.1.2 A experiência de A grande enchente

A experiência com o Coletivo *Art urbain* na cidade de Rivecastel refere-se a uma encomenda pública visando, junto com artistas, sensibilizar a população local sobre o risco das enchentes do rio Loire. Como foi dito na introdução, poucos dados existem sobre Rivecastel e *Art urbain*. Mas o método foi também experimentado com o coletivo de artistas “La Folie Kilomètre” que trabalhou sobre esta questão de enchentes na cidade de Tours (OKAMURA; LOLIVE, 2015, p. 8). Tours é uma cidade no oeste da França, às margens dos rios Loire e Cher, no departamento de Indre-et-Loire, da qual é a capital. A cidade, com 136.463 habitantes em 2018, encontra-se no centro de uma unidade urbana de 355.587 habitantes (em 2018). A cidade é a capital da metrópole Tours Val de Loire e, com sua autoridade intercomunitária, é uma das 22 metrópoles francesas oficiais. A universidade François Rabelais é parceira da experiência com o coletivo ‘La folie Kilomètre’ no tema das enchentes.

*Experimentar as mudanças ambientais com atores múltiplos e ativar um olhar crítico*

Caterine Reginensi

Figura 3. A experiência de 24 horas do dia da inundação na cidade de Tours



Fonte: <http://polau.org/ressources-en-ligne-etudes/>

### 3.2 Intervenções a partir da experiência dos dois coletivos

#### 3.2.1 Foz Afora

As experiências cênicas e *performances* de intervenção na vila de pescadores pretendem traçar conexões *corpo-memória-ambiente* por meio da sobreposição de vozes, imagens, ações, espaços, textos e outras materialidades geradas pelos encontros entre a equipe e os moradores. Em nenhum momento o coletivo fala de **espetáculo**; trata-se, primeiramente, de **uma residência artística** e, depois, de **uma experiência cênica**. Quatro espaços/tempos desta residência/experiência organizam a publicação: abertura, paisagens e imaginário geofísico, Da pesca e dos peixes na foz do rio Doce, corpos atingidos, resistência e resiliências. No primeiro momento, a voz da Mãe Edna, moradora de Regência abre a residência: “Eu amava pescar. Eu passava a noite com papai na beira do mar, perto da barra, da boca do rio” (COLETIVO LÍQUIDA AÇÃO, 2017, p. 11). Em seguida, o coletivo apresenta o projeto de residência nesse lugar “onde os reservatórios de água estavam secando, e a proposta era investigar modos de sobrevivência” (COLETIVO LÍQUIDA AÇÃO, 2017, p. 15). O rio Doce, com 853 km de extensão, *agonizava*, chamando atenção dos membros do *Coletivo Líquida Ação* (2017). O Coletivo enviou a proposta no Edital Rumos Itaú Cultural e, dias depois, rompeu-se a barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais<sup>7</sup>, o que provocou despejo de lama de rejeitos de minérios, gerando uma mudança considerável em todo o rio Doce. Assim, após a chegada da lama na foz do rio, no dia 20 de novembro 2015, a pesca foi interditada e a água para consumo passou a ser fornecida por caminhões-pipa.

<sup>7</sup> A barragem de rejeitos de mineração do Fundão pertence à mineradora Samarco S.A., uma *joint venture* entre a brasileira Vale S.A. e a anglo-australiana BHP Billiton.

*Experimentar as mudanças ambientais com atores múltiplos e ativar um olhar crítico*

Caterine Reginensi

*Com a lama, o rio voltou a desaguar no mar, agora expelindo um vômito marrom [...] foi um desastre, um crime socioambiental sem precedentes [...] o projeto inicial redimensionou-se e intensificou o engajamento dos membros do projeto (entrevista com Eloisa Brantes, agosto de 2018).*

A residência começou um ano e meio depois da catástrofe de Mariana, e, em junho de 2017, a equipe ficou 22 dias em residência. Torna-se relevante o *como chegar lá*. Os membros do Coletivo decidiram percorrer grande parte do rio, viajando no trem da Vale — Estrada de Ferró Vitória-Minas (EFVM). Durante 12 horas de viagem, observaram as máquinas de extração e a lama tóxica.<sup>8</sup>

A residência foi uma convivência com os moradores, pescadores, comerciantes, biólogos, ativistas, surfistas e artistas da Vila Regência, mas também foi o encontro de moradores da comunidade Areal, da comunidade indígena da reserva de Comboios e da comunidade ribeirinha de Povoação, situada na outra margem do rio Doce.

A equipe composta de nove pessoas (profissionais da dança, artes visuais, arte sonora, teatro, antropologia social) viveu experiências únicas e intensas que contam histórias do cotidiano. Nas três comunidades impactadas pela catástrofe, a equipe chegou “como artistas dispostos a criar coletivamente outras possibilidades de ouvir e contar histórias do lugar, ativando memórias e imaginários no rio” (entrevista com Eloisa Brantes).

O antropólogo Jérôme Souty chama atenção sobre as *invisibilidades* do rio Doce (COLETIVO LÍQUIDA AÇÃO, 2017, p. 26-31), mostrando como o rio é, antes de mais nada, um organismo frágil de grande complexidade. Lembra as primeiras ocupações do território da bacia por povos indígenas, das dificuldades de navegação no rio, que, progressivamente desde o início da colonização, conduziam ao longo de tempo à exploração de minerais e ao extermínio de povos indígenas. Os Botocudos (chamados assim porque usavam botoques nos lábios e nas orelhas) foram “pacificados” no início do século XX. De fato, a história dos povos indígenas é uma história de deslocamentos e exílios forçados. “*Esta invisibilização dos índios pelo poder oficial continua até hoje*” (entrevista com J. Souty, agosto de 2018).

O antropólogo fala dos ritmos da vida local guiada pela pesca artesanal. Segundo Jérôme Souty indica na entrevista<sup>9</sup>, existem muitas formas de pesca, e ressalta a convivência do coletivo com pescadores: Aprender a fazer rede e a pururucar “*É pegar o peixe com a mão [...] enfiar a mão e puxar o camarão ou a lagosta dentro do burquinho [...]*” (COLETIVO LÍQUIDA AÇÃO, 2017, p. 55). A cultura do congo resgatada no tempo da residência e na publicação explora a figura do índio perseguido que se torna o caboclo herói (REIS, 2003; COLETIVO LÍQUIDA AÇÃO, 2017, p. 102 -103).

Hoje em dia, existe a banda do Congo<sup>10</sup>:

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.coletivoliquidaacao.com/single-post/2017/06/18/Anota%C3%A7%C3%A3o-audio-visual-Percurso-TremRio-Doce>. Acesso em: 10 jun. 2018.

<sup>9</sup> Na publicação do Coletivo Líquida Ação (p. 72-77), Jérôme Souty explicita, de forma detalhada, essas diferentes formas de pesca em relação a competências locais de saber transitar entre o rio, os brejos, os pântanos, o mangue, os alagados, a lagoa e o mar. São assim descritos os inumeráveis tipos de pesca artesanal de caceio de rede de espera, pesca com espinhel, pesca de arrasta, de calão, de redinha (perto do mangue), pesca de dia, de noite, pesca de lanterna, de faca... *a arte das armadilhas* como escreve Souty mostrando como várias dessas técnicas de pesca se inspiram nas técnicas indígenas, dando uma atenção maior aos *jequiás* ou *jequis* para pegar camarão, pitu e lagostas de água doce.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.coletivoliquidaacao.com/single-post/2017/06/04/Bandas-de-Congo>. Acesso em: 10 jul. 2018.

*Experimentar as mudanças ambientais com atores múltiplos e ativar um olhar crítico*

Caterine Reginensi

No ritmo do Congo, as pessoas se entregam ao corpo, que é alma. Na alegria dos encontros, quase ninguém se cansa. Quem cansa descansa para tornar a tocar e a dançar. A intensidade do tempo é infinita. No fim da festa, Zé da Casaca, um homem forte, exímio tocador de casaca e bom bebedor de cachaça, me confessa sua tristeza em retornar ao trabalho no dia seguinte. Mas sorrindo ele tem a certeza de voltar no próximo ano.

Deve-se ressaltar que o mestre do Congo é também um pescador de alto-mar (COLETIVO LÍQUIDA AÇÃO, 2017, p. 107), pescador que ocupa dois papéis na aldeia com sua música sendo inspirada pelo mar — balanço do mar, balanço do som...

### 3.2.2 Intervenção *A grande enchente*

O que pretende a experiência no caso francês:

- a) Uma sensibilização sobre os riscos através de uma jornada de deambulação/**espetáculo**, ou seja, o colocar os conhecimentos do dia a dia/sensíveis no coração da criação artística. A escolha é a de *não mostrar o rio* e, nessa ausência, provocar a tomada de consciência de sua existência e da possibilidade de provocar enchentes. Outra escolha é a de lançar mão de **metáforas**. Por exemplo, organizar um piquenique *freático* na beira do rio delimitado por uma série de fios de cor azul. Um *café da manhã agrícola* simboliza os efeitos positivos da subida das águas, ou seja, a fertilização do solo (ARAB; OZDIRLIK; VIVANT, 2016, p. 56-57).
- b) Uma criação artística inserida no real: preparação e concepção de uma experiência credível *faire comme si*. Trata-se de um coletivo **pluridisciplinar** que monta uma dramaturgia em que a realidade e a ficção são permanentemente imbricadas. Os atores são diversos: o público, que interpreta seu próprio papel ao descobrir que a subida das águas os coloca numa situação de risco até não poderem voltar para suas casas e terem que ser abrigados num ginásio; os profissionais (urbanistas, defesa civil, serviço social), que interpretam o papel que têm na vida real, participando e fazendo participar o público no cenário de um *seminário do risco*, de uma *rádio de emergência* que divulga as informações sobre a enchente. Esta distribuição de papéis, conforme a fala de um dos artistas, deveria questionar o lugar do espectador passivo: *abordagem da criação artística mais como uma experiência para viver do que como um show para assistir* (ARAB; OZDIRLIK; VIVANT, 2016, p. 58) [tradução da autora].
- c) Uma criação submetida à avaliação: **coaboração ou parceria?** Os artistas tornam-se mediadores, fazendo o papel de produtor e de gerente de palco, interagindo com os profissionais, os quais emitem ideias que são incorporadas no cenário pelos artistas. No final, esta experiência é construída como uma injunção: de um lado, a criação artística e o que implica de poesia e liberdade e, do outro, a transmissão de informações para prevenir o cidadão ordinário sobre os riscos, os quais devem ser compreensíveis e assimilados por ele (ARAB; OZDIRLIK; VIVANT, 2016, p. 61).

#### 4 Discussão

Primeiramente, é preciso destacar o caráter experimental e a duração de cada experiência, o que torna a comparação quase impossível. No caso do projeto *Foz Afora*, os artistas vivem 22 dias com os atores locais. No projeto *A grande enchente*, os artistas recebem uma encomenda e organizam, em parceria com atores do poder local, uma deambulação/espetáculo com cerca de 100 pessoas locais. Estas fazem um cadastro alguns dias antes, para, no dia marcado, participarem sem saber muito bem do quê. A deambulação é apresentada por eles como um passeio que dura 24 horas. Esta é a principal limitação da experiência; os artistas envolvidos sublinham que esta experiência é única e que provavelmente não poderia ser reproduzida (em particular o deslocamento das pessoas) em outros lugares onde uma verdadeira enchente tivesse acontecido, provocando um trauma. De outro lado, os comanditários que financiam a experiência sublinham o número pequeno de participantes, a dificuldade de reproduzir esta experiência para sensibilizar de forma preventiva e eficiente as pessoas sobre o risco de enchentes. O projeto *Foz Afora* está na contramão da experiência francesa, e junta artistas, pesquisadores e atores locais que vivenciaram uma realidade traumática para tentar trabalhar uma pergunta principal: de que forma a imersão de artistas-pesquisadores nesta realidade traumática pode participar e contribuir com a reelaboração do imaginário coletivo?<sup>11</sup>

Finalmente, e depois dos encontros? *A grande enchente* deixa poucas marcas. A minha busca na internet sempre me reenviava ao texto da publicação (ARAB; OZDIRLIK; VIVANT, 2016), apesar de ler no referido texto que o *Coletivo Art urbain* captou imagens e vídeos que foram divulgados em plataforma na internet.

O projeto *Foz Afora*, a partir dos encontros e depois deles, desenvolvem um trabalho que articula experiências artísticas e políticas. Os encontros, a convivência *in loco* com atores tão diversificados, como pescadores, bandas do congo, dançarinos locais, biólogos, são tipo de ações. A esta ação, chamada *convivências locais*, juntam-se três outras: *iniciativas e ações compartilhadas com moradores* (participação nas festas em creches e escolas locais, ações performativas com adolescentes, filmagem e edição e projeção da peça teatral *Auto do Caboclo Bernardo* com uma companhia local); *ativação e escuta e registro de memórias*: pesquisas documentais e antropológicas, contato direto com formas de espiritualidade tradicionais ligadas à umbanda; e *experimentação cênica entre corpos e paisagens: performance* coletiva e participação dos moradores (COLETIVO LÍQUIDA AÇÃO, 2017, p. 22-23). Mas, além da residência, o projeto recebeu convites do coordenador cultural do projeto Tamar e do diretor teatral da Companhia de Artes de Regência. E, assim, o projeto *Foz Afora* vem se desdobrando, potencializando encontros e deslocamentos. Porém, na entrevista com Eloisa Brantes, foi destacada a dificuldade de contemplar todas as ações para um desdobramento por falta de recursos financeiros. O projeto inicial contou com a verba do Itaú Cultural, que permitiu com que a residência e a publicação acontecessem, mas faltam agora outras possibilidades financeiras que permitam dar continuidade ao projeto e à experiência.

A cultura de risco (OKAMURA, LOLIVE, 2019) que emerge das duas experiências pode ser entendida como formas de experimentar novas práticas para tornar possível viver em um lugar hostil, problemático e em constante transformação.

Trata-se de testar metodologias para que os moradores, usuários:

---

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.coletivoliquidaacao.com/projetofozafora>. Acesso em: 10 jun. 2018. Ver ampla bibliografia nas páginas 23 e 31.

---

*Experimentar as mudanças ambientais com atores múltiplos e ativar um olhar crítico*Caterine Reginensi

---

- No caso francês façam a experiência de uma situação de inundação para entender o significado do risco e compreender melhor efeitos secundários.
- No caso brasileiro, os moradores - que já estavam confrontados à uma situação de poluição do rio e que foram atingidos pela catástrofe do rompimento da barragem de Fundão, da mineradora Samarco, em Mariana (MG), pudessem viver melhor nesta aldeia. Neste caso, é importante considerar a região não somente como zona de risco, mas como um meio de vida no qual seus habitantes têm um conhecimento do território e possuem saberes a serem reconhecidos.

### 5 Considerações finais

A singularidade das experiências potencializa a noção de resistência como força transformadora. Pouco antes de finalizar esta publicação, encontramos o nome Foz Afora: o que deságua mar adentro (COLETIVO LÍQUIDA AÇÃO, 2017, p. 16).

Refletir sobre as interferências artísticas, a antropologia, a arte e o desenvolvimento dos territórios na contemporaneidade sugerem questões a serem trabalhadas em profundidade, no futuro, como por exemplo: Quais são as relações estéticas, e políticas, entre as formas de expressão e o contexto no qual elas tomam forma? O que lembrar sobre esses cruzamentos entre antropologia e arte, para tentar estudar desastres e/ou riscos socioambientais?

A abordagem a partir das duas experiências que juntam antropólogos, artistas e profissionais do urbanismo<sup>12</sup> e a intensidade dos encontros que essas convivências provocam trazem caminhos desafiadores. Colocar em perspectiva toda a riqueza e as dificuldades de práticas artístico-políticas mostra a importância de estudar a realidade com os atingidos e de contribuir de alguma maneira para informar sobre os custos que numerosos indivíduos e grupos sociais pagam para manter um tipo de modelo energético no caso brasileiro<sup>13</sup>. O caso francês associando profissionais do urbanismo e artistas oferece uma reflexão sobre novas colaborações numa abordagem sensível do espaço urbano e da prevenção dos riscos. Dirigindo-se ao público em geral, a experiência conscientiza sobre as questões de risco em áreas inundáveis por meio da combinação de dramaturgia, ciência e questões territoriais.

Retrabalhando o material coletado poderia ser pensado que existe, nessas experiências, a ideia subjacente de que o artista é (ou pode ser) um produtor de dissenso (RANCIÈRE, 2008). Mas para além disso, interessa também a ideia do agente articulador, que componha, junto com outros agentes em diferentes posições, um elemento de presença no espaço físico e simbólico.

Trata-se de refletir sobre o lugar onde vivemos, contemplá-lo com um compromisso de pensamento para, de alguma maneira se tornar um "espectador emancipado" (RANCIÈRE, 2008) que possa ser crítico em relação a seu momento presente<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Confira também a continuidade de intervenções, na região Loire no *site* <http://polau.org/incubations/les-expeditions-renversantes/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

<sup>13</sup> Vale lembrar que o processo de julgamento da empresa Samarco pelo maior crime ambiental da história da mineração foi suspenso em agosto de 2017.

<sup>14</sup> Vale ressaltar a experiência de roda de conversa, no caso de uma pesquisa de extensão que convidou um artista junto com lideranças comunitárias, na favela da Rocinha. <https://vimeo.com/429650039>. Senha: rocinha2shy2019. Acesso em: 20 jun. 2020.

---

*Experimentar as mudanças ambientais com atores múltiplos e ativar um olhar crítico*Caterine Reginensi

---

Este texto é um convite para refletir além dos casos estudados e continuar a explorar outros casos não apenas a partir de um *corpus* de experiências, mas praticando uma etnografia multilocalizada (MARCUS, 2011) e em uma perspectiva situacional (BUROWOY, 2003).

Através das narrativas produzidas por diferentes atores, tais experiências podem ser vistas como sendo "...uma concepção testemunhal de verdade e para uma relação imediata e intensa com os fatos." (SANTOS, 2019, p. 125). Essas experiências compõem o que será considerado como sendo "conhecimento artesanal", conforme Santos (SANTOS, 2019). Por outro lado, a experiência vivida de luta e resistência de populações vulnerabilizadas coloca uma dificuldade ao conhecimento científico por conta da sua incompletude e incerteza (SANTOS, 2019).

Pensar antropologia, arte e política a partir das experiências cotidianas dos sujeitos ocasiona uma desestabilização nos pesquisadores e artistas. O caráter experimental indica que não existem fórmulas nem resposta definitiva a partir das experiências às vezes curtas, ou incompletas, ou insuficientes. O mais importante é a relação que se estabelece entre diferentes vozes que contam histórias a serem escritas por vários atores. Narrativas podem ser entendidas como sendo o produto de um processo de construção reflexivo a partir das ações, experiências dos sujeitos através das suas interações cotidianas com os vários elementos constituintes de seu território.

### *Referências*

ARAB, N.; OZDIRLIK, B.; VIVANT, E. **Expérimenter l'intervention artistique en urbanisme**. Rennes: Presses Universitaires, 2016.

AUBRY, A.; BLEIN, A.; VIVANT, E. The promotion of creative industries as a tool for urban planning. **International Journal of Cultural Policy**, v. 21, n. 2, p. 121-138, 2015.

BLANC, N.; BONIN, S. **Grands barrages et habitants**. Paris: Maison des Sciences de l'Homme et Editions Quae, 2008.

BLANC, N.; CHARTIER, D. Les développements durables de l'Amazonie. *In*: BLANC, N.; BONIN, S. **Grands barrages et habitants**. Paris: Maison des Sciences de l'Homme et Editions Quae, 2008. p. 169-190.

BLANC, N.; LOLIVE, J. Vers une esthétique environnementale: le tournant pragmatiste. **Natures Sciences Sociétés**, v. 17, p. 285-292, 2009.

BUROWOY, M. Revisits. An outline of a theory of reflexive ethnography. **American sociological review**, v. 68, p. 645-679, 2003.

CERNEA, M. M. Penser les risques sociaux du développement. *In*: BLANC, N.; BONIN, S. **Grands barrages et habitants**. Paris: Maison des Sciences de l'Homme et Editions Quae, 2008. p. 57-76.

COLETIVO LÍQUIDA AÇÃO. **Foz Afora**: Residência artística no Rio Doce. Apoio Itaú Cultural, 2017.

---

*Experimentar as mudanças ambientais com atores múltiplos e ativar um olhar crítico*Caterine Reginensi

---

CREADO, E. S. J. *et al.* Modos de olhar, contar e viver. *In*: MILANEZ, B.; LOSEKAN, C. **Desastre no Vale do rio Doce**: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital, Letra e Imagem, 2016.

DALMASSO, A. Ingénieurs et habitants autour des barrages alpins. *In*: BLANC, N.; BONIN, S. **Grands barrages et habitants**. Paris: Maison des Sciences de l'Homme et Editions Quae, 2008. p. 141-156.

DEWEY, J. **Art as Experience**. Trad. fr.: Oeuvres philosophiques. III. L'Art comme expérience. New York: Berkley Publishing Group; Tours, Farrago/Pau: Publications de l'Université de Pau, 2005.

FAURE, A. Écouter les voix de la Vallée: les riverains de la Dordogne. *In*: BLANC, N.; BONIN, S. **Grands barrages et habitants**. Paris: Maison des Sciences de l'Homme et Editions Quae, 2008. p. 101-124.

IBGE. **Cidades**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/linhares/panorama>. Acesso em: 6 fev. 2021.

LITTLE, P. E. **Abundance is not Enough**: Water-related Conflicts in the Amazon River Basin. Brasília: Universidade de Brasília, 2003. 23p. (Série Antropologia).

LITTLE, P. E. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 85-103, jan./jun. 2006.

MARCUS, G. E. Multi-sited ethnography: Five or six things I know about it now. *In*: MARCUS, G. E. **Multi-sited ethnography**: problems and possibilities in Translocation of research Methods. Oxford: Routledge, 2011. p. 16-34.

OKAMURA, C.; LOLIVE, J. Construir e experimentar métodos participativos para desenvolver uma cultura de risco em São Paulo. **Territorium**, n. 22, p. 55-64, 2015.

RANCIÈRE, J. **Le partage du sensible**: Esthétique et politique. Paris: éditions La Fabrique, 2000.

RANCIÈRE, J. **Le spectateur émancipé**. Paris: La Fabrique, 2008.

REIS, R. L. P. R. **Caboclo Bernardo**: história e cultura na Barra do Rio Doce. Linhares, ES: Unilhares, 2003.

SANTOS, B. de S. **O fim do império cognitivo**: a afirmação das epistemologias do Sul. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

WATEAU, F. Reproduire un village à l'identique: Alqueva. *In*: BLANC, N.; BONIN, S. **Grands barrages et habitants**. Paris: Maison des Sciences de l'Homme et Editions Quae, 2008. p. 77-100.

---

*Experimentar as mudanças ambientais com atores múltiplos e ativar um olhar crítico*Caterine Reginensi

---

---

**COMO CITAR (ABNT):** REGINENSI, C. Experimentar as mudanças ambientais com atores múltiplos e ativar um olhar crítico. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, v. 23, n. 1, p. 284-298, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p284-298>. Disponível em: <http://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15879>.

**COMO CITAR (APA):** Reginensi, C. (2021). Experimentar as mudanças ambientais com atores múltiplos e ativar um olhar crítico. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, 23(1), 284-298. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p284-298>.

Submetido em: 6 out. 2020

DOI: 10.19180/1809-2667.v23n12021p299-314

Aceito em: 17 mar. 2021

## *Uma experiência de concepção de jogos pedagógicos para redução de riscos de desastres*

Marcos Barreto de Mendonça  <https://orcid.org/0000-0002-0708-9728>

Doutor (2000) em Engenharia Civil (área de Geotecnia) pela COPPE/Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor Associado do Departamento de Construção Civil (Setor de Geotecnia) da Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) Professor da graduação em Engenharia Civil e dos programas de pós-graduação em Engenharia Civil da COPPE/UFRJ, em Engenharia Ambiental e em Engenharia Urbana da Poli/UFRJ e em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense (UFF) – Niterói/RJ – Brasil. E-mail: mbm@poli.ufrj.br.

Alessandra Conde Freitas  <https://orcid.org/0000-0001-7068-336X>

Doutora (2014) em Engenharia Civil pela COPPE/Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora adjunta da Escola Politécnica da UFRJ (Departamento de Construção Civil – Setor de Geotecnia e mestrado do PPE – Programa de Projeto de Estruturas da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – Rio de Janeiro/RJ – Brasil. E-mail: alessandracfreitas@poli.ufrj.br.

### *Resumo*

O marco de Sendai preconiza o desenvolvimento de uma cultura que promova a participação da população na gestão dos desastres, para a qual são importantes ações de educação para redução de riscos de desastres (ERRD) nos ambientes formal, não formal e informal. Pesquisas e práticas sobre ERRD são relativamente recentes, evidenciando uma necessidade urgente de se avançar na concepção de metodologias para a realização dessas ações. Em novembro de 2019, em Campos dos Goytacazes, foi realizado o minicurso “Ações educativas para a redução de riscos e desastres” para participantes do II Seminário Internacional de Riscos e Desastres Socioambientais, tendo sido ministrado pelos autores deste trabalho. O objetivo principal do artigo é apresentar e discutir os resultados da parte prática do curso em que os participantes, organizados em grupos de cinco, elaboraram jogos para serem utilizados em ERRD. Entre os aspectos observados nos materiais elaborados, constatou-se uma abordagem interdisciplinar do tema, a preocupação com sua contextualização com a realidade local e a promoção da interatividade e da troca de saberes.

Palavras-chave: Redução de Riscos. Desastres. Educação. Participação Social.

## *An experience of pedagogical game design for disaster risk reduction*

### *Abstract*

The Sendai framework advocates the development of a culture that promotes the participation of the population in disaster management, for which education for disaster risk reduction (DRRE) in formal, non-formal and informal ways is important. Research and practices on DRRE are relatively recent, showing an urgent need to advance the conception of methodologies for such actions. In November 2019, the mini-course "Educational for Risk and Disaster Reduction" was held by the authors in Campos dos Goytacazes for participants of the II International Seminar on Socio-Environmental Risks and Disaster. The main objective of the article is to present and discuss the results of the practical section of the course in which the participants, organized in groups of five, elaborated games to be used in DRRE. These aspects were observed in this production: an interdisciplinary approach of the theme, the concern with its contextualization with the local reality, and the promotion of interactivity and exchange of knowledge.

Keywords: Risk Reduction. Disaster. Education. Social engagement.

## *Una experiencia de diseño de juegos pedagógicos para la reducción del riesgo de desastres*

### **Resumen**

El marco de Sendai aboga por el desarrollo de una cultura que promueva la participación de la población en la gestión de desastres, para lo cual las acciones de educación para la reducción del riesgo de desastres (ERRD) son importantes en ambientes formales, no formales e informales. Las investigaciones y prácticas sobre ERRD son relativamente recientes, lo que evidencia la urgente necesidad de avanzar en el diseño de metodologías para llevar a cabo estas acciones. En noviembre de 2019, en Campos dos Goytacazes, se realizó el mini-curso “Acciones educativas para la reducción de riesgos y desastres” para los participantes del II Seminario Internacional sobre Riesgos y Desastres Sociales y Ambientales, habiendo sido impartido por los autores de este trabajo. El objetivo principal del artículo es presentar y discutir los resultados de la parte práctica del curso en la que los participantes, organizados en grupos de cinco, desarrollaron juegos para ser utilizados en ERRD. Entre los aspectos observados en los materiales elaborados, hubo un abordaje interdisciplinario del tema, la preocupación por su contextualización con la realidad local y la promoción de la interactividad y el intercambio de conocimientos.

Palabras clave: Reducción de riesgos. Desastre. Educación. Participación social.

***Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores***



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

## 1 Introdução

A educação ambiental é uma estratégia de mobilização e de empoderamento da sociedade com o intuito de estimular a cidadania consciente de seu papel no respeito da sustentabilidade ecológica (LOUREIRO, 2012). Nessa linha, o Marco de Ação de Sendai (UNISDR, 2015), principal instrumento documental norteador das estratégias de ação de redução de risco de desastres (RRD) em nível internacional para o período de 2015-2030, destaca a importância do conhecimento, da educação, da capacidade e da resiliência a desastres (UNISDR, 2015). Um de seus princípios norteadores é que a redução do risco de desastres exige engajamento e cooperação de toda a sociedade, o empoderamento e a participação de todas as partes interessadas, ao mesmo tempo que ressalta a necessidade de se ter uma abordagem mais centrada nas pessoas. Entre as prioridades de ação definida pelo marco está a promoção da incorporação de conhecimento sobre o risco de desastres na educação formal e não formal em todos os níveis e de estratégias para reforçar a educação e a conscientização pública sobre RRD. Ao abordar o papel das partes interessadas no processo de RRD, o marco reforça ainda mais o papel da educação quando diz que crianças e jovens são agentes de mudança e devem ter espaço e modos de contribuir para a RRD, de acordo com a legislação, com a prática nacional e com os currículos educacionais.

Por sua vez, no Brasil, a ERRD se baseia na Lei 12.608/2012 que regulamenta a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC - BRASIL, 2012), que tem como um dos objetivos o desenvolvimento de uma cultura nacional de prevenção de desastres destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastres, deixando evidente a necessidade de sua temática central estar integrada à educação.

Segundo Petal (2009), a educação para redução de riscos e desastres (ERRD) visa possibilitar o entendimento das condições naturais e das ações e inações humanas que levam ao desastre, estimular as mudanças no comportamento individual e comunitário e motivar a defesa e o aumento das expectativas das políticas sociais de RRD.

A ERRD deve seguir as recomendações da Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental, de Tbilisi (UNESCO, 1977), em que a educação ambiental surge como aspecto inovador e questionador, procurando levar o cidadão a assumir suas responsabilidades, seus direitos e deveres bem como a compreender a sua estreita relação com o meio ambiente do qual faz parte. De uma forma geral, os objetivos da educação ambiental, definidos em Tbilisi e aos quais a ERRD deve se alinhar, são: auxiliar os grupos sociais e os indivíduos na compreensão do meio ambiente em sua totalidade (aspectos naturais e criados pelo homem) e dos problemas a ele relacionados; auxiliar no despertar do interesse e da sensibilização pelo meio ambiente; desenvolver o senso crítico; motivar a aquisição de habilidades necessárias e a participação ativa para melhoria e da proteção do meio ambiente. O processo de educação deve ser contínuo e permanente, passando por todas as fases do ensino formal e não formal.

O tema de ERRD é relativamente recente e carece de estudos, a partir dos quais se pode caminhar no sentido da construção de um método educacional, entretanto sem deixar de considerar as especificidades do local a ser contemplado com tais atividades. Experiências de ERRD no ensino formal e não formal, envolvendo atores estatais e não estatais, realizadas no Brasil e no exterior, têm destacado a necessidade de que a ERRD tenha seu conteúdo abordado de forma interdisciplinar, que suas atividades sejam práticas, interativas e participativas, estejam relacionadas com a realidade local, despertem a criatividade e um sentido afetivo entre seus participantes e garantam a troca de saberes entre os mesmos (DA-SILVA-ROSA *et al.*, 2015; FREITAS, 2018a e 2019a; JOHNSON *et al.*, 2014; LIDSTONE, 1996;

---

*Uma experiência de concepção de jogos pedagógicos para redução de riscos de desastres*Marcos Barreto de Mendonça, Alessandra Conde Freitas

---

MARCHEZINI *et al.*, 2019; MENDONÇA; LUCENA, 2013; MENDONÇA; VALOIS, 2017; MENDONÇA *et al.*, 2019; NORONHA, 2019; PETAL; IZADKHAH, 2008; SELBY; KAGAWA, 2012; SHAW *et al.*, 2009 e 2011; TRAJBER; OLIVATO, 2017; entre outros).

Freitas (2018a) e (2019b) apresenta, além das orientações acima, alguns elementos específicos que podem/devem ser observados nas atividades educativas para RRD, baseados nas experiências de oficinas educativas para RRD realizadas entre 2015 e 2019, no âmbito do Projeto Espaço Fluir<sup>1</sup>. As oficinas contemplam jogos e/ou atividades similares. Dentre os elementos que podem ser observados considera-se importante buscar compreender os interesses, necessidades e limitações do público a que a atividade/jogo se destina (processo de escuta e observação). Também é importante criar estratégias para estabelecimento de vínculo harmonioso e empatia entre todos os integrantes da equipe executora e participantes do jogo/atividade, o que aumenta o engajamento, a colaboração e a cooperação nas atividades interativas e participativas (ao invés da competição), além de potencializar a concretização dos resultados por meio da troca de saberes.

Estimular o processo observacional em várias escalas (temporais e espaciais) é outro aspecto destacado por Freitas (2018a) e (2019b). Nos jogos em que a observação de cenários é requerida para tomada de decisão, é desejável compreender que em determinados momentos é necessário ter-se a visão global de um dado aspecto e em outros a visão mais detalhada é requerida. Compreender também que, por exemplo, há situações em que a tomada de decisão pessoal pode afetar, apenas, o próprio indivíduo ou o núcleo familiar. Mas em outros casos a tomada de decisão pessoal pode afetar, também, a comunidade em que se está inserido (relação causa e efeito em escalas diferenciadas).

Nas atividades educativas para RRD é importante possibilitar o conhecimento das ameaças mais comuns, entender suas características, incluindo a sazonalidade, as principais causas (naturais e antropogênicas) e os sinais que caracterizam a deflagração/instabilização do elemento que representa a ameaça, bem como possibilitar saber sobre o passado dos desastres e os riscos específicos locais, procurando conhecer, inclusive, as populações mais vulneráveis aos desastres (FREITAS, 2018a, 2019b).

A discussão de como e por que os desastres podem ser devastadores para algumas comunidades, enquanto outras saem relativamente ilesas (impactos diferenciados e grupos desproporcionalmente afetados por desastres), deve ser estimulada. Neste sentido, deve ser também incentivada a discussão sobre “Injustiça climática” (há comunidades que mais influenciam as mudanças climáticas, enquanto outras são mais prejudicadas pelas mesmas), tentando relacionar as mudanças climáticas e as ações antrópicas à frequência de ocorrência, à severidade e à abrangência dos desastres (FREITAS 2018a, 2019b).

Finalmente, destaca-se a importância de entender que os seres humanos são atores dentro dos ecossistemas e que determinados comportamentos podem ser prejudiciais ao meio ambiente. Assim, devem ser estimulados comportamentos (e práticas) sustentáveis e seguros para redução dos riscos e desastres e aumento da resiliência.

Em novembro de 2019, em Campos dos Goytacazes, foi realizado o minicurso “Ações educativas para a redução de riscos e desastres”, ministrado pelos autores do presente trabalho, atividade integrada ao II Seminário Internacional de Riscos e Desastres Socioambientais. Diante da necessidade de se avançar na formação de agentes de ERRD (SELBY; KAGAWA, 2012), o curso visou, inicialmente, a apresentação

---

<sup>1</sup> Mais informações sobre o Projeto Espaço Fluir podem ser obtidas nos sítios eletrônicos do CEMADEN EDUCAÇÃO (<http://200.133.244.149/2018/?p=930>) e em <http://www.cemaden.gov.br/resultados-da-campanha-aprenderparaprevenir-mostram-crescimento-na-participacao-nacional/>) ou na Plataforma do Conhecimento em Desastres: P-CON Desastres ([https://www.pcon-desastres.poli.ufrj.br/map\\_acoes/projeto-espaco-fluir/](https://www.pcon-desastres.poli.ufrj.br/map_acoes/projeto-espaco-fluir/)).

---

*Uma experiência de concepção de jogos pedagógicos para redução de riscos de desastres*Marcos Barreto de Mendonça, Alessandra Conde Freitas

---

de premissas e orientações para a realização de tais atividades e as experiências realizadas por seus ministrantes. O segundo objetivo foi, a partir das discussões sobre o conteúdo abordado com os participantes do curso e da diversidade de vivências dos mesmos com o tema de RRD, realizar uma prática de desenvolvimento de jogos pedagógicos para serem utilizados como recursos em atividades de ERRD. Destaca-se que o jogo é uma ferramenta pedagógica que representa uma possibilidade, cada vez mais efetiva, de abordagem e comunicação de conteúdos científicos, com o potencial de estimular a curiosidade e aumentar o engajamento (CURTIS, 2014). Isto ocorre, por exemplo, em função de sua capacidade de “envolver” as pessoas em questões complexas, como a RRD, por meio de desafios divertidos e ativos (McGONIGAL, 2011). Importante citar que, embora seja um assunto que requer estudo e avanços no entendimento dos resultados obtidos por meio de seu uso, jogos relacionados à ERRD têm sido destacados/apresentados em várias publicações<sup>2</sup>.

O presente trabalho visa apresentar a metodologia do curso de ERRD, abordando, principalmente, a atividade final de concepção de jogos pedagógicos para serem utilizados como recursos em atividades de ERRD. São também apresentados os quatro jogos concebidos, discorrendo sobre o conteúdo e caracterização de cada um. Posteriormente é feita uma discussão sobre esses instrumentos propostos sob a luz das recomendações encontradas na literatura.

## ***2 O curso de educação para redução de riscos de desastres***

Conforme dito anteriormente, em novembro de 2019 ocorreu o II Seminário Internacional Riscos e Desastres Socioambientais: Abordagens Interdisciplinares. O evento abordou as complexas questões socioambientais relacionadas a riscos e desastres, contribuindo para a reflexão de perspectivas interdisciplinares com base em fundamentos conceituais, na atuação/trabalho de profissionais das diferentes áreas e setores e na vivência dos sujeitos individuais e coletivos atingidos em seu cotidiano. Os debates sobre produção de conhecimentos e saberes, políticas públicas, relações sociais dos territórios de vivência dos atingidos e formação e atuação profissional foram os fios condutores nos três dias do evento. Foi possível estabelecer e vivenciar ricas trocas e aprendizados a partir de conferência, mesas com palestras, minicursos e compartilhamento de experiências.

Dentre os minicursos, no dia 28 de novembro de 2019 foi realizado o intitulado “Ações educativas para a redução de riscos e desastres”<sup>3</sup>, com duração prevista de três horas, ministrado e facilitado pelos autores do presente trabalho. O minicurso foi concebido e organizado com base na experiência de seus ministrantes/facilitadores na área de ERRD e jogos educativos para RRD (FREITAS, 2018a, 2018b; FREITAS 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e; MENDONÇA *et al.*, 2016, 2019a, 2019b; ENDONÇA; LUCENA, 2013; MENDONÇA; VALOIS, 2017) e em experiência anterior de oficina

---

<sup>2</sup> Mais informações sobre jogos voltados para ERRD podem ser obtidas em: (i) Children in disasters Games and guidelines to engage youth in risk reduction. Disponível em: <http://www.disaster-relief.org/pdf/children-in-disasters.pdf> e em (ii) Jogo cidade resiliente: um estudo sobre aplicação de ferramenta de redução de riscos de desastres em ambientes escolares. Disponível em: <http://monografias.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10029369.pdf>

<sup>3</sup> Programação do evento “II Seminário Internacional Riscos e Desastres Socioambientais: Abordagens Interdisciplinares”, incluindo o minicurso, está disponível em: <http://www.campos.uff.br/wordpress/wp-content/uploads/2019/11/Programa%C3%A7%C3%A3o-Preliminar-II-SRD-12-11-19.pdf>. Mais informações sobre o evento podem ser obtidas em: <http://www.extensao.uff.br/?q=content/ii-semin%C3%A1rio-internacional-riscos-de-desastres-socioambientais-abordagens-interdisciplinares> e em <https://doity.com.br/srd-uff-nesa>.

---

*Uma experiência de concepção de jogos pedagógicos para redução de riscos de desastres*Marcos Barreto de Mendonça, Alessandra Conde Freitas

---

realizada na cidade do Pará (III CBRRD<sup>4</sup>). No Quadro 1 são apresentadas as atividades realizadas durante o minicurso, que teve uma duração total de três horas. Na sequência são apresentadas algumas informações relacionadas, sendo indicados, entre parênteses, os números correspondentes à atividade citada no quadro.

Os participantes do minicurso foram, inicialmente, acolhidos (1), sentando-se, em seguida, em assentos dispostos de modo que todos tivessem condições de serem vistos pelos demais nesse momento (2). Após a apresentação dos participantes, deu-se início à parte relacionada à fundamentação teórica, sendo subdividida em duas etapas (3 e 4). Para propiciar um entendimento comum sobre os assuntos tratados, foram apresentados e discutidos os principais conceitos utilizados nas áreas de RRD e de ERRD (3). Dentre os conceitos<sup>5</sup> apresentados, abordaram-se desastre, perigo, exposição, vulnerabilidade, capacidade, risco de desastre, resiliência, redução dos riscos de desastres e ações estruturais e não estruturais.

Na segunda parte da Fundamentação teórica (4) foram apresentados os conteúdos relacionados à ERRD que devem ser tomados como princípios norteadores para a concepção e construção das atividades socioeducativas em foco. Foram apresentadas contribuições específicas de diversos autores nessa área (ex.: LIDSTONE, 1996; PETAL; IZADKHAH, 2008; SHAW *et al.*, 2009 e 2011; UNICEF; UNISDR, 2011; SELBY; KAGAWA, 2012; JOHNSON *et al.*, 2014; TRAJBER; OLIVATO, 2017; entre outros).

Também foram apresentadas as práticas em ERRD (5) dos ministrantes/facilitadores do minicurso e autores do presente trabalho (MENDONÇA; LUCENA, 2013; MENDONÇA *et al.*, 2016; MENDONÇA; VALOIS, 2017; FREITAS, 2018a, 2018b; MENDONÇA *et al.*, 2019a, 2019b; FREITAS, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e, 2019f; NORONHA, 2019; MORAIS, 2019; entre outros). Finalizada esta etapa, a oficina prática de desenvolvimento de jogos como recurso pedagógico em atividades de ERRD foi iniciada (6).

A oficina prática foi organizada da seguinte forma: (i) apresentação da estrutura/proposta de trabalho da oficina, dos elementos a serem utilizados e apresentação de exemplo de uso das ferramentas disponibilizadas; (ii) início das atividades em grupo com discussão inicial para escolha dos tipos de ameaças e desastres a serem abordados no jogo; (iii) escolha, por parte de cada grupo de participantes, do grupo de ameaças/desastres de acordo a Codificação Brasileira de Desastres (Cobrade - BRASIL, 2017) a ser abordado no jogo; (iv) distribuição dos materiais para cada grupo (papel, ficha do jogo, lápis de cor, régua, tesoura, cola, entre outros); (v) preenchimento da “Ficha do Jogo” contendo as principais características do instrumento pedagógico elaborado; (vi) elaboração do croquis do jogo; (vii) simulação do uso do jogo pelos participantes do grupo; (viii) apresentação oral do jogo elaborado para os demais participantes e (ix) discussão dos resultados.

No final das atividades propostas foi disponibilizado um espaço para avaliação do minicurso (7), em que os participantes puderam expressar suas opiniões em relação à experiência obtida, sinalizando aspectos positivos e pontos que requerem melhoria referente ao minicurso e à oficina prática. Para tal, solicitou-se aos participantes que escrevessem, individualmente, em papéis adesivos suas opiniões e,

---

<sup>4</sup> Informações sobre o evento III CBRRD estão disponíveis em: <http://www.ig.ufpa.br/index.php/ultimas-noticias/145-iii-congresso-brasileiro-de-reducao-de-riscos-e-desastres> Informações sobre o evento (<http://www.ig.ufpa.br/index.php/ultimas-noticias/145-iii-congresso-brasileiro-de-reducao-de-riscos-e-desastres>)

<sup>5</sup> Os conceitos apresentados e utilizados no minicurso são baseados em material disponibilizado pelo escritório das Nações Unidas para RRD (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, UNDRR), o qual pode ser acessado por meio do seguinte endereço eletrônico: <https://www.undrr.org/publication/2009-undrr-terminology-disaster-risk-reduction>. Ou por meio do glossário de termos disponível em: <https://www.undrr.org/terminology#D>.

*Uma experiência de concepção de jogos pedagógicos para redução de riscos de desastres*

Marcos Barreto de Mendonça, Alessandra Conde Freitas

posteriormente, os afixassem em dois quadros, um para os aspectos positivos e o outro para melhorias. No encerramento das atividades (8) foi feita uma despedida entre os participantes do minicurso e um registro fotográfico de todos (Figura 1).

**Quadro 1. Atividades planejadas e realizadas no Minicurso intitulado “Ações Educativas para a Redução de Riscos e Desastres”**

	Etapa do minicurso
1	Acolhimento inicial
2	Apresentação inicial dos participantes
3	Fundamentação teórica – Principais conceitos sobre riscos e desastres
4	Fundamentação teórica – ERRD
5	Práticas em ERRD
6	Oficina prática – Jogos
7	Avaliação do minicurso pelos participantes
8	Encerramento

Fonte: Dados dos autores

**Figura 1. Participantes do minicurso “Ações educativas para a redução de riscos e desastres”**



Fonte: Alessandra Conde de Freitas

*Uma experiência de concepção de jogos pedagógicos para redução de riscos de desastres*  
Marcos Barreto de Mendonça, Alessandra Conde Freitas

### **3 Resultados da oficina prática de elaboração de jogos como recurso de ERRD**

O perfil dos dezenove participantes que realizaram as atividades propostas na oficina prática de desenvolvimento de jogos que fez parte do minicurso abordado no presente trabalho está apresentado na Tabela 1.

No Quadro 2 são apresentadas as principais características dos jogos elaborados por cada um dos quatro grupos da oficina. As informações apresentadas são as fornecidas na “Ficha do Jogo”, documento preenchido por cada grupo.

Os jogos elaborados são os produtos finais das oficinas, porém existem outros resultados importantes observados como, por exemplo, a fixação dos conhecimentos discutidos na etapa de apresentação da fundamentação teórica, a qual ocorreu antes da oficina de elaboração de jogos (Quadro 1). A metodologia utilizada auxiliou na criação da visão, entre os participantes, de que a educação para redução de riscos e de desastres deve possibilitar espaço de discussão de como e por que os desastres podem ter impactos diferenciados. Merece destacar também que todos os grupos evidenciaram a necessidade de adaptações do jogo para crianças, idosos e portadores de necessidades especiais (Quadro 2, linha 17), por exemplo, que podem ser desproporcionalmente afetados por desastres, conforme citado por Freitas (2018a, 2019b). Foi também possível observar que a realização da oficina prática propiciou o empoderamento dos participantes e o entendimento dos conteúdos abordados na etapa anterior do minicurso, conforme apresentado na seção seguinte.

**Tabela 1. Quantidade e perfil dos participantes por grupo**

PARTICIPANTES	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4
Quantidade	5	5	5	4
Perfil dos participantes (área de formação /experiência/ vivência)	1 serviço social e pedagogia; 1 psicologia e serviço social; 1 geografia; 1 gestão de RH; 1 direito	4 possuem formação ou estão em vias de se formarem em serviço social; 1 letras atuando na área de antropologia urbana.	2 serviço social; 1 psicologia; 1 geografia; 1 engenharia ambiental e de recursos naturais.	2 arquitetura e urbanismo; 1 comunicação; 1 serviço social

Fonte: Dados dos autores

*Uma experiência de concepção de jogos pedagógicos para redução de riscos de desastres*  
 Marcos Barreto de Mendonça, Alessandra Conde Freitas

**Quadro 2. Características dos jogos propostos na oficina prática de desenvolvimento de jogos como recurso pedagógico em atividades de ERRD**

(continua)

Característica	JOGO 1 (grupo 1)	JOGO 2 (grupo 2)	JOGO 3 (grupo 3)	JOGO 4 (grupo 4)
1 Nome do jogo	Jogo de Atitudes	Imagens que fazem jogar	Desvendando o meio ambiente na região	Soluções Mágicas
2 Grupo de ameaças - COBRADE	Hidrológicas	Hidrológicas – Inundações, alagamentos	Hidrológicas e climáticas (seca e estiagem)	Todas as ameaças associadas a desastres “naturais” da COBRADE
3 Público alvo	Crianças em idade escolar (ensino fundamental)	Intergeracional	Escolar – ensino fundamental	Jovens entre 14 e 18 anos
4 Faixa etária	6 a 14 anos	Intergeracional – a partir de 8 anos	11 a 13 anos	14 a 18 anos
5 Apresenta limitação para portadores de necessidades especiais?	Sim, para deficientes visuais	Sim, para deficientes visuais graves	Sim – surdos e mudos	Sim, para deficientes visuais graves
6 Local adequado para realização do jogo	Salas de aula, oficinas ou em casa.	Qualquer lugar.	Qualquer espaço.	Qualquer espaço com superfície plana.
7 Tipo de jogo	Jogo de cartas e desafio	Jogo de memória	Jogo tipo “quiz”	Jogo de cartas
8 Quantidade máxima e mínima de participantes	Duas equipes de, no mínimo, duas pessoas por equipe, ou mínimo de 4 pessoas	Mínimo 4 e no máximo 6 participantes	No mínimo, 2 participantes e um mediador.	No mínimo 2 e no máximo 8 participantes.
9 Contexto	A cidade de Campos dos Goytacazes sofre de forma recorrente com inundações, enxurradas e alagamentos. Logo, objetiva-se com esse jogo despertar a postura positiva das crianças de forma a minimizar, ou mesmo evitar desastres relacionados.	Pensar a realidade da cidade de Campos dos Goytacazes e a incidência dos desastres que atingem a população.	Alerta de possíveis desastres e fatores climáticos que acontecem no município de Campos dos Goytacazes e região.	Adaptável ao contexto do local ou à atividade (ex.: palestra, aula) onde será aplicado o jogo.
10 Tópicos sobre riscos e desastres abordados	Situações cotidianas individuais ou coletivas que podem provocar ou agravar inundações, enxurradas e alagamentos.	- Construção social do risco - Cultura do risco	Inundações, situações de seca, assoreamento de rios e mudança da foz (erosão).	Pode ser adaptável a qualquer tópico sobre desastre.
11 Objetivo educativo do jogo	Introduzir elementos relacionados aos riscos hidrológicos. Despertar atitudes ativas/positivas em relação a eles.	Informativo. Ampliar a visão sobre riscos e desastres.	Sensibilização e conscientização sobre o território e os riscos de desastres.	Fornecer explicações sobre desastres, mostrando possíveis soluções e ações preventivas.
12 Justificativa do jogo	Estimular nos alunos o comportamento ativo frente à redução de riscos.	Mostrar que os desastres não se trata de um fenômeno isolado e evidenciar a relação entre “fenômenos” diferentes num mesmo desastre.	Falta de conhecimento sobre seu próprio território e de ações preventivas.	Necessidade de ampliação de conhecimento e conscientização.

*Uma experiência de concepção de jogos pedagógicos para redução de riscos de desastres*  
 Marcos Barreto de Mendonça, Alessandra Conde Freitas

**Quadro 2. Características dos jogos propostos na oficina prática de desenvolvimento de jogos como recurso pedagógico em atividades de ERRD**

(conclusão)

Característica	JOGO 1 (grupo 1)	JOGO 2 (grupo 2)	JOGO 3 (grupo 3)	JOGO 4 (grupo 4)
13 Descrição do jogo (regras e referências)	Serão organizadas duas equipes e serão dispostas cartas viradas para baixo. Um aluno de cada equipe deve tirar uma carta por vez e fazer a mímica correspondente. O outro grupo terá que adivinhar e, logo após, dizer/citar uma ação que poderia minimizar ou evitar tal risco/desastre. Cada grupo tem até um minuto para descrever a atitude positiva. Cada acerto é pontuado. Vence a partida o grupo que tiver mais cartas de acerto.	Há várias formas didáticas de se jogar. Uma delas é dispor todas as cartas viradas para baixo. O jogador da vez deve escolher uma carta e buscar outra carta que esteja relacionada à primeira. Todos os jogadores devem ver as cartas. Se o jogador não “acertar” as cartas relacionadas, deve virá-las novamente. Outro jogador tentará encontrar duas cartas que se relacionem. O vencedor é o jogador que obtiver mais acertos de cartas relacionadas.	Um membro de cada grupo deve ser solicitado para responder uma pergunta. O grupo que tiver o maior número de respostas corretas ganha a partida.	- Selecionar carta que corresponde ao ambiente/contexto; - distribuir 5 cartas para cada pessoa, sendo 1 referente ao “problema” (desastre) e 2 referentes a “solução” e 2 a “prevenção”; - lança-se a carta-problema na mesa; - em sentido horário, quem tem a carta-solução e/ou carta-prevenção para o “problema” pode colocar a carta na mesa; - lança-se uma nova carta-problema na mesa e continua jogo; - quem possuir menos cartas ao final do jogo, vence.
14 Materiais necessários para realização da partida/atividade	Papel e lápis de cor	Papel carta e impressora	Cartolina (fichas), figuras de locais em que ocorreram desastres e campanha	Cartas
15 Tempo estimado de duração da partida	1 hora	20 minutos	25 minutos cada partida	15 a 20 minutos
16 Resultados educativos esperados	Espera-se que os alunos passem a identificar as situações negativas que podem ocasionar desastres e adotar postura ativa em relação a elas.	Espera-se que os participantes ampliem a sua percepção de riscos.	Ampliação do conhecimento sobre sua própria cidade e alerta sobre riscos e atuação na prevenção.	Relacionar as ameaças e suas possíveis “soluções” e ações preventivas;
17 Sugestões para melhoria do jogo	Desenvolver material inclusivo	É necessário aplicar o jogo para ver o que precisa ser melhorado. Criar aplicativo. Além da imagem, usar audiodescrição. Complexificar, criando cenários.	Adaptação para surdos e mudos	Elaborar versão em braile

Fonte: Dados dos autores

#### ***4 Discussão dos resultados da oficina de desenvolvimento do jogo***

Cabe, inicialmente, uma análise do perfil da composição dos grupos que realizaram a atividade de desenvolvimento do jogo. Pode-se observar que todos os grupos possuem pelo menos um profissional da área de serviço social. Dois grupos (1 e 3) possuem um participante com formação em geografia e outro em psicologia, levando a supor que estes tenham os perfis constitutivos mais similares. Por outro lado, o grupo 2 é o que apresenta perfil constitutivo mais homogêneo, com quatro participantes da área de serviço social e um com formação em letras. Analisando somente esses perfis de composição dos grupos, percebe-se um desbalanceamento entre os participantes das áreas de ciências exatas e da terra e os das ciências humanas e sociais, sendo estes últimos significativamente preponderantes. Destaca-se a presença de somente um profissional da área de exatas (engenharia ambiental). Observa-se, ainda, uma concentração de profissionais da mesma formação num mesmo grupo (grupo 2: serviço social; grupo 4: arquitetura e urbanismo). Tendo em vista a necessidade de uma abordagem interdisciplinar do tema nas ações de ERRD, deve-se procurar envolver profissionais de diferentes disciplinas e áreas da ciência de forma mais balanceada.

Muitas das características e formas de abordagem que devem ser buscadas no desenvolvimento de ações ERRD, expostas anteriormente neste trabalho e ressaltadas durante o minicurso, foram observadas nos quatro jogos elaborados durante a oficina. Nesse sentido, observaram-se, de uma forma geral, o uso de atividades práticas, bastante interativas, participativas e que despertem a criatividade, a consideração da realidade local em relação aos desastres, a busca de um sentido afetivo entre seus participantes e o incentivo à troca de saberes entre os mesmos (DA-SILVA-ROSA *et al.*, 2015; FREITAS, 2017, 2018a, 2019a, 2019b; JOHNSON *et al.*, 2014; LIDSTONE, 1996; MARCHEZINI *et al.*, 2019; MENDONÇA *et al.*, 2016, 2019a, 2019b; MENDONÇA; LUCENA, 2013; MENDONÇA; VALOIS, 2017; NORONHA, 2019; PETAL; IZADKHAH, 2008; SELBY; KAGAWA, 2012; SHAW *et al.*, 2009, 2011; TRAJBER; OLIVATO, 2017; entre outros). Tal constatação sugere que, mesmo diante do prazo exíguo para realização do minicurso e oficina (três horas), os conteúdos tratados foram assimilados e os materiais disponibilizados, como a “ficha do jogo”, funcionaram como norteadores, facilitando as atividades.

Com base na análise dos materiais elaborados durante a oficina, foi possível observar algumas similaridades entre os jogos propostos, as quais são apresentadas a seguir. Todos os jogos elaborados:

- i. utilizaram a cidade de Campos dos Goytacazes, suas características, ameaças e desafios como cenário;
- ii. adotaram o uso de cartas com imagens e/ou textos como recurso;
- iii. propõem partidas de média a longa duração (15 minutos a 1 hora), com quantidade de participantes variando de 2 a 8, que podem ser realizadas em ambientes diversos e que possibilitam a interação e participação dos “jogadores”;
- iv. possuem potencial para serem utilizados em grupos intergeracionais;
- v. valorizam a competência e os saberes em detrimento do fator sorte, embora este possa influenciar, em alguns casos, a escolha/sorteio das cartas;
- vi. utilizam, em pelo menos uma etapa da atividade, o processo observacional para análise de cenário e posterior tomada de decisão ou proposição de soluções, estimando a reflexão sobre o tema;

---

*Uma experiência de concepção de jogos pedagógicos para redução de riscos de desastres*Marcos Barreto de Mendonça, Alessandra Conde Freitas

---

- vii. possibilitam o entendimento das condições naturais e das ações e inações humanas que levam ao desastre, bem como ações que devem ser estimuladas para reduzir os riscos e os desastres;
- viii. necessitam de poucos recursos para serem utilizados (físicos e treinamento);
- ix. apresentam algum tipo de limitação para portadores de necessidades especiais, embora apresentem como sugestão de melhoria, a criação de uma versão mais inclusiva;
- x. podem ser usados no ensino formal ou no não formal.

Das características listadas acima apenas a indicada por (x) representa uma limitação dos jogos propostos. Observa-se que, entre as ameaças selecionadas para serem abordadas nos jogos, houve um maior foco para as mais comuns de Campos dos Goytacazes, conforme o atlas brasileiro de desastres referente ao Estado do Rio de Janeiro (CEPED-UFSC, 2013), reforçando a consideração da realidade local na atividade de ERRD.

Observou-se, também, que nenhum dos jogos elaborados pareceu motivar discussões acerca da defesa e do aumento das expectativas das políticas sociais de RRD, conforme destacado por Petal (2009). Por outro lado, foi possível observar que os jogos elaborados propiciam o entendimento das condições naturais e das ações e inações humanas que levam ao desastre e, também, estimulam mudanças no comportamento individual e comunitário, em alinhamento ao também destacado por Petal (2009) ao tratar o tema educação para redução de riscos e desastres (ERRD) e por Freitas (2018a, 2019b) que destaca a importância do entendimento de que todos sejam agentes importantes no estabelecimento de práticas e comportamentos sustentáveis e seguros para redução dos riscos e desastres e aumento da resiliência.

Os jogos 1 e 3 apresentam uma característica intrínseca de promoção de troca de saberes entre os participantes do jogo, pois as impressões pessoais acerca do tema são objetos necessários para a realização do jogo. Embora não exista uma evidência clara, essa característica pode ter sido resultante do perfil constitutivo dos grupos (1 e 3) por serem os mais heterogêneos. Este aspecto pode ter incentivado uma maior troca de saberes durante a oficina prática e, por perceberem este aspecto positivo, levaram-no para os jogos concebidos. Para ressaltar essa característica positiva, o jogo 3, do tipo quiz, poderia conter um manual de orientações para o mediador que incluísse as respostas consideradas adequadas e formas de conduzir as discussões que possam surgir diante do estímulo proposto (imagens com situações a serem observadas e analisadas). Similarmente, o jogo 4 poderia conter um manual de orientações com as respostas consideradas adequadas e formas de conduzir as discussões que possam surgir diante do estímulo proposto (imagens com situações a serem observadas e analisadas: problema, solução e ações preventivas).

Na avaliação final do minicurso e oficina, foi apresentada como proposta por praticamente todos os participantes, que as atividades tivessem uma carga horária maior.

### *5 Considerações finais*

A realização de ações de ERRD é relativamente recente e sua concepção deve ser calcada não só em premissas indicadas por pesquisadores, conforme exposto no presente trabalho, mas também em experiências praticadas por profissionais e atores que atuam no tema de RRD. O presente trabalho veio contribuir para a construção de um dos recursos pedagógicos que podem ser utilizados nas ações de ERRD, o jogo. Como parte de uma atividade de capacitação em ERRD, um grupo de profissionais atuantes da área teve a oportunidade de praticar o desenvolvimento da concepção de jogos para serem utilizados como recurso pedagógico.

---

*Uma experiência de concepção de jogos pedagógicos para redução de riscos de desastres*Marcos Barreto de Mendonça, Alessandra Conde Freitas

---

A partir dos resultados, ou seja, do exercício da concepção dos quatro jogos apresentados no presente trabalho, observou-se que várias características importantes em ERRD foram contempladas, como a abordagem interdisciplinar do tema, a contextualização com a realidade local quanto ao tema de RRD, a promoção da interatividade e da troca de saberes entre os participantes do jogo e o despertar da criatividade, da reflexão individual e coletiva sobre o tema e do sentido afetivo dos participantes, seguindo requisitos encontrados na literatura sobre o tema.

Essa prática foi importante não só como exercício de ERRD, mas também por disponibilizar exemplos de concepções de jogos que podem, a partir de um detalhamento e aprofundamento de sua elaboração, serem usados em atividades de ERRD em diferentes ambientes.

Deve-se destacar, entretanto, a possibilidade de melhoria da experiência realizada, procurando aumentar a diversidade de formação profissional e envolver atores de outros setores entre os participantes da concepção dos jogos e aumentar o tempo do minicurso.

### *Referências*

BRASIL. Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 abr. 2012.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Departamento de Minimização de Desastres. **Módulo de formação**: resposta: gestão de desastres, decretação e reconhecimento federal e gestão de recursos federais em proteção em defesa civil para resposta. Brasília, 2017.

CEPED UFSC. **Atlas brasileiro de desastres naturais**: 1991 a 2012. 2. ed. Volume Rio de Janeiro. Florianópolis: CEPED UFSC, 2013. Disponível em: <https://www.ceped.ufsc.br/atlas-brasileiro-de-desastres-naturais-2012/>. Acesso em: 25 mar. 2020.

CURTIS, V. Public engagement through the development of science-based computer games: The Wellcome Trust's "Gamify Your PhD" initiative. *Science Communication*, v. 36, n. 3, p. 379-87, 2014.

DA-SILVA-ROSA, T. *et al.* Environmental Education as a Strategy for Reduction of Socio-Environmental Risks. *Revista Ambiente e Sociedade*, v. 18, n. 3, p. 211-230, 2015.

FREITAS, A. C. Projeto Espaço Fluir. *In*: CAMPANHA APRENDER PARA PREVENIR DO CEMADEN EDUCAÇÃO, 3., 2018a. Disponível em: <http://200.133.244.149/2018/?p=930>. Acesso em: 2 out. 2020.

FREITAS, A. C. Prática de elaboração de plano de contingência: Uma importante ferramenta na gestão do risco de desastres (Estudo de caso da cidade do Rio de Janeiro, RJ) e oficina com o jogo "Zoom". *In*: SEMANA DE INTEGRAÇÃO ACADÊMICA DA UFRJ, SIAC, 9., 2018, UFRJ, Rio de Janeiro. Oficinas realizadas. 2018b.

---

*Uma experiência de concepção de jogos pedagógicos para redução de riscos de desastres*  
Marcos Barreto de Mendonça, Alessandra Conde Freitas

---

FREITAS, A. C. Educação para redução do risco de desastres: ações desenvolvidas no projeto Espaço Fluir. *In*: SEMINÁRIO RRD RIO - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NA REDUÇÃO DO RISCO DE DESASTRES NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, SETEC RRD RIO, 1., 2019a. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/seminariorrdrio>. Acesso em: 1 out. 2020.

FREITAS, A. C. Ações de Educação para a Redução dos Riscos e Desastres. *In*: CURSO “RISCO GEOLÓGICO DEFESA CIVIL DE MARICÁ E CPRM, MARICÁ, RJ”, 2019b. Disponível em: <https://www.cprm.gov.br/publique/Noticias/Pesquisadores-em-Geociencias-da-CPRM-capacitam-agentes-de-Defesa-Civil-de-diversos-estados-brasileiros-em-Marica-%28RJ%29-5608.html>. Acesso em: 30 set. 2020.

FREITAS, A. C. **Projetos Espaço Fluir e Molipdec**: “Juntos somos mais fortes”. Módulo N: Espaço Fluir e MOLIPDEC: Jogos Educativos. Ação cadastrada na 4ª campanha Aprender para Prevenir (2019) do Cemaden Educação. 2019b. Disponível em: <http://200.133.244.149/2019/?p=1109>. Acesso em: 2 out. 2020.

FREITAS, A. C. **Uma importante ferramenta na redução dos riscos e dos desastres (cidade de Maricá, RJ) e oficina com o jogo “Vai rolar?”**. Oficina sobre plano de contingência. Rio de Janeiro: UFRJ, 2019c.

FREITAS, A. C. Prática de elaboração de plano de contingência: Uma importante ferramenta na gestão do risco de desastres (Estudo de caso da cidade de Maricá, RJ) e oficina com o jogo “Vai Rolar”. *In*: SEMANA DE INTEGRAÇÃO ACADÊMICA DA UFRJ – SIAC, 10., 2019, UFRJ, Rio de Janeiro. Oficinas realizadas. 2019d.

FREITAS, A. C. **Curso ações educativas para RRD e Oficina com o jogo Cidade Resiliente**. Rio de Janeiro: CPRM, 2019e.

FREITAS, A. C. Ações educativas para Redução dos Riscos e dos Desastres (RRD) e oficina com o jogo Cidade Resiliente. *In*: CURSO E OFICINA REALIZADOS NA SEDE DO SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL (CPRM), Rio de Janeiro, 2019f.

JOHNSON, V. A. *et al.* Evaluations of disaster education programs for children: a methodological review. **International Journal of Disaster Risk Reduction**, v. 9, p. 107-123, 2014.

LIDSTONE, J. Disaster Education: Where we are and where we should be. *In*: LIDSTONE, J. (ed.) **International Perspectives on Teaching about Hazards and Disasters**. International Geographical Union, Channel View Publications. Adelaide, Australia, 1996. pp. 7-17.

LOUREIRO, C. F. B. **Sustentabilidade e Educação. Um olhar da ecologia política**. São Paulo: Cortez, 2012.

MARCHEZINI, V. *et al.* Educação para Redução de Riscos de Desastres: Experiências Formais e Não-Formais no Estado do Rio de Janeiro. **Anuário do Instituto de Geociências**, v. 42, p. 102-117, 2019.

---

*Uma experiência de concepção de jogos pedagógicos para redução de riscos de desastres*  
Marcos Barreto de Mendonça, Alessandra Conde Freitas

---

McGONIGAL, J. **Reality is Broken: Why games make us better and how they can change the world.** New York: Penguin Press, 2011.

MENDONÇA, M. B. *et al.* Transversal integration of geohydrological risks in an elementary school in Brazil: A disaster education experiment. **International Journal of Disaster Risk Reduction**, v. 39, p. 101-213, 2019a.

MENDONÇA, M. B. *et al.* “Um dia a terra cai”: oficina educativa sobre desastres associados a deslizamentos em um museu de Ciências. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE REDUÇÃO DE RISCOS E DESASTRES, 3., 2019b. **Anais** [...].

MENDONÇA, M. B. *et al.* Improving Disaster Risk Reduction and Resilience Cultures Through Environmental Education: A Case Study in Rio de Janeiro State, Brazil. *In*: **Climate Change Management**. 1 ed. New York: Springer International Publishing, 2016. p. 279-29.

MENDONÇA, M. B.; LUCENA, R. Atividades Socioeducativas para a Redução de Desastres Associados a Deslizamentos. **Revista de Comunicação e Educação Ambiental**, v. 3, p. 109-123, 2013.

MENDONÇA, M. B.; VALOIS A.S. Disaster education for landslide risk reduction: an experience in a public school in Rio de Janeiro State, Brazil. **Natural Hazards**, v. 89, n. 1, p. 351-365, 2017.

MORAIS, J. **Oficina apresenta jogo Cidade Resiliente voltado ao aprendizado sobre prevenção aos desastres naturais.** 2019. Disponível em: <https://www.cprm.gov.br/publique/Noticias/Oficina-apresenta-jogo-Cidade-Resiliente-voltado-ao-aprendizado-sobre-prevencao-aos-desastres-naturais-6076.html>. Acesso em: 30 set. 2020.

NORONHA, M. **Jogo cidade resiliente: um estudo sobre aplicação de ferramenta de redução de riscos de desastres em ambientes escolares.** 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Engenharia Civil) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://monografias.poli.ufjf.br/monografias/monopoli10029369.pdf>. Acesso em: 2 out. 2020.

PETAL, M. Education in disaster risk reduction Education. *In*: SHAW, R.; KRISHNAMURTHY, R. R. (ed.). **Disaster Management: Global Challenges and Local Solutions.** Hyderabad: University Press, 2009. p. 285-320.

PETAL, M. A.; IZADKHAH, Y. O. **Concept Note: Formal and Informal Education for Disaster Risk Reduction.** A contribution from Risk RED for the International Conference on School Safety, Islamabad, May 2008. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.371.284&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 15 dez. 2018.

---

*Uma experiência de concepção de jogos pedagógicos para redução de riscos de desastres*  
Marcos Barreto de Mendonça, Alessandra Conde Freitas

---

SELBY, D.; KAGAWA, F. **Disaster Risk Reduction in School Curricula: Case Studies from Thirty Countries**. Geneva: United Nations Children Fund, UNICEF, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO 7, 2012. *E-book*. Disponível em: <https://www.unicef.org/environment/files/DRRinCurricula-Mapping30countriesFINAL.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2019.

SHAW, R. *et al.* Disaster education: an introduction. *In*: SHAW, R.; SHIWAKU, K.; TAKEUCHI, Y. (ed.) **Disaster education: community, environment and disaster risk management**. Bingley: Emerald, 2011. v. 7, p. 1-22.

SHAW, R. *et al.* **1-2-3 of Disaster Education**. Kyoto: European Union United Nations International Strategy for Disaster Reduction, UNISDR, Kyoto University, 2009.

TRAJBER, R; OLIVATO, D. A escola e a comunidade: ciência cidadã e tecnologias digitais na prevenção de desastres. *In*: MARCHEZINI, V. *et al* (ed.). **Reduction of Vulnerability to Disasters: from knowledge to action**. São Carlos: Editora Rima, 2017. p. 531-550.

UNESCO. *In*: INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE ON ENVIRONMENTAL EDUCATION, 1977, Tbilisi. **Final report** [...]. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000032763>. Acesso em: 10 mar. 2019.

UNICEF; UNISDR. **Children and disasters: Building resilience through education**. 2011. Disponível em: [https://www.preventionweb.net/files/24583\\_childrenanddisastersbuildingresilie.pdf](https://www.preventionweb.net/files/24583_childrenanddisastersbuildingresilie.pdf). Acesso em: 18 abr. 2019.

UNISDR. **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres**. 2015. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf%5B1%5D.pdf). Acesso em: 13 nov. 2018.

---

**COMO CITAR (ABNT):** MENDONÇA, M. B.; FREITAS, A. C. Uma experiência de concepção de jogos pedagógicos para redução de riscos de desastres. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, v. 23, n. 1, p. 299-314, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p299-314>. Disponível em: <https://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15896>.

**COMO CITAR (APA):** Mendonça, M. B. & Freitas, A. C. (2021). Uma experiência de concepção de jogos pedagógicos para redução de riscos de desastres. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, 23(1), 299-314. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p299-314>.

Submetido em: 6 out. 2020  
Aceito em: 1 mar. 2021

DOI: 10.19180/1809-2667.v23n12021p315-324

## *Processos de vulnerabilização e desigualdades abissais: seria a terra plana e o coronavírus redondo?*

**Sergio Portella**  <https://orcid.org/0000-0002-1514-7449>

Doutor em Território, riscos e Políticas Públicas/Universidade de Coimbra. Estratégia Fiocruz para Agenda 2030. Fundação Oswaldo Cruz – Rio de Janeiro/RJ – Brasil. E-mail: [sportella@gmail.com](mailto:sportella@gmail.com).

**Simone Oliveira**  <https://orcid.org/0000-0002-1477-749X>

Doutora em Saúde Pública/Fiocruz. Escola Nacional de Saúde Pública. Fundação Oswaldo Cruz – Rio de Janeiro/RJ – Brasil. E-mail: [simone@ensp.fiocruz.br](mailto:simone@ensp.fiocruz.br).

### *Resumo*

Em um mundo construído por processos de vulnerabilização e desigualdades abissais, poderíamos classificar a pandemia do Covid-19 como um desastre biológico natural? O processo de naturalização das crises provocadas pelas emergências sanitárias, como a pandemia, ou de desastres em geral, é uma tendência no modo como a imaginação ocidental trata desses problemas. A construção de comunicação sobre a pandemia segue essa tendência e podemos seguir essa naturalização, como um *modus operandi*, seja em uma pandemia, seja em um desastre, quando chamado de natural. Este ensaio segue esse *modus operandi* no seu passo a passo para a pandemia do coronavírus. Como se naturaliza um desastre ou uma pandemia? O ato de naturalização dos eventos extremos, busca justamente estabilizar fatos. Esse “natural” seria indiferente à ação humana, amoral, atemporal, e caracterizado por um automatismo comandado por leis alegadamente imutáveis – físicas, naturais ou tão imutáveis quanto: de Deus. Fica bem claro que natural e divino são aqui sinônimas. Naturalizar, objetivar, coisificar, reificar, dar contornos, limitar, isolar: é assim que se constroem fatos e suas naturezas! Mas aqui, também temos a invisibilização dos processos de vulnerabilização das populações: a crença num mundo plano e num vírus redondo!

Palavras-chave: Desastres. Pandemia. Desigualdades. Processo de vulnerabilização.

## *Vulnerability processes and abyssal inequalities: would the earth be flat and the coronavirus be round?*

### *Abstract*

In a world built by processes of vulnerability and abyssal inequalities, could we classify the Covid-19 pandemic as a natural biological disaster? The process of naturalizing crises caused by health emergencies, such as the pandemic, or disasters in general, is a trend in the way in which the Western imagination deals with these problems. The construction of communication about the pandemic follows this trend and we can follow this naturalization, as a *modus operandi*, whether in a pandemic or in a disaster, when considered natural. This essay follows this *modus operandi* in its step-by-step approach to the coronavirus pandemic. How is a disaster or pandemic naturalized? The act of naturalizing extreme events seeks to stabilize facts. This “natural” perception would be indifferent to human, amoral, and timeless action, and characterized by an automatism commanded by allegedly immutable laws - physical, natural or as immutable as: from God. It is quite clear that “natural” and “divine” are synonymous here. Naturalizing, objectifying, reifying, outlining, limiting, isolating: this is how facts and their nature are constructed! Here, however, we also have the invisibility of the process of population vulnerability: the belief in a flat world and a round virus!

Keywords: Disasters. Pandemic. Inequalities. Vulnerability Process.

## *Procesos de vulnerabilidad y desigualdades abismales: ¿sería la tierra plana y el coronavirus redondo?*

### **Resumen**

En un mundo construido por procesos de vulnerabilidad y desigualdades abismales, ¿podríamos clasificar la pandemia de Covid-19 como un desastre biológico natural? El proceso de naturalización de las crisis provocadas por emergencias sanitarias, como la pandemia, o los desastres en general, es una tendencia en la forma en que la imaginación occidental afronta estos problemas. La construcción de la comunicación sobre la pandemia sigue esta tendencia y podemos seguir esta naturalización, como *modus operandi*, ya sea en una pandemia o en un desastre, cuando se le considera natural. Este ensayo sigue este *modus operandi* en su paso a paso para la pandemia de coronavirus. ¿Cómo se naturaliza un desastre o una pandemia? El acto de naturalizar los eventos extremos busca estabilizar los hechos. Este "natural" sería indiferente a la acción humana, amoral, atemporal, y se caracteriza por un automatismo comandado por leyes supuestamente inmutables, físicas, naturales o tan inmutables como: de Dios. Está muy claro que aquí lo natural y lo divino son sinónimos. Naturalizar, objetivar, cosificar, delinear, limitar, aislar: ¡así se construyen los hechos y su naturaleza! Pero aquí también tenemos la invisibilidad de los procesos de vulnerabilidad de la población: ¡la creencia en un mundo plano y un virus redondo!

Palabras clave: Desastres. Pandemia. Desigualdades. Proceso de vulnerabilidad.

*Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores*



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

*Processos de vulnerabilização e desigualdades abissais: seria a terra plana e o coronavírus redondo?*  
Sergio Portella, Simone Oliveira

**1 Introdução**



(Quino/Toda Mafalda, Buenos Aires: Ediciones de La Flor, 1993. p. 49)

O texto que ora apresentamos situa-se na área da redução do risco de desastres (RRD) e saúde pública, numa fina articulação entre reflexão teórica e trabalho empírico e se baseia na participação na mesa-redonda, *Cidades, desastres e políticas urbanas*, durante o II Seminário Internacional de Riscos e Desastres socioambientais: abordagens interdisciplinares, ocorrido em Campos de Goytacazes, Rio de Janeiro, em 26 e 27 de novembro de 2019. Esta área do saber, RRD e saúde pública, muitas vezes é caracterizada por uma abordagem que se pauta majoritariamente por uma lógica de operacionalização de conceitos e de teste positivista de dispositivos sociotécnicos de enquadramento das populações, de estudo das percepções quanto ao risco, das respostas e formas de recuperação pós-evento, respaldada no conceito de resiliência, e na identificação mensurável de pessoas e grupos vulneráveis.

Na literatura nesta área do saber é menos comum a interrogação conceitual originária e genealógica, que permita perceber não só a emergência dos conceitos, mas a sua concretização em políticas públicas, instituições e num tipo de linguagem e de materialidades que conforma os corpos, as comunidades, os saberes e a possibilidade de pensar alternativas e na sua consecução em dinâmicas de atuação democráticas e portadoras de uma cidadania plena. A reflexão comum orienta-se também por instituições internacionais (ONU) e mecanismos (Estratégia de Redução dos Riscos de Desastres, os Marcos de Hyogo e de Sendai) que incorporam uma urgência de atuação na prevenção e redução do risco de desastres a partir de uma racionalização, naturalização e universalização dos conceitos e das metodologias marcada de forma expressiva por uma dupla delegação, com orientação do topo para a base, e no reforço de legitimidade das prioridades dos Estados-nações e das suas lógicas administrativo-burocráticas.

Portanto, na apresentação em Campos, a preocupação foi manter a nossa perspectiva e refletir sobre como é difícil mantê-la, valorizando o rico ambiente deste seminário, expresso neste *dossier*, e que seguiu tão bem as indicações do primeiro: existem processos de vulnerabilização que antecedem e possibilitam os desastres, e emergências sanitárias, que a nossa imaginação ocidental insiste em invisibilizar. Essa perspectiva é o que nos anima e a entoamos como um mantra: Manter a perspectiva do Sul! É como a tirinha da Mafalda em epígrafe, do agora imortal Quino. Nela, Miguelito, amigo de Mafalda, primeiro está de cabeça para baixo, depois está numa posição intermediária, e por fim, fica na posição de cabeça para cima. No último quadrinho, vemos que para conseguir esse efeito, Mafalda teve que arrumar um jeito de colocar o mundo ao revés e literalmente ancorá-lo nessa posição. Quando produzimos conhecimento também devemos ter o cuidado de Mafalda e produzir uma desconstrução crítica dos

*Processos de vulnerabilização e desigualdades abissais: seria a terra plana e o coronavírus redondo?*

Sergio Portella, Simone Oliveira

pressupostos subjacentes aos modelos de atuação dominantes na área de redução do risco de desastres. Mas, não é uma tarefa fácil como nos quadrinhos. Mesmo na ficção científica, quando naves espaciais se aproximam da Terra, ou em animações do Planeta azul, ela sempre está nesta posição hemisfério norte/hemisfério sul com a europa centralizada, como se o espaço também tivesse essa orientação norte/sul expressa pela dicotomia em cima/embaixo.

Quino mais uma vez pode nos ajudar com outra tirinha. Mafalda entra no quarto da pequena amiga Liberdade que se esforça para pregar na parede um mapa-múndi e exclama: “Mas, Liberdade, você está pondo ao contrário!” A amiguinha responde: “Ao contrário com relação a quê? A Terra está no espaço e o espaço não tem em cima nem embaixo. Esse negócio do norte ser o de cima é um truque inventado pelos que acreditam estar em cima, para nós continuarmos acreditando que estamos embaixo. O pior é que se continuamos acreditando, vamos continuar embaixo. Mas, a partir de hoje, acabou-se!” Mafalda volta pra casa correndo, bate a porta e sua mãe pergunta: “Onde você estava?” Mafalda assustada, responde: “Não sei, mas alguma coisa acabou de acabar”.

**Figura 1. Projeção Peters adaptada**



Fonte: Adaptado a partir da Projeção de Peters (2020)

**2 O controle populacional e os três biopoderes**

A partir de propostas teóricas ancoradas na teoria do ator-rede, como por exemplo as de Bruno Latour (LATOUR, 2001) e Michel Callon *et al.* (CALLON *et al.*, 2001), ou na teoria dos desastres a partir de uma visão não europeia sobre a lógica de desenvolvimento, como a avançada por Allan Lavell *et al.* (LAVELL *et al.*, 2020) e Norma Valencio (VALENCIO, 2016), além da mobilização de conceitos como os de ecologia de saberes e das desigualdades abissais de Boaventura de Sousa Santos, procuramos manter o planeta na perspectiva do sul.

---

*Processos de vulnerabilização e desigualdades abissais: seria a terra plana e o coronavírus redondo?*Sergio Portella, Simone Oliveira

---

Mas precisamos de mais aliados para manter a ancoragem. Não basta utilizarmos a metáfora da Casa Grande e Senzala de um Brasil, hoje, dominado em sua política interna por capitães do mato e feitores. É preciso complexificar nossa descrição com Milton Santos (SANTOS, 1998) e Boaventura Santos (SANTOS, 2007) também, dizendo que a globalização, baseada na financeirização da economia, funciona dinamicamente, através de um capitalismo corporativo, mesclado ao patriarcalismo e à colonialidade. E que esse modelo de desenvolvimento, baseado na exploração e consumo radical de recursos da natureza (e nessa natureza está incluída a humanidade), se sofisticou na forma de biopoderes. Precisamos de Foucault, Butler, Mbembe, Fassin, além do pensamento decolonial, Fannon, Quijano, Mignolo para conseguir entender que a operação dos biopoderes da financeirização, médico-farmacêutico e digital – que se misturam, se complementam e se reforçam, criaram uma população de corpos endividados, medicalizados e digitalizados, expressas muitas vezes através de necropolíticas, principalmente quando os corpos têm a etiqueta de imigrantes. É um modelo baseado na insustentabilidade do uso dos recursos e na desigualdade dos corpos.

A partir da reflexão crítica sobre a literatura existente, a abordagem empírica, centrada no desastre que afetou em 2011 a zona serrana com maior incidência em Nova Friburgo, Teresópolis e Petrópolis, e acompanhando o desenrolar dos desastres-crimes em Mariana e Brumadinho, aplicando formas de produção de dados participativas, veiculadoras de transformação das práticas porque baseadas na práxis e no viver cotidiano de resistência e de sobrevivência, traz todo um novo quadro conceitual e de atuação que se plasma na noção de desnaturalização dos desastres. Esta noção, é suficientemente sensível para permitir o fortalecimento das pessoas, grupos e populações normalmente etiquetados como vulneráveis, ativando redes de solidariedade e de reflexão que permitam uma maior preparação perante eventos extremos e a definição de estratégias locais consequentes. Poderíamos falar sobre a desnaturalização dos desastres, como o fizemos durante o seminário em Campos, utilizando qualquer um desses estudos. Porém, como diria Carlos Drummond de Andrade, no meio do caminho tinha uma pedra... e o seu nome era pandemia.

### ***3 A naturalização da pandemia no Brasil***

As reflexões que se seguem foram enviadas no formato de notas ao Observatório Osiris do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e veiculadas em 10/06/2020 (PORTELLA; OLIVEIRA, 2020b) e têm a sua origem primeira na tese de doutorado de Sergio Portella, defendida na Universidade de Coimbra (PORTELLA, 2017). Ainda era uma tendência, mas podemos hoje afirmar que, infelizmente, o processo de naturalização da pandemia no Brasil está consolidado, e as mortes diárias não chocam a mais ninguém. Para muitos a pandemia já passou e alguns políticos já usam a expressão no tempo da pandemia. Mas ela ainda está aí e com vigor e sua realidade de reorganização social não mais passará.

Por isso, perguntamos: Em um mundo construído por processos de vulnerabilização e desigualdades abissais, poderíamos classificar a pandemia do Covid-19 como um desastre biológico natural? O processo de naturalização das crises provocadas pelas emergências sanitárias, como a pandemia, ou de desastres em geral, é uma tendência no modo como a imaginação ocidental trata desses problemas.

A construção de comunicação sobre a pandemia segue essa tendência e podemos seguir essa naturalização, como um *modus operandi*, seja em uma pandemia, seja em um desastre, quando chamado de natural. Estas reflexões seguem esse *modus operandi* no seu passo a passo para a pandemia do coronavírus.

---

*Processos de vulnerabilização e desigualdades abissais: seria a terra plana e o coronavírus redondo?*Sergio Portella, Simone Oliveira

---

Como se naturaliza um desastre ou uma pandemia? Essa é uma questão importante para um amplo número de pesquisadores em riscos e desastres, pois não se naturaliza apenas com discursos e narrativas. Esse efeito se consegue a partir de um processo multifacetado, no qual podemos encontrar padrões. Uma das primeiras pesquisadoras a observar estes padrões foi Claudia Natenzon da Universidade de Buenos Aires (Argentina), em seus estudos sobre as enchentes recorrentes – e naturalizadas – da baixa Buenos Aires.

O ato de naturalização dos eventos extremos busca justamente estabilizar fatos e deslocá-los de seus nexos socio-históricos, diria Valencio (2016). Esse “natural” seria indiferente à ação humana, amoral, atemporal, e caracterizado por um automatismo comandado por leis alegadamente imutáveis – físicas, naturais ou tão imutáveis quanto a biologia de um vírus. Algo fora do tempo, algo de Deus/Diabo. Fica bem claro que natural e divino são aqui sinônimas. Naturalizar, objetivar, coisificar, reificar, dar contornos, limitar, isolar: é assim que se constroem fatos e suas naturezas! Mas, o principal resultado, é que assim temos a invisibilização dos processos de vulnerabilização das populações resultantes das políticas e decisões da gestão estatal e do modelo de desenvolvimento dominante: a crença num mundo plano e num vírus redondo! O ovo ou a laranja de Colombo que estão pousadas sobre um prato ou sobre o tampo plano de uma mesa universal *made in europa*! As declarações do presidente brasileiro vão nessa direção ao discursar sobre a inevitabilidade da morte: Sou Messias, mas não faço milagres, diz brincando com o próprio nome, tentando se separar do que está acontecendo: algo completamente natural na sua concepção, que não tem nada a ver a como o povo brasileiro foi organizado. Vírus chinês, comunavírus, diz o ministro das relações exteriores brasileiro! Em seu máximo, um vírus produzido em laboratório, no entanto, nada mais “natural” em nossa sociedade hoje! *Fake news* de teorias conspiratórias que a Organização Mundial da Saúde descartou peremptoriamente (LIY, 2021).

Nesse sentido, Natenzon (2003) apresenta importantes características que devem ser consideradas nas discussões sobre desastres; e elas podem – infelizmente – ser encontradas na maior parte das narrativas construídas para explicar e justificar as ações em torno destes eventos. Num desastre, numa emergência, num rompimento de barragem, ou mesmo, numa pandemia. O que fizemos foi extrapolar tais características apontadas de Natenzon (2003) e chamá-las de processo. Como em um bom roteiro cinematográfico, nove são os pontos de conformidade no desenrolar do processo de naturalização de um desastre.

O primeiro ponto está relacionado à concepção do desastre enquanto resultado de uma causa natural – ou sobrenatural – sem nenhuma (ou pequena) intervenção humana. Tal concepção transforma os desastres em naturezas imprevisíveis descolando-os dos nexos socio-históricos que possibilitam a sua ocorrência. A invisibilidade do vírus tem características de um ser sem-corpo, um quase-ser, um fantasma. Vingativo. A natureza está se vingando da humanidade, fala recorrente mesmo entre cientistas e pensadores!

Esse sentimento de surpresa de imprevisibilidade gera o segundo ponto, que é a concentração da intervenção governamental na resposta aos desastres em detrimento da prevenção e, em especial da organização comunitária preventiva, que é relegada para segundo plano. Raros são os casos em que há planos de contingência comunitários, mas mais raros ainda são os planos dedicados à reconstrução de forma a conseguir que ela assuma uma dinâmica preventiva. Isso justamente porque a pandemia não é considerada uma resultante de um processo histórico, mas a consequência de uma ameaça naturalizada e imprevisível. A delimitação temporal e espacial (o isolamento do vírus) faz parte do ato de naturalizar o desastre e, assim, contê-lo dentro de um nicho espaço-temporal que evite externalidades que atinjam

---

*Processos de vulnerabilização e desigualdades abissais: seria a terra plana e o coronavírus redondo?*Sergio Portella, Simone Oliveira

---

perigosamente a gestão política do território em crise. Separar a crise sanitária de modo a torná-la extemporânea, independente do modelo econômico, é então fundamental para se chegar a uma inversão estratégica. Os nexos socio-históricos e suas vulnerabilidades que geram o ambiente para o surgimento da crise passam, magicamente, a ser consequência da crise. E assim, só podemos responder! Respondemos sem entender profundamente o que possibilitou a crise: o modelo de desenvolvimento! E, o mantemos!

O terceiro ponto está relacionado ao efeito sensacionalista da cobertura pela mídia durante o período de emergência, sem grandes reflexividades e com suas informações paradoxais. Essa forma de noticiar é fundamental para a delimitação espaço-temporal do desastre e a sua naturalização. A valorização do inesperado, do excepcional, do extemporâneo, da fatalidade da morte ou do dano! A natureza descontrolada, vingativa e autoritária como um deus do Olimpo ou do Velho Testamento! A mídia oferece uma notícia imediata cujo interesse é o apelo estonteante do inesperado, com transmissões exacerbadas do desespero alheio. Aqui, temos um outro deus se manifestando também, a natureza humana resultante da multidão de atos que são em seus resultados inconscientes e que apontam para a necessidade do controle; mas que, paradoxalmente, banalizam seus resultados e suas mortes.

O quarto ponto destacado por Natenzon (2003) é que os atingidos - em uma pandemia, os contaminados, sintomáticos ou não - são, assim, conformados como objetos assistenciais; pessoas incapazes de tomar suas próprias decisões, sendo levadas de um lado a outro, sempre tendo um perito que determina suas existências. O discurso oficial garante que o inesperado só pode ser suportado por aqueles que receberam treinamento e o conhecimento para o excepcional: e o perito assume definitivamente a tomada de decisão. O desastre excepcional em sua naturalidade domina o ambiente social, sustentado por um grupo de peritos que em seus discursos se autorreforçam no que ficou conhecido como a dupla delegação: a gestão se apoia na legitimidade do conhecimento do perito técnico-científico, que se apoia na legitimidade da gestão, fechando um círculo de desqualificação do conhecimento diário e local dos cidadãos (CALLON *et al.*, 2001). Esse procedimento é fundamental para manter o controle populacional. Mesmo que ações de solidariedade locais sejam valorizadas pela mídia, elas nunca indicam que tal participação será alçada à posição de deliberação em formulação, implementação e controle social de políticas públicas. No caso do vírus Sars-CoV-2, a incerteza é total e multiplicada diariamente e fortalece a desqualificação local, fazendo parecer que a pandemia é um assunto para peritos em saúde, gestores (comprometidos ou não, irresponsáveis ou não), políticos e, em nossa tragicomédia, gerais, mas nunca dos cidadãos contaminados e contamináveis e suas próprias organizações.

A concepção dos atingidos como objetos assistenciais nos levam ao próximo ponto, que no caso do Brasil tomou contornos dramáticos e assustadores, que é a sedutora militarização da ajuda e o controle populacional que ela proporciona. São as instituições militares ou paramilitares que assumem a responsabilidade da gestão maior em uma emergência, dentro da sua lógica de comando e controle, ocupando os espaços numa perspectiva de estado de exceção. Se o estado brasileiro, como um todo, ainda não está sob ditadura militar, o ministério da saúde está! O órgão máximo de controle da epidemia do governo federal foi literalmente ocupado pelos militares, fisicamente, lógica e praticamente, em todos os setores de decisão e logísticos. Foi inclusive ensaiado a manipulação e omissão de dados, típica de regimes autoritários, que ainda não conseguiu se estabelecer por conta da reação da sociedade civil e dos médicos-cientistas, aqui com o apoio inegável do consórcio de imprensa. Mas não sejamos ingênuos: nada mais hierarquizado do que um hospital e a corporação médica: a biomedicina. Mas, a especificidade da história da pandemia brasileira nos colocou diante de um governo federal negacionista, que propunha tratamentos cientificamente ineficazes (HOFFMANN, 2020), como cloroquina e ivermectina, em seus *sites*

---

*Processos de vulnerabilização e desigualdades abissais: seria a terra plana e o coronavírus redondo?*Sergio Portella, Simone Oliveira

---

institucionais e um garoto-propaganda muito especial, a celebridade da presidência da república. E isso, nos obriga a dar um passo atrás e escolher entre a lógica de comando e controle executada por militares ou por médicos. Melhor que sejam por médicos já que não queremos que nossas mortes sejam menosprezadas com um “e daí?” Podemos prever que no final um dos resultados invisíveis da pandemia será o controle populacional retroalimentado e fortalecido, inclusive digitalmente. Mas, teremos que enfrentar isso depois.

O sexto ponto é que a maioria das soluções propostas pelos políticos frente aos desastres são obras de tecnologia, como pontes, barragens, obras de contenção, que, em geral, reforçam, expandem e potencializam formas já existentes de profunda intervenção no ambiente como, por exemplo, os hospitais de campanha e seus sofisticados respiradouros. E tudo como se tais formas de intervenção fossem as únicas opções de reconstrução e/ou de prevenção. Todas essas formas se organizam na lógica de enfrentamento de desastres naturalizados com escassa compreensão de seus processos sociais. Essas soluções entram, então, no jogo político de interesses entre as empresas privadas interessadas na concessão das ações tecnológicas com os governos locais. E aí temos o desastre como negócio. A corrida tecnológica para a produção da vacina é o exemplo final, com a inevitável discussão de sua patente – aberta ou não.

Em sétimo lugar está o financiamento estatal inevitável e em cascata. Numa situação de calamidade, aproveita-se para se superar a baixa visibilidade pública, para requerer recursos ou benefícios que se é incapaz de capitalizar em rotineiras relações entre as administrações municipais e federais. Na transferência dos recursos, no entanto, os fundos financeiros acionados nunca são repassados integralmente às obras e aos atingidos, com perdas em cascata e sequenciais desvios de verbas nesse percurso. A extensa e geograficamente diversificada lista de equívocos, abusos ou atos ilícitos relacionados com estas dinâmicas de excepcionalidade no contexto da pandemia é uma incontornável evidência.

O oitavo ponto alerta para a resposta da própria sociedade civil, sempre imediatamente solidária, porém fragmentária e, na maior parte das vezes, espontânea e desordenada. Essa situação é quase inevitável diante da falta de transparência da gestão pública pronta para desqualificar as ações locais. Organizações humanitárias tradicionais, e conformadas modernamente no império do trauma, como apontam Fassin e Rechtman (2007), assumem gradativamente a assistência, como Cruz Vermelha, Médicos sem Fronteira, Cáritas e Igrejas, desmobilizando as redes locais e desqualificando as ações de autogestão dos territórios.

O nono ponto destaca a consolidação, nesse processo, das explicações monocausais, tendo como principal explicação a ameaça natural: a pandemia, a chuva forte, a inundação, os deslizamentos de massa, ou a seca, mesmo quando se trata de rompimento de barragens. Os processos que criam nexos socio-históricos são dificilmente associados entre si e colocados no centro das explicações. E a ideologia do desastre natural se reinicia em um novo patamar do seu dominó causal conseguindo produzir a mágica de transformar a causa em consequência: o modelo de desenvolvimento sofre com a pandemia e é então, justificada a sua produção de desigualdades inerente, como uma externalidade, vítima do imponderável. O vírus é naturalizado biologicamente, com novas cepas que sustentam todo o modelo anterior. Os mortos são assim naturalizados estatisticamente pela inevitabilidade do vírus. E o modelo de desenvolvimento também vira vítima e merece cuidados extremos como na falsa e hilária dicotomia: salvar vidas ou salvar a economia? Como se a economia não fosse resultado da relação entre pessoas vivas. E o Brasil vai disputar o título de epicentro mundial da epidemia com os EUA. Não fosse o Sistema Único de Saúde e seus cuidadores e sua academia alinhada ao próprio povo brasileiro já teríamos ganho esta triste corrida.

---

*Processos de vulnerabilização e desigualdades abissais: seria a terra plana e o coronavírus redondo?*  
Sergio Portella, Simone Oliveira

---

Mas nunca um ato assassino racista foi tão emblemático. Aquele do modelo de desenvolvimento ajoelhado sobre nosso pescoço e insensível aos nossos apelos: Não consigo respirar! Não é o vírus que compromete nossas vias coletivas e individuais de respiração! São as desigualdades, antigas como Colombo e Cabral, que sempre estiveram aí!

Manter o mapa invertido, a partir da perspectiva do sul, é fundamental. É uma questão de sobrevivência e de dignidade, diante das mudanças climáticas que já estão aqui. Não seria a pandemia uma de suas manifestações? Certamente. Pois, para nós, os desastres são sempre sociais e políticos, e para enfrentá-los precisamos ir além da simples descrição ou denúncia. Devemos mergulhar na cuidadosa construção de novas tessituras a partir da experiência vivida e da proposta de instrumentos analíticos rigorosos marcados por uma significação que permita na sua apropriação a sua incorporação nas vivências cotidianas imediatamente. Aos vivos, o direito óbvio, imediato e inalienável de viver! Aos vivos, a vida!

### *Referências*

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

FASSIN, D.; RECHTMAN, R. **L'empire du traumatisme**: enquête sur la condition de victime. Paris: Flammarion, 2007.

HOFFMANN, M. *et al.* Chloroquine does not inhibit infection of human lung cells with SARS-CoV-2. *In: Nature*, n. 550, p. 588–590, 2020.

LATOUR, B. **A esperança de Pandora**. Bauru: Edusc, 2001.

LAVELL, A. *et al.* La construcción social de la pandemia COVID-19: desastre, acumulación de riesgos y políticas públicas. **La Red. Red de Estudios Sociales em Prevención de Desastres em América Latina**, 2020. Disponível em: <https://www.desenredando.org>. Acesso em: 13 jun. 2020.

LIY, M. V. OMS conclui que o coronavírus é de origem animal e indica que não surgiu no mercado de Wuhan. **El País**, 9 set. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-02-09/oms-conclui-que-o-virus-e-de-origem-animal-e-indica-que-nao-surgiu-no-mercado-de-wuhan.html>. Acesso em: 2021.

NATENZON, C. Vulnerabilidad, incertidumbre y planificación participativa de desastres: el caso de las inundaciones catastróficas en Argentina. *In: PORTO, M. F.; FREITAS, C.M. (org.). Problemas ambientais e vulnerabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003. p. 57-78.

PETERS, A. **Peters World Map**. 1974. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Arno\\_Peters#cite\\_note-3](https://pt.wikipedia.org/wiki/Arno_Peters#cite_note-3). Acesso em: 2020.

---

*Processos de vulnerabilização e desigualdades abissais: seria a terra plana e o coronavírus redondo?*  
Sergio Portella, Simone Oliveira

---

PORTELLA, S; OLIVEIRA, S. Pensamentos durante o nevoeiro: a pandemia Covid-19. *In*: VALENCIO, N.; OLIVEIRA, C. M. (org.). **COVID-19: crises entremeadas no contexto de pandemia** (antecedentes, cenários e recomendações). São Carlos: UFSCar, CPOI, 2020a. p. 371-381.

PORTELLA, S; OLIVEIRA, S. A naturalização da Pandemia no Brasil. *In*: **COVID-19–Perspectivas**. Coimbra, Portugal: Observatório Osiris. CES. Universidade de Coimbra, 2020b. Disponível em: [https://www.ces.uc.pt/ficheiros2/sites/osiris/files/OSIRIS\\_Portella-Santos%20Oliveira.pdf](https://www.ces.uc.pt/ficheiros2/sites/osiris/files/OSIRIS_Portella-Santos%20Oliveira.pdf). Acesso em: 2020.

PORTELLA, S. **O saber urgente do saber das urgências: redução de riscos e desastres no Brasil**. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade de Coimbra, Portugal, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316/79583>. Acesso em: 2020.

SANTOS, B. S. Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Rev. Crítica de Ciências Sociais*, v. 78, p. 3-46, 2007.

SANTOS, M. **Território, globalização e fragmentação**. 4. ed. São Paulo: HUCITEC, 1998.

VALENCIO, N. Elementos constitutivos de um desastre catastrófico: os problemas científicos por detrás dos contextos críticos. *Ciência e Cultura*, v. 68, n. 3, p. 41-45, 2016.

---

**COMO CITAR (ABNT):** PORTELLA, S.; OLIVEIRA, S. Processos de vulnerabilização e desigualdades abissais: seria a terra plana e o coronavírus redondo? *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, v. 23, n. 1, p. 315-324, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p315-324>. Disponível em: <https://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15898>.

**COMO CITAR (APA):** Portella, S. & Oliveira, S. (2021). Processos de vulnerabilização e desigualdades abissais: seria a terra plana e o coronavírus redondo? *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, 23(1), 315-324. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p315-324>.

---

Submetido em: 13 set. 2020

DOI: 10.19180/1809-2667.v23n12021p325-350

Aceito em: 8 nov. 2020

## *A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica: algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*

Érica Terezinha Vieira Almeida  <https://orcid.org/0000-0002-6176-216X>

Doutora (2006) pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora Associada do Departamento de Serviço Social de Campos, do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, da Universidade Federal Fluminense (UFF) – Campos dos Goytacazes/RJ – Brasil. E-mail: ericalmeida@uol.com.br.

---

### *Resumo*

Considerando a pandemia da Covid-19 e seu espalhamento no país, em especial entre a população residente nas periferias e favelas brasileiras, negra, pobre e precarizada do ponto de vista do trabalho e do acesso aos direitos fundamentais, o artigo propõe uma reflexão sobre o conjunto de desafios postos ao enfrentamento desta pandemia no município de Campos dos Goytacazes/RJ. Sob a perspectiva dos desafios, o artigo procura enfatizar o contexto socioeconômico e político no qual o país e o município se encontram, destacando o crescimento do desemprego e da precarização do trabalho e, paradoxalmente, o desmonte dos direitos sociais e da Política de Seguridade Social com as contrarreformas neoliberais, que não só agravaram a desigualdade social, como vêm dificultando a implementação das respostas necessárias ao enfrentamento dessa pandemia.

Palavras-chaves: Covid-19. Campos dos Goytacazes. Desemprego. Direitos.

## *The pandemic in a context of socioeconomic vulnerability: considerations about Campos dos Goytacazes, Brazil*

### *Abstract*

Considering the Covid-19 pandemic and its spread in the country, especially among the population living in the Brazilian peripheries and slums, black, poor and precarious from the perspective of work and access to fundamental rights, the article proposes a discussion of the challenges posed by the confrontation of this pandemic in the municipality of Campos dos Goytacazes, Brazil. Taking these challenges into account, the article emphasizes the current socioeconomic and political context of the country and the municipality, highlighting the growth of unemployment and precariousness. Paradoxically, the dismantling of social rights and social security policies promoted by neoliberal counter-reforms have not only aggravated social inequality but also hindered the implementation of the necessary responses to face this pandemic.

Keywords: Covid-19. Campos dos Goytacazes. Unemployment. Rights.

*La pandemia en un contexto de vulnerabilidad socioeconómica: algunas consideraciones sobre Campos dos Goytacazes, Brasil*

**Resumen**

Teniendo en cuenta la pandemia covid-19 y su propagación en el país, especialmente entre la población que vive en las periferias y barrios marginales brasileños, negros, pobres y precarios desde el punto de vista del trabajo y el acceso a los derechos fundamentales, el artículo propone una reflexión sobre el conjunto de desafíos planteados a la confrontación de esta pandemia en el municipio de Campos dos Goytacazes, Brasil. Desde la perspectiva de los desafíos, el artículo busca enfatizar el contexto socioeconómico y político en el que se encuentran el país y el municipio, destacando el crecimiento del desempleo y la precariedad del trabajo y, paradójicamente, el desmantelamiento de los derechos sociales y la política de seguridad social, con contrarreformas neoliberales, que no sólo han agravado la desigualdad social, sino que han obstaculizado la aplicación de las respuestas necesarias para hacer frente a esta pandemia.

Palabras clave: Covid-19. Campos dos Goytacazes. Desempleo. Derechos.

*Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores*



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*  
Érica Terezinha Vieira Almeida

## 1 Introdução

Considerando o contexto de pandemia da Covid-19 e seu espalhamento em todo o território nacional, nas metrópoles e no interior, vem se fazendo cada vez mais necessária a articulação das diversas instituições e organizações governamentais e não governamentais tanto do campo da pesquisa quanto das práticas sociais no que se refere à prevenção, contenção e ao tratamento dessa pandemia. Desde a confirmação do primeiro caso de coronavírus, em São Paulo; em março do mesmo ano as tensões e os conflitos próprios da pandemia se acumulam com aqueles gerados pela conjuntura política nacional, em virtude, particularmente, da ação beligerante do Presidente da República, bem como da sua visão negacionista e desqualificadora com relação à ciência e às organizações e movimentos de defesa dos direitos humanos.

A letalidade do vírus, que surgiu inicialmente na China, assustou pesquisadores e governantes a partir da experiência italiana, fazendo com que muitos países adotassem o distanciamento social<sup>1</sup> como medida profilática necessária para conter o avanço exponencial da doença, enquanto se conhece mais sobre ela, sobretudo no que se refere ao seu processo de contaminação. Todavia, essas medidas sofreram muitas resistências por parte dos governos conservadores, como o dos EUA, da Inglaterra e do Brasil.

De contágio mais tardio<sup>2</sup>, o Brasil ganhou um pouco mais de tempo para se organizar e planejar as ações de prevenção e de contenção da doença. Mesmo em meio a uma conjuntura de conflitos entre setores produtivos e da saúde pública e de desentendimentos entre o Presidente da República e o Ministro da Saúde, o país conseguiu implementar o distanciamento social, que, segundo pesquisa do Data Folha, contava com o apoio de 76% da população (ZANINI, 2020), mesmo com as manifestações presidenciais de que a Covid-19 se tratava de uma “gripezinha” e com sua posição favorável à abertura do comércio.

Representando teses e interesses distintos, Presidente e Ministro da Saúde, em plena crise sanitária, defenderam publicamente agendas antagônicas. Enquanto o Ministro da Saúde defendia a agenda da OMS e se pautava nos estudos científicos, o Presidente da República, em ações midiáticas, negava não apenas a gravidade da pandemia como também as recomendações da OMS e das demais instituições de pesquisa e organizações médicas. As tensões atingiram o seu ponto máximo com a demissão do Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, e sua substituição pelo também médico Nelson Teich, que não ficou sequer um mês à frente do Ministério. Cabe salientar que desde a saída de Teich, o Ministério da Saúde, em plena agudização da crise sanitária não tem ministro. Num período de mais de um mês, responde pela pasta, como ministro interino, o general Eduardo Pazuello e sua “tropa” de indicados para os cargos mais

<sup>1</sup> Embora nem sempre essas noções sejam usadas respeitando o seu significado, seja pelos governos, seja pela mídia em geral, distanciamento social é a diminuição de interação entre as pessoas de uma comunidade para diminuir a velocidade de transmissão do vírus; isolamento é uma medida que visa separar as pessoas doentes (sintomáticos respiratórios, casos suspeitos ou confirmados de infecção por coronavírus) das não doentes, para evitar a propagação do vírus, e quarentena é a restrição de atividades ou separação de pessoas que foram presumivelmente expostas a uma doença contagiosa, mas que não estão doentes (porque não foram infectadas ou porque estão no período de incubação) (TelessaúdeRS, 2020).

<sup>2</sup> Segundo o Instituto Oswaldo Cruz, o novo coronavírus começou a se espalhar no Brasil por volta da primeira semana de fevereiro. Ou seja, mais de 20 dias antes do primeiro caso ser diagnosticado em São Paulo, em 26 de fevereiro de 2020 (MENEZES, 2020). Mais tarde, uma pesquisa da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) coloca mais uma peça no quebra-cabeças da pandemia, ao afirmar que pesquisadores encontraram partículas de SARS-CoV-2 em amostras do esgoto de Florianópolis colhidas em 27 de novembro de 2019. Trata-se da amostra mais antiga do novo coronavírus encontrada nas Américas até o momento, explicou em coletiva de imprensa a pesquisadora Gislaïne Fongaro, do Laboratório de Virologia Aplicada da UFSC (BETIM, 2020).

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*

Érica Terezinha Vieira Almeida

importantes, em uma ação estratégica de “ocupação” militar do ministério, à revelia das legislações, diretrizes e programas do SUS<sup>3</sup>.

Criticado por um conjunto de atores econômicos, o distanciamento social no país não chegou a atingir os níveis desejados. Mesmo com a redução da jornada de trabalho com a redução da remuneração, das férias coletivas e demissões, muitos trabalhadores formais continuaram trabalhando, colocando em risco a própria saúde e a dos seus familiares. Segundo pesquisa sobre a mobilidade urbana durante o período da pandemia em São Paulo e sua relação com a difusão da pandemia, demonstrou uma forte associação entre os locais que mais concentraram as origens das viagens com as manchas de concentração do local de residência de pessoas hospitalizadas com Covid-19 e Síndrome Respiratória Grave (SRAG) sem identificação, possivelmente casos de Covid-19. A conclusão foi a de que as pessoas que tiveram que sair para trabalhar utilizando transporte coletivo foram as mais afetadas pelo coronavírus (ZIEGLER, 2020).

Na outra ponta, a dos segmentos mais vulneráveis da classe trabalhadora, assalariados informais, autônomos precarizados, empregadas domésticas e faxineiras, ambulantes, motoboys e catadores de recicláveis, as demissões, a ausência dos direitos, das condições de trabalho fundamentais e de um mínimo de proteção social impôs uma decisão nada nobre: “ou eu trabalho ou eu não como”.

Em março do mesmo ano, pressionado politicamente em função da agudização da crise, o governo federal envia uma proposta de benefício emergencial à Câmara dos Deputados. Segundo Felipe Betim (2020), “o ministro da Economia, Paulo Guedes, previa inicialmente um voucher de 200 reais mensais por um período de três meses para 38 milhões de trabalhadores que estão na informalidade. A proposta foi considerada tímida e insuficiente, o que fez o Governo considerar um valor de até 300 reais”. Ainda segundo Betim (2020),

uma coalizão de partidos de oposição de esquerda colocou uma nova proposta na mesa, com a possibilidade de conceder um salário mínimo de benefício e alcançar 100 milhões de pessoas, metade da população brasileira [...] O projeto costurado na Câmara, e ao qual o Governo acabou embarcando, finalmente chegou a um valor de 600 reais por adulto, ou 1.200 reais para famílias, incluindo as com mães solteiras.

Ratificada pelas lideranças do Senado, o benefício do auxílio emergencial é sancionado pelo Presidente da República (Lei nº 13.982, de 02/04/2020), para ser pago em três parcelas. Têm direito a esse benefício os maiores de 18 anos; aqueles que não têm emprego formal; os que não recebem nenhum outro benefício, como aposentadoria, BPC, seguro desemprego, auxílio doença, entre outros (exceto Bolsa Família); as famílias com renda por pessoa de até meio salário mínimo (R\$ 522,50) ou com renda total de até 3 salários mínimos (R\$ 3.135), em 2018; aqueles que não receberam rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70, ou seja, não houve necessidade de declarar Imposto de Renda e, ainda, os

<sup>3</sup> As substituições de técnicos por militares começaram no fim de abril de 2020, quando o general Pazuello ainda assumia o cargo de secretário-executivo do então ministro Nelson Teich. No total, são pelo menos 18 militares do Exército nomeados para cargos estratégicos como orçamento, planejamento, logística, contabilidade, avaliação de programas e assessorias especiais. Sindicatos de servidores públicos criticam a falta de experiência dos militares em gestão de saúde, inclusive do próprio ministro interino. Para Oton P. Neves, do SINDSEP, “substituir técnicos com formação e experiência de décadas na área de saúde pública por militares que certamente não têm a mesma experiência, especialmente no momento da pandemia, é uma temeridade, é uma irresponsabilidade com a saúde do povo brasileiro”. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/05/19/ministro-da-saude-interino-general-nomeia-nove-militares-para-o-segundo-escalao.ghtml>. Acesso em: 25 jun. 2020. Para Adriano Massuda, ex-secretário de Saúde de Curitiba e professor da FGV, “nem o pior ministro da Saúde fez o que Exército está fazendo, desmontando a engrenagem do SUS” (MARREIRO, 2020).

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*

Érica Terezinha Vieira Almeida

microempreendedores individuais (MEI), os contribuintes individuais ou trabalhadores informais, sejam eles, empregados, autônomos ou desempregados<sup>4</sup>.

Concebido inicialmente para durar três meses, o auxílio emergencial foi prorrogado por mais dois meses (julho e agosto) com o mesmo valor. No entanto, considerando as previsões nada animadoras com relação à duração da pandemia e as suas sequelas nos indicadores econômicos nacionais, particularmente na elevação da taxa de desemprego, o governo instituiu o Decreto nº 10.488, que regulamenta a Medida Provisória nº 1.000, que cria o auxílio emergencial residual por mais quatro meses, até 31 de dezembro de 2020, com o valor de R\$300,00 (trezentos reais). Extremamente relevante, o benefício do auxílio emergencial teve um impacto positivo não apenas na renda das famílias, mas também nas economias locais, sobretudo nos estados das regiões Norte e Nordeste. Todavia, sua natureza emergencial e provisória, em um contexto de aprofundamento da crise econômica, tem mobilizado diversas organizações da sociedade civil não apenas em favor de uma política de geração de emprego, mas também de um programa nacional de renda básica de cidadania, assegurado constitucionalmente e de caráter universal.

Antes de propor uma análise da pandemia *per se*, ou seja, do ponto de vista das suas manifestações na vida social, este artigo pretende apresentar os desafios do ponto de vista da reprodução social das famílias, particularmente aquelas mais vulneráveis social e economicamente, antes mesmo da chegada do Corona vírus. Além disso, interessa problematizar as escolhas governamentais antes e depois da pandemia no que se refere às ações de proteção social, particularmente aquelas vinculadas à proteção do trabalho e dos direitos sociais. Nessa perspectiva, pretende-se demonstrar, com a contribuição dos autores e dos dados estatísticos, que a emergência da pandemia no Brasil se dá em um contexto de agravamento da crise do emprego e de regressão no campo dos direitos, o que implica considerar: i) o avanço do desemprego e da precarização do trabalho, experimentados pelo país desde 2015 e o seu agravamento com a crise sanitária; ii) o contexto de desregulamentação e de flexibilização do trabalho com a aprovação das Reformas Trabalhista e da Terceirização; e iii) o contexto de desmonte dos direitos sociais e de desproteção social com a aprovação da Lei do Teto dos Gastos e da Reforma da Previdência, acompanhada da redução dos orçamentos da Educação, da Saúde e da Assistência Social. Nesta perspectiva, é impossível pensar o enfrentamento da Covid-19 no país sem levar em consideração o processo recente de (des)cidadanização da sociedade brasileira, levado a cabo por um conjunto de PEC (Projetos de Emenda Constitucional) que não tiveram outra intenção senão a de destruir o Sistema de Proteção Social conquistado, a duras penas, na Constituinte de 1988. Duramente criticada pelas suas limitações e assimetrias, o que não é inverdade, a Seguridade Social continuou, nesses 30 anos, a ser objeto de disputa entre as diferentes forças políticas e agentes econômicos e corporativos no Congresso e fora dele. Alvo dos neoliberais, que justificam o enxugamento dos gastos sociais em favor dos investimentos para o capital, foram inúmeras as mutilações na Seguridade Social, antes mesmo que ela se realizasse plenamente.

Para além do número de infectados e mortos pela pandemia da Covid-19<sup>5</sup> e dos indicadores referentes ao desemprego e à precarização do trabalho, as recentes manifestações dos trabalhadores da saúde, em várias localidades, contra o não pagamento de salários, a precarização dos vínculos e das

<sup>4</sup> Ver Ministério da Cidadania, Auxílio Emergencial – Tutorial de Acesso. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/cidadania/publicacoes/Aux%C3%ADlio%20Emergencial.pdf>. Acesso em: 28 out. 2020.

<sup>5</sup> O número de contaminados e mortos pela Covid-19 cresce diariamente no país, por esse motivo não contabilizaremos esse número neste artigo. No entanto, cabe salientar a criação do Consórcio de Veículos de Imprensa em razão das divergências dos secretários de saúde dos estados e especialistas com relação às mudanças operadas pelos militares no Ministério da Saúde, em especial, na forma de contabilizar os casos.

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*  
Érica Terezinha Vieira Almeida

condições de trabalho e a primeira mobilização nacional dos motoboys contra a desumanidade nas suas relações de trabalho expõem a grave crise dos direitos no país. E mais, a pandemia revela os efeitos perversos da desigualdade socioespacial e étnico-racial, enfatizando as opressões de gênero e étnico-racial e chamando a atenção para a incapacidade do neoliberalismo, entendido como forma de governo da burguesia financeira mundial, para responder aos determinantes da pandemia e não apenas às suas sequelas.

## *2 Algumas considerações sobre o contexto nacional mais recente e seus desafios*

Em 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) elaborou o seu Plano Estratégico para ampliar o acesso à saúde de qualidade ao redor do mundo. Neste Plano, a OMS apresentou dez problemas de saúde pública que precisam ser enfrentados para evitar o que eles chamam de “mortes desnecessárias”. Entre eles, destacam-se três grupos de doenças diretamente relacionadas às práticas econômicas e suas sequelas: as doenças decorrentes da poluição do ar e da mudança climática; a pandemia global de gripe e a resistência bacteriana. Como se pode observar, não são poucas as ameaças provocadas pela destruição do planeta. Em seu recente ensaio sobre a pandemia da Covid-19, Santos (2020) afirma que, enquanto as crises passageiras tendem a ser explicadas por suas consequências; no caso das crises permanentes, são elas que explicam as suas sequelas, sugerindo que a pandemia atual, também ela, é uma expressão da crise do capitalismo, ou do hipercapitalismo, concebido como a síntese do capitalismo financeiro, do racismo e do patriarcado.

Mais de dois séculos após a Revolução Industrial, as sociedades, de modo desigual e combinado, vêm enfrentando problemas típicos do início do capitalismo, como fome, extrema pobreza, precarização do trabalho, condições de trabalho análogas às da escravidão, aumento das doenças contagiosas, pandemias, falta de saneamento e de infraestrutura urbana e crise da democracia liberal. Como se não bastassem, eles vêm acompanhados de novos problemas associados ao avanço da técnica. Segundo Acsehrad,

As práticas dominantes da indústria e da agricultura em grande escala impuseram, de fato, seus usos privados aos espaços comuns do ar e dos cursos d'água [...]. Os vírus infecciosos disseminados nas últimas décadas são relacionados, por biólogos e filogeógrafos, ao uso intensivo de antivirais na criação industrial de animais, lócus de reprodução e mutação de vírus resistentes. A revolução na criação de animais transformou a ecologia da gripe, levando especialistas a alertar, desde o surto de Hong Kong em 1977, para a possibilidade de um apocalipse viral. (ACSELRAD, 2020, p. 2).

Contrariando as teses daqueles que pensaram ser possível “colocar o guiso no pescoço da onça”, numa analogia ao processo de regulação social e democratização do capitalismo, o novo regime de acumulação, sob o comando dos rentistas parasitários, demonstrou que o capitalismo está mais autorregulado do que nunca e que assim seguirá se não encontrar resistências.

No Brasil, as mudanças recentes que marcaram a conjuntura socioeconômica e política, em especial, a partir do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, em 2016, e a instalação dos governos Temer e Bolsonaro, não só colocaram fim aos chamados governos progressistas e de preocupação social, como também criaram as condições necessárias para o retorno de governos ultraneoliberais

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*

Érica Terezinha Vieira Almeida

comprometidos com a agenda de privatização, de cortes nos orçamentos das Políticas Sociais e com a agenda de precarização e de superexploração do trabalho. Passados cinco anos do Golpe que depôs a presidente Dilma Rousseff, o país perdeu posição em quase todos os *rankings* relacionados aos direitos humanos e ao bem-estar social, indicando uma inflexão na condução da agenda pública, sobretudo no que se refere à criação de empregos e a sua formalização e à expansão da cobertura da proteção social pública, provocando uma forte desconfiança com relação aos motivos e à legalidade do *impeachment* e de um conjunto de situações que o acompanharam.

Em 1992, 31,4% e 13,6% da população brasileira encontravam-se na condição de pobres e extremamente pobres, respectivamente. Em 2015, esse percentual baixou para 8,3% e 3,1%, uma redução de 73% da pobreza e de 77% da extrema pobreza (OXFAN, 2019), graças ao reconhecimento, em maior ou menor grau, da desigualdade como problema público e da efetivação de uma agenda social mínima, ora assentada em uma assistência social focalizada, como nos governos de FHC, ora ampliando a cobertura dos programas assistenciais e articulando-os à política de geração de emprego e de proteção do salário-mínimo, como nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). No entanto, depois de deixar o Mapa da Fome, em 2014, e de reduzir drasticamente a pobreza extrema, os dados da FAO (agência da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Segurança Alimentar) indicaram que 2,5% da população brasileira, ou seja 5,2 milhões de pessoas, passaram fome em 2017, chamando atenção para a possibilidade de o país retornar ao Mapa da Fome (OXFAN BRASIL, 2017). E mais, a Oxfam Brasil destacou que a redução da desigualdade de renda estacionou no Brasil, pela primeira vez, nos últimos 15 anos, com a diminuição drástica dos gastos sociais no Orçamento Federal, no ano de 2016.

Em consequência do aprofundamento da crise econômica e dos desdobramentos da crise política, a partir de 2016, em 2018 foram registrados 13,5 milhões de pessoas na condição de extrema pobreza, ou seja, com renda mensal per capita inferior a R\$145 reais, ou U\$S1,9 dólares/dia, atingindo 6,5% da população (IBGE, 2019). Ainda de acordo com o IBGE (2019), ¼ da população brasileira, em 2018, encontrava-se em situação de pobreza, com rendimento mensal per capita inferior a R\$420 reais ou US\$5,5 dólares/dia, perfazendo um total de 52,5 milhões de pessoas. Desse universo, 38,1 milhões (73%) eram negros e pardos com rendimento domiciliar per capita médio 50% inferior àquele recebido pelos brancos, evidenciando uma desigualdade socioterritorial e racial que não seria superada apenas com políticas assistenciais, ainda que elas fossem necessárias. Em relação às condições de moradia, o IBGE (2019) aponta que 35,7% dos lares brasileiros ainda não contavam com o serviço de esgotamento sanitário, em 2018. A proporção aumentava para 56,2% quando se considerava a população que vivia em condições de pobreza extrema. Quanto à coleta do lixo, apenas 9,7% não eram atendidos com esse serviço, contra 15,1% dos domicílios sem abastecimento da água por rede. Entre os mais pobres, esses índices saltam para 21,1% e 26%, respectivamente. Entre pretos e pardos, 42,8% não são atendidos com coleta de esgoto; 17,9% não têm abastecimento de água por rede; e 12,5% não têm acesso à coleta de lixo.

Com relação à evolução da taxa de desemprego não foi muito diferente. Embora este tenha quase dobrado em 2015, não se pode esquecer de que ele veio diminuindo no período de 2003 a 2014. Em 2005, durante o primeiro governo Lula, essa taxa deixava os dois dígitos, caindo para 9,8%. Ao final do segundo governo Lula, em 2010, a taxa de desemprego atingiu 7%. No governo de Dilma Rousseff, a taxa de desemprego despencou, atingindo os patamares de 5,5% e 4,8%, em 2012 e 2014, respectivamente. Ou seja, no ano anterior à crise de 2015, o Brasil registrou a sua menor taxa de desemprego. Os governos petistas com todas as suas contradições e limites produziram algo inédito na história recente do país mais

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*

Érica Terezinha Vieira Almeida

desigual do mundo – uma situação de “pleno emprego” em contexto de hegemonia mundial do neoliberalismo e do ajuste fiscal.

Impulsionada pelos Grandes Investimentos orientados para as exportações das *commodities* primárias e semi-industrializadas, a economia brasileira conseguiu gerar mais de 20 milhões de novos postos de trabalho formal nos governos petistas. Ainda que grande parte dos empregos ficasse entre 1 e 2 salários-mínimos, os governos petistas conseguiram responder positivamente à agenda de criação de emprego pelo menos até 2014. Todavia, a crise mundial de 2008 e o fim do ciclo “prosperidade” das economias capitalistas pressionaram a economia brasileira com a redução das exportações e, por conseguinte, do *superavit* da balança comercial, diminuindo a sua capacidade de investimento.

A partir de março de 2014, o início das operações da “Lava Jato”, com as prisões e delações premiadas denunciando a natureza corrupta dos contratos de grande parte dos investimentos, particularmente, nos setores do petróleo e gás e da construção civil (PAC 1 e 2), azedou o ambiente político e contaminou gravemente a economia nacional. A “Lava Jato” com seu *modus operandi*<sup>6</sup> e o aumento do desemprego forneceram o argumento que faltava aos adversários do PT e da sua agenda social. Para Campos (2019, p. 3), “sob o pretexto de combater a corrupção, a operação (referindo-se à Lava Jato) paralisou empresas, consumiu milhares de empregos e atrofiou a cadeia produtiva do ramo econômico a uma fração ínfima do que subsistia anteriormente”. Continuando, Campos (2019, p. 3) afirma que “nesse mesmo período, a construção pesada fechou um milhão de postos de trabalho no país, o equivalente a 40% das vagas de emprego perdidas na economia”.

Na mesma direção, Paula e Moura (2019) acreditam que a desestruturação dos setores de construção civil e petróleo/gás contribuiu significativamente para o aprofundamento da crise econômica a partir de 2015 e levou à desarticulação de alguns dos poucos setores em que o capital doméstico era competitivo a nível internacional. Para os autores,

A retração aguda da atuação da empresa reverberou no corpo de funcionários e em inúmeros projetos junto a outras firmas, contribuindo para uma redução dos trabalhadores empregados formalmente no Sistema Petrobras de 86.108 para 68.829 entre 2013 e 2016, e de 360.180 para 117.555 entre os terceirizados no período equivalente [...]. Em síntese, o segmento de petróleo e gás foi a ponta de lança do processo de desestruturação econômica e desmonte da engenharia e infraestrutura do Brasil; acentuando uma tendência grave de desnacionalização de nossas atividades produtivas no geral. (PAULA; MOURA, 2019, p. 6).

Não se pode negligenciar, também nesse contexto, as mobilizações de 2013, conhecidas como “Jornadas de Junho”, que sacudiram o país cobrando respostas dos governos em geral no campo da efetivação universal dos direitos sociais e foram violentamente reprimidas pela ação policial. A ausência de respostas mais dialogadas com os movimentos sociais, situação que foi evitada durante os dois mandatos do governo Lula,<sup>7</sup> acabou acirrando as contradições no campo “progressista”, abrindo espaço para o protagonismo dos movimentos conservadores, que souberam usar politicamente esses conflitos

<sup>6</sup> A colaboração do FBI com a Lava Jato teve início em 2014 e foi fortalecida em 2015 e 2016, quando o foco da operação eram Odebrecht e Petrobras. Em 2016, a Odebrecht aceitou pagar a maior multa global de corrupção até então: US\$ 2,6 bilhões ao Brasil, à Suíça e aos EUA. A parcela devida às autoridades americanas, no valor total de US\$ 93 milhões, foi paga à vista. Hoje, a empresa está em processo de recuperação judicial. Em 2018, a Petrobras aceitou pagar a maior multa cobrada de uma empresa pelo Departamento de Justiça americano: US\$ 1,78 bilhão. É proibido a qualquer polícia estrangeira realizar investigações em solo brasileiro sem autorização expressa do governo brasileiro, já que polícias estrangeiras não têm jurisdição no território de outros países (VIANA; NEVES, 2020).

<sup>7</sup> Ver: BRAGA, R. *Pulsão plebeia: trabalho, precariedade e rebeliões sociais*. 1. ed. São Paulo: Ed. Alameda, 2015. 232 p.

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*

Érica Terezinha Vieira Almeida

para iniciarem a sua pseudo “cruzada contra a corrupção”. Associada aos impactos socioambientais dos Grandes Investimentos junto às Comunidades Tradicionais, essas experiências acabaram contribuindo para afastar os movimentos sociais e organizações sociais e sindicais do governo Dilma Rousseff, deixando as ruas livres para os movimentos conservadores articulados sob o manto da luta contra a corrupção.

Mais tarde, a prisão de Lula, principal liderança do PT e candidato à presidência da República em 2018, embaralhou a sucessão de Temer, fragmentando o campo progressista, que assistiu atônito ao crescimento da candidatura do então deputado federal Jair Bolsonaro, que contou com o apoio maciço da burguesia agrária, empresarial e financeira, assim como da classe média tradicional composta majoritariamente por profissionais liberais e, como não poderia deixar de ser, das lideranças mais conservadoras de diferentes religiões.

Para um conjunto de autores, a urbanização apressada no fim dos anos de 1960 em decorrência do ciclo de expropriações no campo e a ausência de respostas públicas com relação à demanda social por moradia e por infraestrutura urbana nos anos que se seguiram provocaram, nas palavras de Kowarick (1979), um processo de “espoliação urbana”, que associava, de modo perverso, a integração subalterna da força de trabalho empobrecida ao mercado de trabalho urbano, graças às péssimas condições de reprodução social nas periferias das cidades. Relegados às áreas desvalorizadas e distantes do centro, sem os bens e serviços públicos fundamentais, essa parcela mais empobrecida da classe-que-vive-do-trabalho foi sendo modelada pela segregação socioespacial e pela fragmentação social.

O fim do ciclo de prosperidade econômica, em 2015, e a quebra do compromisso político do PT com o processo de integração social pelo trabalho não foram suficientes para se compreender a crise do governo Dilma Rousseff. Mesmo antes de 2013, as parcelas mais empobrecidas, beneficiárias ou não do Programa Bolsa Família, já manifestavam suas expectativas com relação à educação profissional e universitária e com a possibilidade de se integrar no mercado de trabalho em melhores condições, o que foi frustrado em 2015. Mesmo com os avanços conquistados via política de cotas sociais e raciais nas Universidades<sup>8</sup>, entre outros importantes programas, a persistência de uma lógica residual e focalista nas políticas públicas, em detrimento da sua efetivação universal, contribuiu muito para a construção de uma representação e narrativa sobre os limites dos governos do PT, ainda que muitas delas desarticuladas e sem consciência.

Mesmo depois do golpe contra Dilma Rousseff, o desemprego continuou a crescer e, em 2019, atingiu 13 milhões de trabalhadores. Além dos desempregados, foram 6,8 milhões de subocupados e quase 5 milhões de trabalhadores em situação de desalento. E mais, negociada como a “salvadora do emprego”, a Reforma Trabalhista (2018) não cumpriu as promessas daqueles que a defenderam, acirrando ainda mais as desigualdades no mercado de trabalho e retirando direitos de uma classe que já vivia em condições bastante precárias. A informalidade cresceu atingindo 44% ou seja, 41 milhões de trabalhadores e trabalhadoras, jovens e adultos, sem nenhum direito trabalhista e previdenciário.

A agudização da desigualdade social crônica no país não se dá apenas em função do desemprego crescente, mas também pela ausência de políticas de proteção social universal que atendam às necessidades sociais das famílias brasileiras e a sua reprodução social em condições de bem-estar. Mesmo com limites na sua cobertura, abrangência e articulação, o Programa Bolsa Família (PBF) conseguiu garantir, ainda

<sup>8</sup> Dados do INEP (2018) indicavam que as matrículas nas instituições federais de ensino superior cresceram 97% de 2003 a 2014. Em 2003, elas eram 600.000 mil; em 2014, elas atingiram 1.180.000 milhão. O percentual de pretos e pardos que concluíram a graduação cresceu de 2,2%, em 2000, para 9,3% em 2017, mais de 300%. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br>. Acesso em: 20 ago. 2019.

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*

Érica Terezinha Vieira Almeida

que minimamente, a reprodução social das famílias mais empobrecidas, permitindo-lhes alguns direitos fundamentais negados pelas relações de mercado. Em 2015, ainda no governo de Dilma Rousseff, o PBF atingiu 13.980 milhões. Em 2017, com Temer, esse número baixou para 13.560 milhões, mantendo-se em 13.500 durante todo o ano de 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro. Em 2020, ele voltou a diminuir, atingindo 13.070 milhões, mas, diante das pressões da pandemia, o governo decidiu pela inclusão dos 1.220 mil beneficiários que aguardavam, e o PBF pagou 14.280 milhões de famílias, segundo informações do Ministério da Cidadania (BRASIL, 2020).

Com relação ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), embora os governos Temer e Bolsonaro tenham tentado reformá-lo durante a Reforma da Previdência, reduzindo a idade mínima para 60 anos e desvinculando-o do salário mínimo, houve uma rejeição do Congresso Nacional à proposta, que seguiu como estava. Mais tarde, o próprio Congresso voltou a propor alterações no benefício, modificando o critério de renda per capita para a inclusão no benefício, que agora é de  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo de renda mensal per capita e não mais de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Atualmente, o BPC cobre 3,6% dos domicílios do país. Com a mudança da per capita, essa cobertura tende a aumentar e a fazer um pouco mais de justiça social para com os idosos que, em virtude da ausência da carteira assinada, não conseguiram ter a sua aposentadoria, e para as famílias com pessoas com deficiências em situação de pobreza. Importante salientar que, assim como a aposentadoria rural, o BPC tem sido um benefício extremamente importante no que se refere à distribuição de renda e ao enfrentamento da pobreza no país.

Tendo à frente o rentista Paulo Guedes e assentado na aprovação da PEC 95, também conhecida como PEC do “Teto do Gasto”, que condiciona, por 20 anos, os investimentos públicos ao reajuste da inflação, com exceção dos gastos com a dívida pública, as sequelas não poderiam ser outra. A elevação do índice de Gini sintetiza a tendência dos dois últimos governos ultraneoliberais com relação à concentração da riqueza e da renda. Segundo o IBGE (PNAD, 2020), o índice de Gini, que mede a desigualdade social, voltou a crescer depois de alcançar a sua menor taxa em 2014 e 2015, com 0,51 e 0,52 respectivamente. Em 2017, ele alcança 0,53, crescendo para 0,54 nos anos de 2018 e 2019. Em 2020, o índice de Gini chega a atingir 0,56, ratificando a tendência de escalada do Gini e, portanto, de um movimento de concentração da renda iniciado a partir de 2016.

Cabe destacar que o pagamento do auxílio emergencial, já salientado neste artigo, contribuiu para atenuar o Gini de 2020, depois de vários anos de alta. Com o auxílio, o índice de Gini de 2020 recua e atinge o seu menor patamar, caindo para 0,49. Essa queda tem uma relação direta com o benefício e, portanto, com o seu impacto na renda das famílias, indicando o potencial distributivo dos programas de transferência de renda, sobretudo em países com altas taxas de concentração de renda, como é o caso do Brasil. Segundo os técnicos da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil/UNAFISCO, no caso brasileiro, não se deve falar em 1% dos mais ricos para apresentar a concentração de renda nacional. Para os auditores, no Brasil há uma hiperconcentração da renda nacional, onde apenas 0,1% da população é responsável por 30% de toda a riqueza nacional<sup>9</sup>.

Ora, se o contexto atual já indicava um cenário crescente de dificuldades e de tensões em função da persistência e/ou aprofundamento do quadro de desigualdade socioterritorial, a chegada da Covid-19 no país revelou o que já não era novidade: a profunda irresponsabilidade política do Palácio do Planalto que, diante da pandemia, optou pelo “fazer morrer e deixar viver” (AGAMBEN, 2002). Aqui, mais uma

<sup>9</sup> Segundo a UNAFISCO Nacional, a concentração de renda no Brasil não pode ser entendida olhando o 1% da população. Disponível em: <http://unafisconacional.org.br/default.aspx?section=13&articleId=8590>. Acesso em: 30 jul. 2020.

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*

Érica Terezinha Vieira Almeida

vez, a ação do Estado brasileiro se aproxima do “estado de exceção” descrito por Agamben (2002), ou seja, de um estado que, embora exista à revelia do ordenamento jurídico existente, está presente nas decisões do poder soberano sobre a “vida nua”, aquela que, desprovida de valor político, pode ser matável sem que isso seja considerado homicídio/genocídio. Em síntese, a politização da vida como tecnologia de poder e de controle das populações tem permitido aos Estado Modernos, num contexto cada vez mais marcado pelas exceções, decidir sobre qual vida é “digna de ser vivida”; uma decisão mais político-instrumental do que ética.

Na compreensão de Lúcio Kowarick (2009), não é outra a situação de milhões de brasileiros e brasileiras em situação de vulnerabilidade socioeconômica e civil, trabalhadores precarizados, empobrecidos, negros e periféricos.<sup>10</sup>

Para Santos (2020), o hipercapitalismo não tem nada a oferecer à sociedade do ponto de vista da cidadania e dos interesses públicos como interesses compartilhados e comuns. Daí a sua afirmação de que a crise que se vive atualmente não se restringe a uma crise sanitária; ela é muito mais do que isso. Ela articula elementos históricos de negação de direitos e, portanto, de reconhecimento de uma imensa parcela da população, invisibilizada politicamente e desumanizada pelo Estado. Nesse sentido, pode-se afirmar que a atual pandemia vem desafiando a “democracia” brasileira sobre a sua capacidade de produzir consenso em torno do enfrentamento do processo de politização da vida, no qual a vida, privada do seu valor, é julgada pela sua utilidade e pelos cálculos políticos mais convenientes, desmanchando qualquer perspectiva de tratamento igualitário da população, independente da sua classe social, gênero, cor/etnia, orientação sexual, religião e, mais recentemente, se civil ou militar.

Os indicadores relativos à contaminação e mortes pela Covid-19 sugerem uma imensa assimetria no que se refere às classes sociais e também às etnias, com destaque para os negros e indígenas<sup>11</sup>. Segundo o boletim epidemiológico divulgado pelo Ministério da Saúde, em maio as pessoas brancas eram a maioria entre os internados (51,4%) por Covid-19, porém, 54,8% dos óbitos registrados eram de pessoas pretas e pardas (SANDES, 2020). Dados da PNAD Contínua (IBGE, 2020) demonstram que as pessoas pretas ou pardas representaram 70% dos que apresentaram algum dos sintomas conjugados e que as mulheres retrataram 57,4%. Entre as pessoas que apresentaram sintomas conjugados, 31,3% (ou 1,3 milhões de pessoas) procuraram atendimento em estabelecimento de saúde; 78% deles buscaram atendimento em estabelecimentos públicos de saúde (postos de saúde, equipe de saúde da família, UPA, Pronto Socorro ou Hospital do SUS), demonstrando a importância do SUS para os brasileiros e da resistência à privatização da saúde pública.

<sup>10</sup> O conceito de vulnerabilidade e risco pessoal/social vem sendo alvo de inúmeras polêmicas entre vários autores e disciplinas. Presente no texto da nova Política de Assistência Social vigente (PNAS/SUAS, 2004), a concepção de vulnerabilidade social vem substituindo as noções de pobreza e de desigualdade, com o pretexto de incorporar ao debate a multidimensionalidade da pobreza e as assimetrias no que se refere às respostas dos indivíduos e famílias ao seu cotidiano de dificuldades. No entanto, neste artigo, optou-se por trabalhar com a noção de vulnerabilidade socioeconômica em uma direção crítica à perspectiva da responsabilização individual da pobreza, assim como das análises que recusam a centralidade dos processos socioeconômicos e políticos-culturais na produção da desigualdade brasileira em favor de leituras mais individualizantes e moralizadoras, indo ao encontro da compreensão de Kowarick. Para o autor, a vulnerabilidade socioeconômica e civil “refere-se à situação de despreteção a que vasta camadas pobres encontram-se submetidas no que concerne às garantias de trabalho, saúde, saneamento, educação e outros componentes que caracterizam os direitos sociais básicos de cidadania. [...] O outro lado da vulnerabilidade, o civil, diz respeito “à integridade física das pessoas, ou seja, do fato de vastos segmentos da população estarem despretegidos da violência praticada por bandidos e pela polícia” (KOWARICK, 2009, p. 19).

<sup>11</sup> Segundo a SESAI (Secretaria Especial de Saúde Indígena), em 07/07/20, foram 8.098 casos de indígenas contaminados com Covid-19 e 184 óbitos. Para a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, a SESAI não contabiliza os indígenas urbanos contaminados, do que a ABIP discorda (CASOS..., 2020).

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*  
Érica Terezinha Vieira Almeida

No que se refere aos dados do mercado de trabalho durante a pandemia, os dados da PNAD Contínua (IBGE, 2020) relativa ao conjunto dos meses de março, abril e maio de 2020 apontam uma população ocupada, de 85,9 milhões, com queda de 8,3% com relação ao trimestre anterior, e uma população desocupada de 12,7 milhões de pessoas, um aumento de 3% com relação ao trimestre anterior. O número de empregados com carteira de trabalho assinada, no setor privado (exclusive trabalhadores domésticos), caiu 7,5% com relação ao último registro, e a taxa de informalidade registrou 37,6% da população ocupada, uma taxa inferior àquela registrada anteriormente, de 40,6%, em virtude das dificuldades trazidas pela pandemia no que se refere à mobilidade dos trabalhadores em tempos de distanciamento social e de crise de alguns setores como a construção civil e do emprego doméstico, como indicam os dados a seguir. Três setores se destacam entre aqueles que foram mais afetados pela pandemia, de acordo com a PNAD Contínua (IBGE, 2020): alojamento e alimentação (-22,1%); serviços domésticos (-18,7%) e construção (16,4%). Vale registrar que esses setores, mais sensíveis à crise sanitária, são também os que mais empregam, especialmente, a força de trabalho de baixa renda, que já vem sendo penalizada nos últimos cinco anos.

### *3 Um breve perfil das famílias em situação de pobreza em Campos dos Goytacazes*

Tendo em vista os indicadores locais provenientes de diversas pesquisas, como o Censo (IBGE, 2010)<sup>12</sup>, a pesquisa do NETRAD realizada nos anos de 2009, 2010<sup>13</sup> e apresentada nos artigos de Almeida; Monteiro (2011) e Almeida; Rangel (2014), o Plano Municipal de Assistência Social (PEREIRA; OLIVEIRA; AZEREDO, 2018) e o Diagnóstico Vulnerabilidade Social presente nos Territórios no município de Campos dos Goytacazes – contexto da pandemia do coronavírus (CORDEIRO; GARCIA, 2020a), pretende-se problematizar alguns aspectos relativos às condições de vida e de trabalho das famílias em situação de pobreza, chamando atenção para os desafios no que se refere ao enfrentamento das expressões da questão social, também em escala local.

No entanto, considerando o espaço do artigo, ganharam destaque, nesta análise, as informações que contribuíram mais diretamente para a reflexão sobre os atuais desafios frente à situação de pandemia, o que implicou em deixar de fora o processo histórico mais recente do município e suas implicações sociais e políticas, assim como a recente integração subalterna da Região Norte Fluminense, onde o município de Campos dos Goytacazes se encontra, à economia mundializada, sob um novo regime de acumulação hegemônico pela finanças e sua nova arquitetura institucional mundial.

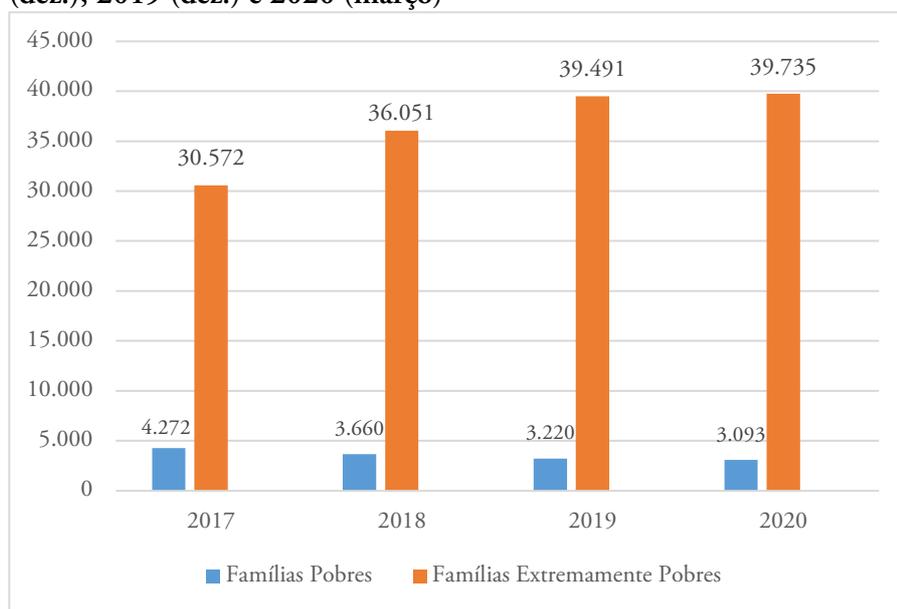
<sup>12</sup> Cabe lembrar que, em decorrência da pandemia do Coronavírus, o IBGE adiou a realização da pesquisa do Censo 2020.

<sup>13</sup> Intitulada de Assistência Social: universalização do direito ou assistencialização? - problematizando o significado atual da Assistência Social no enfrentamento da “questão social” no município de Campos dos Goytacazes/RJ, esta pesquisa foi realizada pelo NETRAD, núcleo de pesquisa da UFF Campos, nos anos de 2009 e 2010. Dentre outras, esta pesquisa realizou uma pesquisa de campo com os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) do município de Campos/RJ, que contou com o apoio de bolsistas de IC (FAPERJ) e de Desenvolvimento Acadêmico da UFF. A pesquisa de campo foi realizada em 2010, com a aplicação de 401 formulários, o equivalente a uma amostra de 2% das famílias beneficiadas pelo referido Programa em 2009. As famílias foram escolhidas de modo aleatório a partir do CadÚnico do município, respeitando os percentuais relativos à distribuição espacial dos beneficiários (71% na cidade e 29% na área rural) e ao sexo.

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*  
Érica Terezinha Vieira Almeida

Os dados do CadÚnico de Campos (março de 2020) relativos às famílias com cadastro atualizado nos últimos 24 meses, registraram 58.792 mil famílias (ou 160.012 mil pessoas), das quais 5% são consideradas pobres e 68% extremamente pobres<sup>14</sup>. Somadas, essas famílias representam 73% do CadÚnico local, ou seja, 116.809 mil pessoas<sup>15</sup>. O Gráfico 1 apresenta o crescimento da população extremamente pobre, assim como o declínio da população pobre credenciada pelo CadÚnico local, indicando, ao contrário do que se deseja, não a saída da condição de pobreza, mas a sua inclusão no rol das famílias com renda abaixo da linha da pobreza, aquelas nomeadas de extremamente pobres.

**Gráfico 1. Famílias pobres e extremamente pobres, na base do Cadastro Único, 2017 (dez.), 2018 (dez.), 2019 (dez.) e 2020 (março)**



Fonte: Vigilância Socioassistencial da SMDHS, Cecad – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico, 2017, 2018, 2019 e 2020.

Além disso, mesmo se limitando às famílias atualizadas do CadÚnico local, se comparados aos indicadores de população pobre e extremamente pobre do município nos anos anteriores, esses dados sugerem um retorno aos anos de 1980 no que se refere à agudização das condições de pobreza, o que já era previsto em virtude da crise do emprego e das contrarreformas neoliberais vigentes. As informações sobre a tendência de crescimento do índice de Gini, que mede a desigualdade social no país, a partir de 2016 já apontava para este agravamento do quadro social<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> O credenciamento no Cadastro Único do Governo Federal está voltado para as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo per capita e para as famílias com renda mensal total de até 3 salários mínimos. Além do Programa Bolsa Família (PBF), o cadastro no CAD é obrigatório também para o acesso aos Programas Tarifa Social de Energia Elétrica, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Minha Casa Minha Vida. Em junho de 2020, o total de famílias beneficiadas pelo PBF, no município, chegou a 44.558 mil, ou 130.883 mil pessoas beneficiadas, o equivalente a 25% da população do município. O BPC atingiu 10.058 pessoas no mesmo mês de 2020. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/mds-sigpbf-web/> Acesso em: 15 jul. 2020.

<sup>15</sup> Entre os cadastrados no CadÚnico, encontram-se “os pobres” (com renda mensal familiar per capita de até R\$ 178,00) e os “extremamente pobres” (com renda mensal familiar per capita até R\$ 89,00).

<sup>16</sup> Os dados referentes aos anos de 1991, 2000 e 2010 são dados dos Censos respectivos do IBGE. Ver: PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/campos-dos-goytacazes\\_rj#caracterizacao](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/campos-dos-goytacazes_rj#caracterizacao). Acesso em: 28 jun. 2020.

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*

Érica Terezinha Vieira Almeida

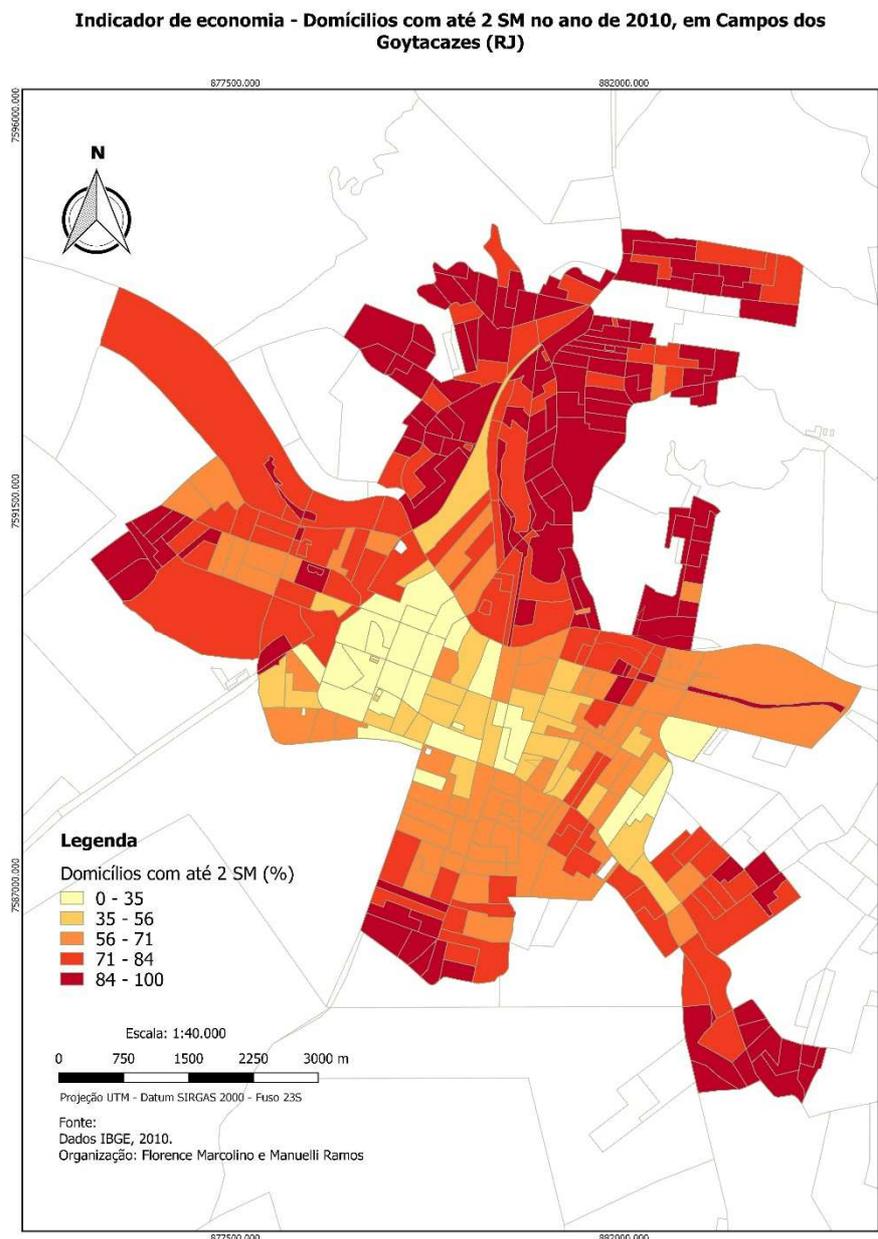
Somados, os pobres e extremamente pobres do CadÚnico (16.809 mil pessoas) atingem 23% da população total do município, considerando a projeção do IBGE para 2020, de 507.548 mil pessoas. Segundo dados do Ministério da Cidadania, em junho de 2020 a cobertura do programa Bolsa Família em Campos foi de 120% em relação à estimativa de famílias pobres no município, totalizando 25% da população (ver nota de rodapé 14). Sendo assim, ainda que não se possa afirmar que os percentuais do CadÚnico representam todos os pobres e extremamente pobres do município, eles são representativos para esse universo, considerando a cobertura do Programa Bolsa Família em Campos, uma das melhores do país. Além disso, na ausência de informações atualizadas sobre renda, considerando a situação do Censo 2020, o CadÚnico pode representar um importante instrumento de análise sobre a parcela mais empobrecida da população, considerando a sua faixa de renda e a sua capilaridade.

Assim, se fossem considerados apenas aqueles que se encontram em situação de extrema pobreza, ou seja, os pertencentes às famílias com renda mensal por cabeça de até 89,00 (108.808 mil pessoas), estes atingiriam 21,43% da população. Em 1991, eles eram 15,66% da população; em 2000, 6,47% e, em 2010, 3,67%, segundo os dados do Censo (1991, 2000 e 2010). Em 2020, o índice dos extremamente pobres atingiu quase sete vezes a taxa de 2010, sendo bem superior àquela de 1991. Mais uma vez, faz-se necessário salientar que o fato de nem todas as pessoas extremamente pobres, em 2020, estarem registradas no CadÚnico e atualizadas só indica a piora do quadro local, indicando que pode haver uma taxa ainda maior. Merecem considerações, nessa problematização, além do contexto de agravamento do desemprego e da extrema pobreza em nível nacional, os impactos da crise no setor de petróleo e gás desde o final de 2014, principal motor da economia local e seus desdobramentos no que se refere ao desemprego e redução de investimentos na economia regional e, particularmente, no orçamento municipal.

Continuando, ainda que os dados relativos ao ano de 2020 apontem para o recrudescimento da extrema pobreza no município, o Mapa abaixo com a distribuição socioterritorial das famílias em função da renda familiar, com base nos dados do Censo de 2010 (IBGE, 2010), continua funcionando como uma referência de espacialização da pobreza local na cidade de Campos, onde residem 90,29% da população (IBGE, 2010), segundo dados do CadÚnico do município (março de 2020).

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*  
Érica Terezinha Vieira Almeida

**Mapa 1. Distribuição espacial das famílias com renda familiar de até 2 salários mínimos, na cidade de Campos dos Goytacazes (RJ)**

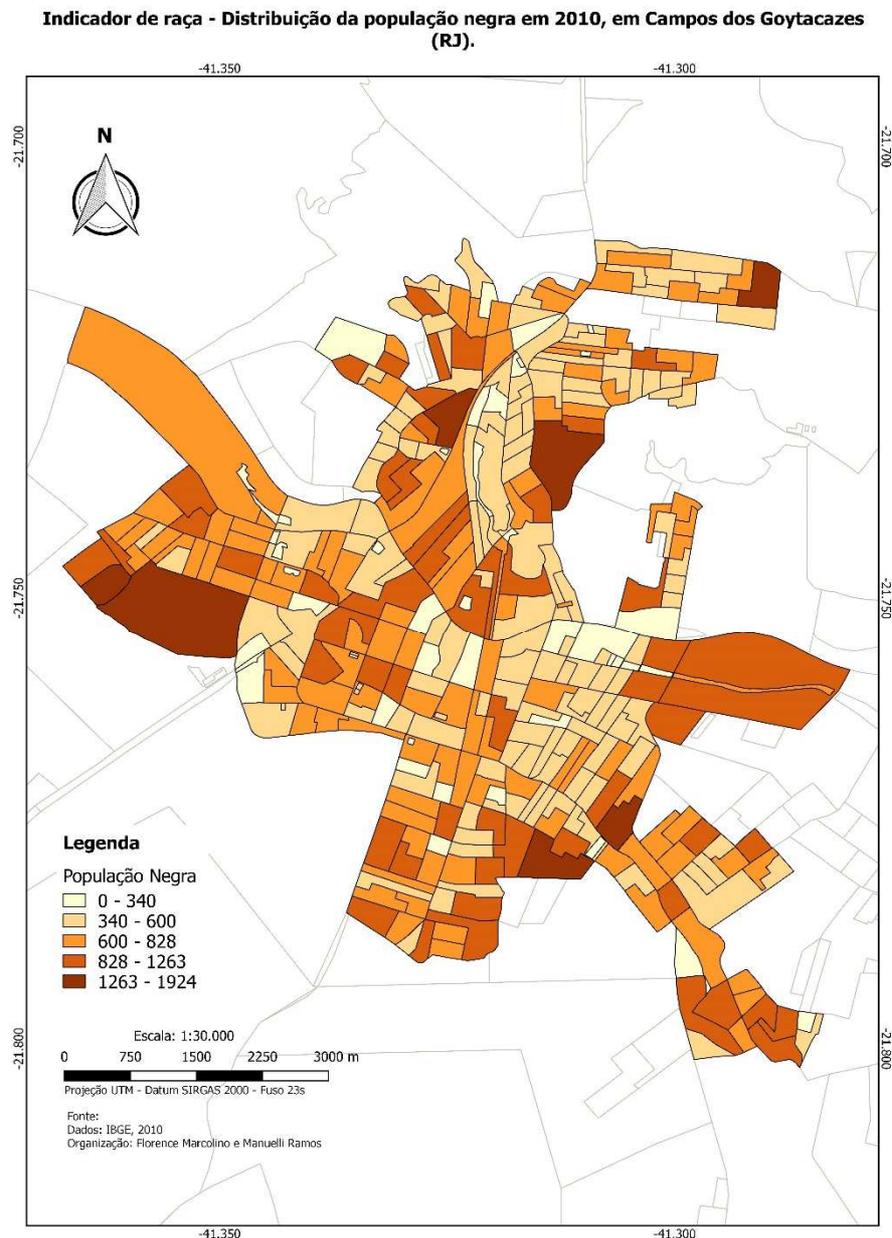


Fonte: NETRAD/UFF CAMPOS. Elaboração e Organização de Florence Marcolino e Manuelli Ramos, a partir de dados do IBGE (2010).

Comparando os Mapas 1 e 2, pode-se observar que a distribuição espacial da população mais empobrecida coincide com a distribuição da população negra (pretos e pardos). Observa-se, também, que são as margens da cidade, as periferias urbanas, aquelas que concentram uma grande parte dos trabalhadores pobres e negros da cidade, sujeitos submetidos cotidianamente ao racismo estrutural e institucional (ALMEIDA, 2020).

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
 algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*  
 Érica Terezinha Vieira Almeida

**Mapa 2. Percentual da população autodeclarada preta ou parda, por bairros, Campos dos Goytacazes, 2010**



Fonte: NETRAD/UFF CAMPOS. Elaboração e Organização de Florence Marcolino e Manuelli Ramos, a partir de dados do IBGE (2010).

Além dos mapas acima, que têm como referência os dados do Censo (IBGE, 2010), informações mais recentes da Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Promoção e Desenvolvimento Social (CORDEIRO, GARCIA, 2020a), com base no CadÚnico municipal de março de 2020, demonstram que ainda são os bairros periféricos e distritos com concentração de pessoas negras os que mais concentram as famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza no município. Sobre o marcador

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*

Érica Terezinha Vieira Almeida

cor/etnia, tomando como referência as informações relativas às famílias cadastradas nos CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), Vieira e Araújo (2020) indicam que

as pessoas negras seguem compondo maioria do subgrupo que vive com renda entre R\$ 178,00 a 1/2 Salário Mínimo, (24.446 pessoas) e do subgrupo que vive com renda superior a 1/2 Salário Mínimo, (11.624) pessoas. Estes números correspondem, respectivamente, a 64% e 56% dos referidos subgrupos.

Ainda que de forma breve, não se pode deixar de registrar que o município foi um importante produtor de cana-de-açúcar e dos seus principais subprodutos, o açúcar e o álcool, assentado na monocultura e no latifúndio e sustentado pelo trabalho escravo. Com o fim da escravidão e, mais tarde, com a modernização do campo, o município deu início ao processo de expropriação dos colonos, parceiros e moradores do campo, a partir de 1950, e se intensificando no final dos anos de 1960. Nas palavras de Silva e Almeida (2017, p. 220),

As mudanças operadas pelo Estatuto da Terra no que se refere à concessão dos direitos trabalhistas aos trabalhadores rurais contratados por empresas, neste caso, pela agroindústria sucroalcooleira, já que grande parte dos trabalhadores rurais da Região Norte Fluminense trabalhava nas lavouras das usinas de açúcar e de álcool e não apenas para os fazendeiros fornecedores de cana para as empresas, paradoxalmente, acabou atendendo aos empresários do setor ao transferirem para o próprio trabalhador rural e para o Estado as responsabilidades para com a reprodução da força de trabalho deste segmento, permitindo à fração do capital agrário maior controle sobre o trabalho, expresso não só nos mecanismos de seleção dos trabalhadores pelos empreiteiros ou “gatos” mas, também, na intensificação da exploração com a introdução do pagamento por produtividade, isto é, por tonelada cortada.

Transformados em moradores das periferias urbanas e trabalhando apenas durante as safras, os trabalhadores rurais poderão vender a sua força de trabalho, durante a entressafra, por uma quantia irrisória e, quase sempre, sem vínculo empregatício e proteção social. Nessa nova relação contratual, “existirá o salário [...]. Nem teto, nem alimento, nem terra de subsistência farão parte da relação contratual” (BENETTI, 1986, p. 65). Mais tarde, a combinação da crise nacional com a crise da agroindústria sucroalcooleira da Região de Campos vai contribuir para o agravamento do desemprego no município. Segundo estudos de CRUZ (1992), entre 1980 e 2001, houve uma redução de cerca de 50 mil para cerca de 15 mil trabalhadores das Usinas; uma perda de 35 mil postos de trabalho, deslocando mais um imenso contingente de trabalhadores para o mercado de trabalho urbano e para as margens da cidade.

Como se observa, o legado da escravidão, associado à monocultura da cana-de-açúcar e da sua sociabilidade, assentada na superexploração da força de trabalho e na negação dos direitos trabalhistas e sociais (BENETTI, 1996; CRUZ, 1002), vem sendo reatualizado pelos processos contemporâneos de racismo estrutural na medida em que as desigualdades étnico-raciais ainda constituem valores fundantes da sociabilidade contemporânea e da ação do Estado (ALMEIDA, 2020). Assim como nos dados nacionais, também em nível local, observa-se a desigualdade no acesso aos bens e serviços públicos fundamentais, como se verá a seguir na apresentação dos dados sobre infraestrutura urbana e outros.

Em 2010, segundo Almeida e Rangel (2014), as mulheres foram apontadas como responsáveis por 97,5% das famílias que recebiam o Programa de Transferência de Renda Bolsa Família. Tal fato pode ser explicado pelo aumento dos arranjos monoparentais femininos entre as famílias mais pobres, como

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*

Érica Terezinha Vieira Almeida

veremos a seguir. Ainda sobre as responsáveis, a pesquisa aponta que 63% delas possuíam entre 30 e 49 anos e 24% eram jovens com idade entre 18 e 29 anos. Quase metade dos responsáveis (49,4%) respondeu que não possuía companheiro para dividir as responsabilidades com a reprodução social do grupo familiar. Chama atenção o fato de que, do total de pessoas na condição de responsáveis pela família, 66,7% eram do sexo feminino, contra apenas 33,3% do sexo masculino. Essa assimetria entre o número de homens e mulheres responsáveis pela família demonstra, mais uma vez, o crescimento dos arranjos monoparentais femininos e do esgarçamento dos vínculos familiares entre os casais empobrecidos, entre eles, os mais jovens, por inúmeros motivos, com destaque para a violência doméstica, resultado de um conjunto de fatores articulados, no qual a desocupação e as péssimas condições de trabalho tendem a ganhar relevância. Entre os responsáveis jovens, com idade entre 18 e 29 anos, o percentual daqueles que não viviam com o(a) companheiro(a) era de 44,32%. Desses responsáveis, 99% eram do sexo feminino.

Do total de mulheres sem companheiros e com filhos, 30% possuíam filhos com idade inferior aos 10 anos de idade, dificultando ainda mais as estratégias defensivas e a inserção das mulheres no mercado de trabalho formal. Entre aquelas sem companheiros e com filhos, 64% não estavam trabalhando. Os motivos apresentados, em ordem decrescente, eram: problemas de saúde; porque não encontravam trabalho e porque não tinham onde e com quem deixar os filhos, expondo a insuficiente rede de proteção à família e a ausência de políticas de apoio às jovens mães, que precocemente eram obrigadas a abandonar os estudos, mesmo quando elas e a família não desejavam. Aliás, é preciso avançar nesse debate, de maneira a desvinculá-lo da perspectiva moralista que o encobre e que impede que as políticas públicas de educação avancem nesse campo e garanta o direito às adolescentes de terem os seus filhos e continuarem na escola para que concluam os seus estudos e se profissionalizem.

Em junho de 2020, de acordo com as informações do Ministério da Cidadania, as mulheres são responsáveis por 88,7% das famílias beneficiárias do PBF. Segundo Cordeiro e Garcia (2020a), baseadas em dados do CadÚnico local (março de 2020), 53,7% dos núcleos chefiados apenas pelas mulheres chegam a 53,7% do total dos arranjos familiares. Destes, em 54% há a presença de ao menos um filho menor de 18 anos. Ainda segundo as autoras, “é possível verificar que 86% destas estão em situação de extrema pobreza” (CORDEIRO; GARCIA, 2020a, p. 19). Os dados do CadÚnico (2020) não confirmam uma tendência, desde 2010, com relação aos arranjos monoparentais e, mais, eles expõem a dependência dessas famílias ao programa de transferência de renda. Almeida e Rangel (2014) salientam essa relação ao chamar a atenção para a importância atribuída ao “Bolsa Família” exatamente pelas mulheres pertencentes aos arranjos monoparentais femininos com filhos. O “Bolsa Família” assim como o programa de transferência de renda municipal vem contribuindo para que essas mulheres possam continuar se dedicando às atividades do cuidado com os filhos e com a reprodução da família em virtude da ausência e/ou insuficiência de políticas públicas ou da sua incompatibilidade com as necessidades dessas mulheres. Inúmeras mulheres responderam que os programas socioassistenciais as auxiliam a recusar os trabalhos penosos e insalubres, principalmente durante a gravidez, a amamentação e a primeira infância. Não se pode ignorar que essas mulheres têm muitas dificuldades de se inserir no mercado formal, sobretudo se não puderem contar com a solidariedade da sua rede de proteção familiar e comunitária.

Sobre a média de pessoas por domicílio, dado importante na prevenção e contenção da pandemia, a pesquisa do Netrad/UFF (2010) indicava uma taxa média de 4,78, sendo 4,65 para os domicílios urbanos e 4,96 para os domicílios da zona rural. Como se pode observar, mesmo com a redução no que se refere ao número de filhos (média de 2 filhos), ainda é bastante alta a densidade por domicílio, sobretudo em contexto de necessidade de distanciamento social. Em 2020, os dados indicam que 27%

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*

Érica Terezinha Vieira Almeida

(15.861 mil famílias) do total de famílias inscritas no CadÚnico podem ser consideradas famílias numerosas, com quatro membros ou mais (CORDEIRO; GARCIA, 2020a). Ainda segundo as autoras, 5.376 mil idosos moravam sozinhos; 68% tinham mais de 65 anos de idade, demandando uma atenção especial da política de assistência social e de saúde. Em 2010, 3% dos responsáveis do PBF eram de idosos (mais de 60 anos); desses, 82% eram mulheres e 18% homens. Segundo estes, 35% ainda trabalhavam, todos homens. As ocupações variavam entre biscateiros, trabalhadores rurais, ajudantes de pedreiro e ambulantes.

De acordo com Almeida e Monteiro (2011), em 2010, 57% dos responsáveis do CadÚnico responderam que seus domicílios eram próprios, contra 38% que eram alugados ou cedidos. Quanto ao acesso ao saneamento básico, item essencial no combate à pandemia, em 2010, 56% dos domicílios tinham acesso à água distribuída pela rede pública e aos serviços de esgoto e fossa séptica. Em 2020, 66,6% dos responsáveis do CadÚnico responderam que possuem água diretamente da rede de distribuição, contra 27,6% que ainda dependem de poços ou nascentes e 5,8% de outras formas (CORDEIRO; GARCIA, 2020c). O acesso é ainda pior nos Distritos. Apenas 54% dos responsáveis pelo CadÚnico na região do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) de Goytacazes têm acesso à água tratada da rede, na região de Travessão essa taxa é de 25%, em Ururá 56%, Morro do Coco, 38%. Como se não bastasse o abandono dos Distritos, os territórios que compõem o CRAS de Custodópolis e que inclui, além deste, os bairros de Santa Rosa, Parque Bandeirantes, Santa Clara e Novo Mundo, no Subdistrito de Guarus, 62% dos domicílios do CadÚnico não estão ligados à rede.

Considerando as informações do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (BRASIL, 2018), embora 95% dos domicílios do município estejam cobertos pelo serviço de água encanada e 81,26% ligados à rede de esgoto, sua distribuição espacial guarda uma íntima relação com a questão de classe e a racial, penalizando os domicílios de menor renda, majoritariamente a população negra. Nesse sentido, as informações do CadÚnico (2020) não apenas contribuem para a desmistificação das médias estatísticas, como também para a problematização das assimetrias entre ricos e pobres, brancos e negros no acesso aos direitos fundamentais. No que se refere ao acesso à rede coletora de esgoto ou pluvial, apenas 50% dos responsáveis do CadÚnico responderam positivamente. Os demais, 30% utilizam fossa rudimentar, 18% fossa séptica. O restante (2%) respondeu outras formas, entre elas o despejo nos rios e lagos ou em valas a céu aberto.

Observando mais atentamente os dados do CadÚnico, verifica-se que os maiores *deficit* relacionados ao acesso ao serviço de esgoto encontram-se nos núcleos urbanos dos Distritos e nas periferias urbanas, com destaque, mais uma vez, para os territórios vinculados ao CRAS de Goytacazes, onde só 17% dos domicílios do CadÚnico estão ligados à rede; do CRAS de Travessão, com apenas 7%; do CRAS de Ururá, com 48%, e do CRAS de Morro do Coco com 43%. Na cidade, apenas 40% dos responsáveis do CadÚnico residentes nos bairros de Custodópolis, Santa Rosa, Novo Mundo e Parque Bandeirantes e adjacências responderam que estão ligados à rede coletora de esgoto. Na vizinha Codin, esse índice cresce para 69%, ou seja, taxas bem abaixo da média apresentada pelo SNIS (BRASIL, 2018) para o município. As melhorias nas periferias da cidade estão associadas às intervenções do Programa Morar Feliz<sup>17</sup>, que,

<sup>17</sup> O Programa de Habitação Popular Morar Feliz (Decreto Municipal nº 55/2011) foi criado pela então prefeita Rosinha Garotinho no primeiro ano do seu primeiro mandato, de 2009 a 2016. Mesmo com o Programa Minha Casa, Minha Vida do governo federal, o governo municipal criou o seu próprio programa com a proposta de construir 10 mil moradias, considerando o *deficit* local de 11.511 unidades, em 2005, segundo a Fundação João Pinheiro. Até o final do mandato, o governo da prefeita Rosinha Garotinho entregou 6.920 casas, deslocando mais de 20 mil pessoas, tanto nas periferias urbanas quanto nos núcleos urbanos da zona rural e removendo favelas inteiras.

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*

Érica Terezinha Vieira Almeida

embora tenha trazido inúmeros problemas relativos à efetivação de outros serviços públicos, à mobilidade e na sociabilidade dos seus moradores, com ênfase no crescimento da violência e da fragmentação social do território, não se pode negar ter atendido às expectativas no que se refere à casa própria e ao saneamento básico.

Sobre o trabalho e a desocupação, Almeida e Rangel (2014) destacam que mais da metade dos entrevistados responsáveis pelo PBF responderam que não trabalhavam em 2010. Os motivos para não trabalhar, já apresentados, revelam a associação entre o desemprego e a insuficiência/inadequação das políticas sociais, além do adoecimento, principalmente das mulheres. Destaca-se o alto índice de desemprego entre as mulheres adultas que deixaram de estudar em virtude da gravidez na adolescência ou em função do trabalho infanto-juvenil, restando a elas o subemprego e a precarização da sua força de trabalho, com jornadas mais extensas, remunerações menores e a completa ausência de proteção social.

Quanto ao público que respondeu que não estava trabalhando por conta de problemas de saúde, verifica-se que 88% eram mulheres, com média de idade de 43 anos de idade. A pesquisa mostra que todas as mulheres que desistiram de procurar emprego por motivo de doença já trabalharam antes como empregada doméstica, faxineira ou como trabalhadora rural no corte da cana. O trabalho exaustivo sob condições desumanas faz com que as doenças apareçam antes dos 40 anos de idade. As mais citadas são diabetes, hipertensão e problemas relativos ao campo da saúde mental, a chamada “doença dos nervos”. Quanto aos ocupados, as atividades eram (em ordem decrescente): faxineira/diarista; pedreiro e ajudante de pedreiro; servente/auxiliar de serviços gerais; empregada doméstica; biscateiro; trabalhador rural; manicure; catador de recicláveis; motorista; cozinheira e ambulante. Como se vê, atividades ligadas ao universo popular, precarizadas, mal remuneradas e marcadas pelas relações de subalternidade. Do total dos ocupados, 62% afirmaram não ter carteira de trabalho.

Considerando o recorte de gênero, segundo o IBGE (2010), os serviços e comércio constituem os principais setores de ocupação da força de trabalho feminina em Campos dos Goytacazes. Ainda segundo o IBGE (2010), 51% da população economicamente ativa era de mulheres pretas e pardas. Dessas, a maioria encontrava-se ocupada como empregada doméstica, faxineira e nas demais ocupações ligadas à atividade do cuidado e comércio, obedecendo uma tendência nacional.

Se a situação já era muito difícil para essas famílias antes da crise sanitária, a Covid-19 e as medidas de distanciamento social, como já apresentado no item anterior, trouxeram um conjunto de restrições a esse segmento, sobretudo aos trabalhadores ligados à construção civil, ao serviço doméstico e outros serviços pessoais, comércio, em especial restaurantes, e coleta de recicláveis. Aliás, cabe destacar que a primeira morte da covid-19 no país foi de uma empregada doméstica. As atividades do cuidado (empregadas domésticas, babás, cuidadoras e acompanhantes, enfermeiras, assistentes sociais), entre outras exercidas prioritariamente por mulheres, têm exigido uma atenção especial no que se refere à proteção dos seus trabalhadores. Por outro lado, a crise sanitária fez com que muitos dispensassem suas empregadas e faxineiras, demitindo-as ou deixando-as sem remuneração durante o período dispensado<sup>18</sup>.

Uma outra questão que não será desenvolvida, mas que merece aprofundamento, são os impactos do distanciamento social no cotidiano das famílias, com destaque para o fechamento das escolas e suas repercussões na segurança alimentar das crianças e adolescentes, no caso das famílias mais empobrecidas,

<sup>18</sup> Segundo o Portal da Transparência do Governo Federal, em junho de 2020, 146.691 mil pessoas foram beneficiadas pelo “auxílio-emergencial” (BRASIL, 2020).

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*

Érica Terezinha Vieira Almeida

e para a violência doméstica<sup>19</sup> e abuso e violência sexual (MENDES, 2020), que penalizam, em sua grande maioria, as mulheres, sejam elas crianças, jovens ou adultas. Em Campos, no início deste ano, foram notificados 34 novos casos de violência sexual, cinco deles entre os meses de março e maio. Considerando que tal prática acontece em sua maioria (65%) dentro de casa e por pessoas da família ou ligadas a ela, cabe uma atenção especial por parte dos programas socioassistenciais e de saúde, mas, principalmente, da escola com a experiência da educação sexual como ferramenta de prevenção e de autodefesa dessas crianças e adolescentes. Com relação à violência doméstica contra as mulheres, em Campos, a Secretaria de SDHS (Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social) identificou

expressivo decréscimo de aproximadamente 56% de casos recebidos nos meses de 2020, sobretudo em relação aos meses de março, abril e maio, sendo que em abril, nenhum caso foi recebido nos três CREAS do município, enquanto no ano anterior foi o mês de maior incidência de casos no referido período. Tal situação nos indica que nos meses em que adentramos no contexto da pandemia (março e maio) - ainda que estudos reafirmem a ampliação dos casos de violência doméstica à mulher em função do isolamento - estes casos não estão chegando aos equipamentos da assistência social, tal razão pode se dar em função de uma ampliação da coerção a qual essas mulheres estão submetidas, resultando na ampliação da subnotificação. (CORDEIRO; GARCIA, 2020b, p. 5).

Como já assinalado, o auxílio-emergencial, embora relevante, não atende às necessidades sociais desse grupo, que tem recorrido à filantropia e à solidariedade social na ausência de políticas sociais mais robustas, demonstrando que os bilhões do Orçamento Municipal com a adição dos royalties e participações especiais<sup>20</sup> não têm sido objeto de debate político em arenas realmente públicas e, tampouco, vêm observando as prioridades da classe-que-vive-do-trabalho, particularmente da sua fração mais precarizada e que já se encontrava em situação de vulnerabilidade socioeconômica mesmo antes da pandemia do corona vírus.

#### *4 Considerações finais*

Como anunciado na introdução, este texto não teve a finalidade de apresentar propostas ao enfrentamento da Covid-19 no município, tampouco de avaliar as ações voltadas para a mitigação da crise sanitária no campo da saúde e da prevenção. A intenção foi a de trazer alguns elementos anteriores à crise sanitária, exatamente para evidenciar que não se trata de uma crise apenas no âmbito da saúde. As informações apresentadas são importantes na medida em que permitem traçar um perfil das famílias em

<sup>19</sup> No Brasil, segundo o Atlas da Violência (2019), em 2017, 4.936 mil mulheres foram assassinadas, o que significa 13 assassinatos por dia. Essa taxa foi a mais alta registrada desde 2007, apontando o crescimento de 30,7% no número de feminicídios entre 2007 e 2017. De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a violência doméstica contra a mulher cresceu em regime de quarentena. Em uma comparação entre os meses de março de 2019 e março de 2020, o número de pedidos de socorro passou de 6.775 para 9.817, respectivamente. Um aumento de 13 para 19 casos/dia, ou seja, de 45%. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=34784&Itemid=432](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=34784&Itemid=432). Acesso em: 20 jul. 2020.

<sup>20</sup> Em 1997 foi sancionada a Lei nº 9.478, conhecida como Lei do Petróleo, que extinguiu o monopólio estatal da Petrobras na exploração e produção de petróleo e gás e, em contrapartida, dobrou o percentual dos royalties e instituiu as participações especiais. Essa Lei aumentou os orçamentos de um conjunto de municípios da Região Norte Fluminense em virtude da Bacia de Campos, com destaque para Campos dos Goytacazes. Para o ano de 2020 foram previstos “R\$ 1.887 bilhão, enquanto o do anterior era de R\$ 1.985 bilhão” (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2019).

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*

Érica Terezinha Vieira Almeida

situação de vulnerabilidade social, sobretudo no que se refere à maneira como elas se relacionam com o mundo do trabalho e também no que se refere ao acesso aos bens e serviços públicos, demandando a ação urgente do Estado brasileiro de modo a protegê-las das ameaças dessa pandemia e no sentido de implementar as ações necessárias ao enfrentamento do que está por vir e que penalizará ainda mais os grupos sociais mais vulneráveis.

O distanciamento social, uma das principais estratégias de enfrentamento à Covid-19 é necessário, mas também impõe um conjunto de desafios, demandando ações diferenciadas e particulares em contextos de desigualdade social. Além disso, o acesso à saúde também não é universal e igualitário. Não é nenhuma novidade a situação da saúde pública, os ataques dirigidos ao SUS com os cortes nos seus orçamentos, com a ausência de concursos públicos e de substituição dos quadros, com os contratos precários e, mais recentemente, com a expansão da gestão privada do SUS, com as Organizações Sociais (OS) fortemente criticadas por corrupção e gestão clientelista.

Em Campos, embora a pandemia chegue em um contexto de dificuldades orçamentárias, segundo o discurso oficial, e de problemas acumulados de governos anteriores, desde a sua posse, em 2016, o chefe do executivo optou por uma ação política de corte nas ações de assistencial social, mesmo em conjuntura de crescimento do desemprego, de precarização do trabalhador e queda no rendimento das famílias trabalhadoras mais empobrecidas. Entre as suas primeiras ações de governo, a mais criticada foi o encerramento de programas sociais como o Programa Municipal de Transferência de Renda e o fechamento do Restaurante Popular, além da paralisação das obras do Programa Morar Feliz e o aumento da passagem social. Justificando a presença de clientelismo político no Programa de Transferência de Renda, o governo, à revelia do Conselho Municipal de Assistência Social, pôs fim a um Programa com mais de duas décadas de existência e que atravessou diferentes governos pela sua função protetiva às famílias mais vulneráveis social e economicamente, sobretudo em épocas de crise do emprego no país e na região. Os motivos apresentados não justificam o impacto gerado nas condições de vida desses trabalhadores e suas famílias. Encerrado, as famílias não puderam contar com essa complementação de renda durante a pandemia e nem com nenhuma outra modalidade com cobertura universal.

O fechamento do restaurante popular também contribuiu para agravar o problema da fome durante a pandemia, atingindo em cheio a população em situação de rua e outros grupos de trabalhadores subalternos e estudantes oriundos da periferia e da zona rural que tiveram que recorrer à filantropia e à caridade da sociedade civil, particularmente dos grupos religiosos e outras organizações como sindicatos, partidos, grupos profissionais, entre outros. O aumento do preço da passagem do transporte público urbano e intermunicipal, que subiu de R\$1,00 para R\$2,75, também impactou o orçamento das famílias mais empobrecidas, interditando a mobilidade daqueles que precisam de um novo trabalho.

Como se pode observar o acesso à saúde não é o único problema enfrentado pelos trabalhadores mais empobrecidos; somam-se a ele os problemas relativos à renda, à água potável, ao tratamento adequado do esgoto e à mobilidade, entre outros. Tais adversidades vêm motivando a mobilização de diversos grupos contra a omissão e o descaso do poder público local, ainda que muitas delas não superem a sua imediatividade, ou seja, o sentimento de indignação e de injustiça que os motivaram. Em contrapartida, encontramos um espaço público cada vez mais privatizado, menos democrático e menos representativo do ponto de vista dos interesses dos diferentes segmentos que compõem a sociedade civil, em nível local, demonstrando uma profunda assimetria no acesso dos “de baixo” aos recursos dos Orçamentos Públicos e, conseqüentemente, aos direitos sociais.

---

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*  
Érica Terezinha Vieira Almeida

---

### Referências

- ACSELRAD, H. A microbiologia cega do capitalismo. **Boletim ANPOCS**, n. 37, 11 maio 2020. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/ciencias-sociais/destaques/2325-boletim-semanal>. Acesso em: 30 jun. 2020.
- AGAMBEN, G. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua**. 1. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002. 270 p.
- ALMEIDA, É. T. V.; MONTEIRO, R. F. F. S. A Assistência Social como política de enfrentamento da pobreza no Brasil: algumas problematizações a partir do Programa Bolsa Família em Campos dos Goytacazes. **Vértices**, Campos dos Goytacazes, v. 13, n. 3, p. 07-29, 2011. Disponível em: <http://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/1809-2667.20110022/950>. Acesso em: 12 ago. 2020.
- ALMEIDA, É. T. V.; RANGEL, E. M. Trabalho e reprodução das famílias de trabalhadores beneficiários do Bolsa Família em Campos dos Goytacazes/RJ. **Vértices**, Campos dos Goytacazes, v. 16, n. 2, p. 5-25, 2014. DOI: 10.5935/1809-2667.20140017. Disponível em: <http://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/1809-2667.20140017/3702>. Acesso em: 12 ago. 2020.
- ALMEIDA, S. L. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Editora Jandaíra, 2020.
- BENETTI, P. Unificação do mercado de trabalho rural/urbano. *In*: PIQUET, R. (org.). **Acumulação e pobreza em Campos: uma região em debate**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1986. p. 48-67.
- BETIM, F. Partículas de coronavírus já estavam no esgoto de Florianópolis em novembro, diz pesquisa da UFSC. **EL País on-line**, São Paulo, 2 jul. 2020. Ciência, Pandemia de coronavírus. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/ciencia/2020-07-02/particulas-de-coronavirus-ja-estavam-no-esgoto-de-florianopolis-em-novembro-diz-pesquisa-da-ufsc.html>. Acesso em: 5 jul. 2020.
- BETIM, F. Coronavírus força consenso e Câmara aprova renda emergencial de até 1.200 reais para base da pirâmide. **EL País on-line**, São Paulo, 27 de mar. 2020. Economia. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2020-03-27/coronavirus-forca-consenso-e-camara-aprova-renda-emergencial-de-ate-1200-reais-para-base-da-piramide.html>. Acesso em: 25 out. 2020.
- BRASIL. Bolsa Família: 14,28 milhões de famílias receberam o benefício em maio. **Governo do Brasil**, 4 jun. 2020, Notícias: Cidadania e Assistência Social. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/06/bolsa-familia-14-28-milhoes-de-familias-receberam-o-beneficio-em-maio>. Acesso em: 4 ago. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

---

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*  
Érica Terezinha Vieira Almeida

---

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico**. 2018. Disponível em: <http://app4.mdr.gov.br/snweb/src/Sistema/index>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social e NOB/SUAS**. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2004.

BRASIL. Portal da Transparência. **Comparativo de benefícios por localidade**. 2020. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/beneficios>. Acesso em: 4 ago. 2020.

CAMPOS, P. H. P. A agenda internacional anticorrupção, a operação Lava Jato e os impactos sobre as empreiteiras brasileiras. **Jornal dos Economistas CORECON e SINDICON/RJ**, n. 360, p. 3-4, ago. 2019.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ. Prefeitura Municipal. **Prefeitura reenvia orçamento para 2020 à Câmara de Vereadores**. 10 dez. 2019. Notícia no detalhe. Disponível em: [https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id\\_noticia=56662#:~:text=A%20Prefeitura%20de%20Campos%20reenviou,era%20de%20R%24%201.985%20bilh%C3%A3o](https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=56662#:~:text=A%20Prefeitura%20de%20Campos%20reenviou,era%20de%20R%24%201.985%20bilh%C3%A3o). Acesso em: 30 jun. 2020.

CASOS indígenas de COVID-19 não registrados pela SESAI. Conselho Indigenista Missionário, 22 abr. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/04/casos-covid-19-nao-registrados-sesai/>. Acesso em: 8 jul. 2020.

CORDEIRO, F. A.; GARCIA, C. V. S. **Diagnóstico da Vulnerabilidade Social presente nos Territórios no município de Campos dos Goytacazes: contexto da pandemia do coronavírus**. Campos dos Goytacazes: SMDHS, 2020a.

CORDEIRO, F. A.; GARCIA, C. V. S. **Atendimento à mulher em situação de violência nos CREAS e no Acolhimento Benta Pereira: Referência: 2019 e 2020: Relatório Técnico da SMDHS**. Campos dos Goytacazes: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, SMDHS, 2020b.

CORDEIRO, F. A.; GARCIA, C. V. S. **Acesso a serviços relacionados a moradia pelas famílias do Cadastro Único: Referência: 2020: Relatório Técnico da SMDHS**. Campos dos Goytacazes: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, SMDHS, 2020c.

CRUZ, J. L. V. Mercado de trabalho e exclusão em Campos/RJ. **Boletim Técnico do SENAC**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 159-176, set./dez. 1992.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

KOWARICK, L. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Ed. 34, 2009.

---

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*  
Érica Terezinha Vieira Almeida

---

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MARREIRO, F. Nem o pior ministro da saúde fez o que Exército está fazendo, desmontando a engrenagem do SUS. **EL País Brasil**, São Paulo, 25 jun. 2020. Ciência, Pandemia de coronavírus. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-06-25/nem-o-pior-ministro-da-saude-fez-o-que-exercito-esta-fazendo-desmontando-a-engrenagem-do-sus.html?rel=mas>. Acesso em: 4 ago. 2020.

MENDES, A. Alerta: Campos teve 34 novos casos de abuso sexual de criança e adolescente este ano. **Jornal Ururau on-line**, 1 jul. 2020. Cidades. Disponível em: <https://www.ururau.com.br/noticias/cidades/alerta-campos-teve-34-novos-casos-de-abuso-sexual-de-crianca-e-adolescente-este-ano/34173/>. Acesso em: 4 jul. 2020.

MENEZES, M. Estudo aponta que novo coronavírus circulou sem ser detectado na Europa e Américas. **Fiocruz**, 12 maio 2020, Notícias. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/estudo-aponta-que-novo-coronavirus-circulou-sem-ser-detectado-na-europa-e-americas>. Acesso em: 4 ago. 2020.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une**: um retrato das desigualdades brasileiras. Rio de Janeiro: Brief Comunicação, set. 2017. 94 p. Relatório.

OXFAM BRASIL. **Tempo de cuidar**: o trabalho de cuidado não remunerado e mal pago e a crise global da desigualdade. Rio de Janeiro: Oxfram Brasil, jan. 2020. 21 p. Documento Informativo. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/>. Acesso em: 10 ago. 2020.

PAULA, L. F.; MOURA, R. A Lava Jato e a crise econômica brasileira. **Jornal dos Economistas CORECON e SINDICON/RJ**, n. 360, p. 5-6, ago. 2019.

PEREIRA, B. M.; OLIVEIRA, I. M. R.; AZEREDO, L. F. S. (coord.). **Plano Municipal de Assistência Social**. Campos dos Goytacazes: PMCG, SMDHS, jan./jun. 2018.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/campos-dos-goytacazes\\_rj#caracterizacao](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/campos-dos-goytacazes_rj#caracterizacao). Acesso em: 28 jun. 2020.

QUAL a diferença de distanciamento social, isolamento e quarentena? **TelessaúdeRS**, 2 abr. 2020. Novo Coronavírus (COVID-19). Disponível em: [https://www.ufrgs.br/telessaunders/posts\\_coronavirus/qual-a-diferenca-de-distanciamento-social-isolamento-e-quarentena/](https://www.ufrgs.br/telessaunders/posts_coronavirus/qual-a-diferenca-de-distanciamento-social-isolamento-e-quarentena/). Acesso em: 4 ago. 2020.

SANDES, A. Pretos e pardos já são maioria entre as vítimas que morreram por covid-19. **UOL**, São Paulo, 19 maio 2020. Saúde, Coronavírus. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/19/negros-e-pardos-ja-sao-maioria-entre-as-vitimas-fatais-por-covid-19.htm>. Acesso em: 4 ago. 2020.

---

*A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica:  
algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil*  
Érica Terezinha Vieira Almeida

---

SANTOS, B. V. S. **A cruel pedagogia do vírus**. 1. ed. Coimbra: Ed. Almedina, 2020. 32 p. *E-book*. Disponível em: <https://www.almedina.net/a-cruel-pedagogia-do-virus-1586961170.html>. Acesso em: 29 jul. 2020.

SILVA, P. A. I. F.; ALMEIDA, É. T. V. Classe, Gênero e Raça: as trabalhadoras negras na cidade de Campos dos Goytacazes, RJ. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Campos dos Goytacazes, RJ, ano XV, n. 58, p. 32-39, dez. 2017. Disponível em: [https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/12/UCAM\\_-\\_PIT\\_4627A\\_Pg32a39\\_Pauline-Aparecida-Ildefonso-F-da-Silva\\_-\\_N58\\_2017.12.pdf](https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/12/UCAM_-_PIT_4627A_Pg32a39_Pauline-Aparecida-Ildefonso-F-da-Silva_-_N58_2017.12.pdf). Acesso em: 10 ago. 2020.

VIANA, N.; NEVES, R. FBI atuou na Lava Jato quando os focos da operação eram Petrobras e Odebrecht. **Carta Capital**, 2 jul. 2020. Justiça. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/justica/fbi-atuou-na-lava-jato-quando-os-focos-da-operacao-eram-petrobras-e-odebrecht/>. Acesso em: 4 jul. 2020.

VIEIRA, S. P.; ARAÚJO, R. Superintendência da Igualdade Racial. **Análise das Condições Socioeconômicas da População Negra em Campos dos Goytacazes, RJ**. Campos dos Goytacazes, RJ: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 2020. Disponível em: <https://campos.rj.gov.br/newdocs/1595621775AnaliseCondicoesPopulacaoNegra.pdf>. Acesso em: 29 out. 2020.

ZANINI, F. Para 76%, as pessoas devem ficar em casa, diz Datafolha. **Folha Uol**, São Paulo, 6 abr. 2020. Equilíbrio e Saúde. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/04/para-76-as-pessoas-devem-ficar-em-casa-diz-datafolha.shtml>. Acesso em: 4 ago. 2020.

ZIEGLER, M. F. Deslocamento para o trabalho pode explicar concentração de casos de covid-19 em alguns bairros de São Paulo. **Jornal da USP**, 14 jul. 2020, Ciências. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/deslocamento-para-o-trabalho-pode-explicar-concentracao-de-casos-de-covid-19-em-alguns-bairros-de-sao-paulo/>. Acesso em: 10 ago. 2020.

---

COMO CITAR (ABNT): ALMEIDA, É. T. V. A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica: algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil. *Vértices (Campos dos Goytacazes)*, v. 23, n. 1, p. 325-350, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p325-350>. Disponível em: <http://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15871>.

COMO CITAR (APA): Almeida, É. T. V. (2021). A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica: algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil. *Vértices (Campos dos Goytacazes)*, 23(1), 325-350. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p325-350>.

Submetido em: 25 set. 2020  
Aceito em: 31 mar. 2021

DOI: 10.19180/1809-2667.v23n12021p351-371

## *Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*

Érica Tavares  <https://orcid.org/0000-0002-2427-5602>

Doutora em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais (NESA/UFF) e do INCT Observatório das Metrópoles. Professora Adjunta do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP) da Universidade Federal Fluminense (UFF Campos) – Campos dos Goytacazes/RJ – Brasil. E-mail: ericatavr@gmail.com.

Elias Andretti Dantas do Vale  <https://orcid.org/0000-0003-4266-5070>

Graduado em Arquitetura e Urbanismo pelo Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Fluminense (2018). Mestre em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP) da Universidade Federal Fluminense (UFF Campos) – Campos dos Goytacazes/RJ – Brasil. E-mail: dovaleelias@gmail.com.

Clóvis Peixoto Firmo  <https://orcid.org/0000-0002-5533-2438>

Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense. Mestrando em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP) na Universidade Federal Fluminense (UFF Campos) – Campos dos Goytacazes/RJ – Brasil. E-mail: clovis\_firmo@yahoo.com.br.

### *Resumo*

A mobilidade cotidiana no espaço é uma das características fundamentais da contemporaneidade e vem se apresentando como marca imprescindível da conexão das pessoas com o mundo, com os recursos e as oportunidades. Entretanto, as desigualdades sociais expressas no espaço também se traduzem nas condições de movimentar-se pela cidade, que se tornam mais acirradas, sobretudo para os grupos sociais em áreas com ocorrências de desastres ambientais. Em tempos de ampliação das incertezas e novos riscos, a relação entre a mobilidade e a imobilidade nessas áreas se torna ainda mais complexa. Através de entrevistas de caráter qualitativo, o objetivo exploratório deste artigo é refletir e suscitar elementos empíricos sobre a mobilidade cotidiana para o trabalho de pessoas residentes em áreas que experimentaram a ocorrência de desastres em Campos dos Goytacazes/RJ. Elas vivem, nesses tempos de incertezas agravados pela pandemia do novo coronavírus, o dilema da necessidade simultânea de permanência em casa e de saída para trabalhar.

Palavras-chave: Mobilidade Cotidiana. Desastres Ambientais. Risco. Pandemia.

### *Daily mobility in times of uncertainty: a study in areas of environmental disasters*

#### *Abstract*

The daily mobility in space is one of the fundamental characteristics of contemporary times and it has been presenting itself as an essential mark of the connection of people with the world, with resources and opportunities. However, the social inequalities expressed in the space are also reflected in the conditions of moving around the city, which become more difficult, especially for social groups in areas with occurrences of environmental disasters. In times of growing uncertainty and new risks, the relationship between mobility and immobility in these areas becomes even more complex. Through qualitative interviews, the exploratory objective of this article is to reflect and collect empirical elements about the daily mobility to the work of people living in areas that have experienced the occurrence of disasters in Campos dos Goytacazes (Brazil). In these times of uncertainty aggravated by the pandemic of the new coronavirus, they face the dilemma of the simultaneous need to stay at home and go out to work.

Keywords: Daily Mobility. Environmental Disasters. Risk. Pandemic.

## *Mobilidade cotidiana em tempos de incertidumbre: um estudo em áreas de desastres ambientais*

### **Resumen**

La movilidad diaria en el espacio es una de las características fundamentales de la contemporaneidad y se presenta como una marca imprescindible de la conexión de las personas con el mundo, con los recursos y las oportunidades. Sin embargo, las desigualdades sociales expresadas en el espacio también se reflejan en las condiciones de desplazamiento por la ciudad, que se vuelven más difíciles, especialmente para los grupos sociales en áreas con ocurrencias de desastres ambientales. En tiempos de creciente incertidumbre y nuevos riesgos, la relación entre movilidad e inmovilidad en estas áreas se vuelve aún más compleja. A través de entrevistas cualitativas, el objetivo exploratorio de este artículo es reflexionar y plantear elementos empíricos sobre la movilidad laboral diaria de las personas que viven en áreas de ocurrencia de desastres en Campos dos Goytacazes (Brasil). En estos tiempos de incertidumbre agravados por la pandemia del nuevo coronavirus, ellas afrontan el dilema entre la necesidad simultánea de quedarse en casa y salir a trabajar.

Palabras clave: Movilidad Diaria. Desastres Ambientales. Riesgo. Pandemia.

*Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores*



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

---

*Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*Érica Tavares, Elias Andretti Dantas do Vale, Clóvis Peixoto Firmo

---

## **1 Introdução**

A mobilidade espacial é um processo social fundamental para garantir o acesso à cidade, assim como aos bens, recursos e oportunidades que ela pode oferecer. Porém, o processo histórico de ocupação e apropriação do espaço nas cidades brasileiras se deu de forma bastante desigual, aliado às disparidades sociais e econômicas, que são ainda mais problemáticas para os grupos sociais em áreas com ocorrências de desastres ambientais, como as inundações. Em tempos de ampliação das incertezas e novos riscos, a relação entre a mobilidade e a imobilidade nessas áreas se torna bastante complexa, uma vez que as desigualdades se manifestam não apenas no lugar de moradia dos grupos sociais, mas também no acesso ao sistema de mobilidade urbana, em seus modos de deslocamento, infraestrutura, distância e preço.

Nesse sentido, o objetivo exploratório deste artigo é refletir e suscitar elementos empíricos sobre a mobilidade cotidiana para o trabalho nesses tempos de incertezas agravados pela pandemia no novo coronavírus. A questão envolve analisar as experiências e percepções sobre as condições de mobilidade x imobilidade para trabalhadores que estão vivendo o dilema da necessidade simultânea de saída para trabalhar e de permanência em casa, mediante novos riscos de um mundo em pandemia. Neste artigo, tal questão é problematizada para trabalhadores que vivem em áreas com ocorrência de desastres, pois eles já apresentam uma experiência em situações de risco e incertezas decorrentes dos desastres ambientais. Sendo assim, essas áreas se apresentam aqui como o contexto socioambiental para tratar sobre as condições de reprodução social e garantia de sobrevivência para os grupos sociais populares, o que passa fundamentalmente pela questão da mobilidade, sobretudo no caso da pandemia.

Partimos da hipótese de que as condições de mobilidade para trabalho se alteraram não apenas pelo incentivo à imobilidade, mas também devido a mudanças para aqueles que precisam se mover mesmo no contexto da pandemia, reforçando as desigualdades já existentes. A metodologia para realização desse estudo exploratório consistiu na realização de entrevistas de caráter qualitativo com trabalhadores da localidade de Ururá em Campos dos Goytacazes/RJ, questionando-os sobre as condições sociais e ambientais do bairro, as vivências, experiências e percepções sobre as dificuldades enfrentadas no contexto da pandemia, em especial o acesso ao trabalho e à mobilidade cotidiana.

Este texto está estruturado em 5 seções, incluindo esta introdução. Na seção seguinte, são apresentados elementos teórico-conceituais para refletir sobre os desafios para a mobilidade cotidiana no cenário de riscos e incertezas ampliados pela disseminação do novo coronavírus, contextualizado a partir dos processos de ocupação e apropriação do espaço da cidade, com foco sobre as áreas de desastres. Na terceira seção faz-se uma contextualização do estudo de caso exploratório realizado e da área onde se concentraram as entrevistas, assim como uma explanação sobre o método de pesquisa. Na quarta seção, são apresentados os resultados obtidos de forma analítica sobre as condições de mobilidade, à luz das questões e da abordagem teórica. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais do texto.

## **2 Desigualdades na cidade e condições de mobilidade em contexto de riscos e incertezas**

A cidade tem como pressuposto de sua formação a concentração de bens materiais e imateriais, como construções, recursos, equipamentos, oportunidades e novas relações sociais. Jatobá (2011) trabalha com uma perspectiva sobre a urbanização no sentido de que tal processo poderia contribuir para que os indivíduos e famílias pudessem alcançar melhores oportunidades. Nesse contexto, a circulação da

---

*Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*Érica Tavares, Elias Andretti Dantas do Vale, Clóvis Peixoto Firmo

---

população, sobretudo nos horários específicos de trabalho, se torna fundamental para garantir o acesso à cidade e suas oportunidades. Entretanto, os tempos de incertezas trazidos pela síndrome respiratória aguda através do coronavírus (Sars-CoV-2) colocaram em xeque esse traço marcante da cidade, ou seja, o que diz respeito à concentração e movimentação de pessoas e bens imateriais. A disseminação de casos confirmados de Covid-19 no mundo levou à Organização Mundial da Saúde (OMS) a considerar a situação como uma pandemia em março de 2020, e a principal medida para conter a doença passa pela restrição da mobilidade.

Esses tempos de incertezas trazem muito mais questões do que respostas, uma vez que a mobilidade no período da pandemia é indicada apenas para aquilo que seria essencial. Entretanto, aquilo que é essencial pode variar para os distintos grupos sociais. Nessa linha, as ações políticas de enfrentamento da pandemia baseadas somente no distanciamento social podem ser insuficientes para os grupos mais pobres. Ou seja, as políticas e ações precisam considerar a diversidade das demandas sociais.

A princípio, as informações iniciais que cruzam as condições de contágio e o enfrentamento da pandemia com questões sociais e ambientais, revelam que esse momento parece agudizar as desigualdades históricas já existentes (ALMEIDA, 2020; O COMBATE..., 2020; HAESBAERT, 2020). A insegurança, que já parecia significativa em nossas cidades, se torna mais notória, associada aos riscos, incertezas e vulnerabilidades. Mover-se na cidade se torna uma atividade bastante problemática.

Sendo assim, em uma perspectiva que considera a dimensão da existência através das subjetividades dos grupos afetados, este texto trata sobre as experiências e percepções a respeito da mobilidade cotidiana para o trabalho, por parte dos moradores em áreas de desastres, no contexto das restrições da pandemia.

### *2.1 Urbanização e o processo histórico social marcado por desigualdades e riscos*

O contexto da pandemia acabou por exacerbar a exposição aos riscos associada às desigualdades sociais, econômicas e ambientais na cidade. A princípio, habitar nas cidades teria relação com uma diminuição dos riscos e da insegurança, como as situações de desastres. Como aborda Marandola Jr. (2014, p. 43), mesmo que sempre haja alguma incerteza, na cidade seria possível aproveitar as condições da concentração de bens, recursos e oportunidades que são oferecidos, inclusive a potencialidade do conhecimento científico e tecnológico de intervir e controlar os eventos da natureza. Entretanto, no histórico processo de ocupação do espaço urbano no Brasil vinculado ao aprofundamento do capitalismo no país, observa-se a formação de uma cidade fortemente desigual, com fenômenos como segregação, periferização e fragmentação urbana.

Jatobá (2011) também aponta que o processo de urbanização ocorreu acumulando uma série de precariedades, com potencialização dos riscos e das situações de vulnerabilidade social. Segundo Gottdiener (1993), as mudanças socioespaciais na cidade são reguladas pela lógica da acumulação de capital, e o resultado desse processo numa sociedade capitalista é o desenvolvimento desigual e injustiças sociais que são distribuídas espacial e demograficamente. Assim, falamos de uma cidade que teria potencialidades para promover acesso a direitos e oportunidades, mas que, tendo seu desenvolvimento pautado pela lógica da acumulação capitalista, se torna bastante desigual da distribuição dos custos e ganhos sociais, econômicos e ambientais, a depender da localização dos grupos sociais.

---

*Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*Érica Tavares, Elias Andretti Dantas do Vale, Clóvis Peixoto Firmo

---

Nas áreas que tiveram uma urbanização precária, não há apenas incerteza, mas um risco associado a essa ocupação. Sendo assim, “em primeiro lugar, em vez de encará-los como incertos, agora eles poderiam ser compreendidos e previstos, no tempo e no espaço. A incerteza é substituída pelo risco, com suas probabilidades, fatores causais e propostas de gestão para lidar com os desastres” (MARANDOLA JR., 2014, p. 43).

O grande diferencial da modernidade líquida em relação aos outros períodos da história é justamente essa sobreposição de riscos: oriundos da imprevisibilidade da natureza e da sociedade; da produção tecnológica e científica; da insegurança social generalizada. Esses riscos se encontram no tempo presente, em um contexto espaço-temporal especialmente incerto, o que torna os perigos ainda mais dramáticos. (MARANDOLA JR., 2014, p. 38).

Assim como o desastre, a princípio, teria origem em um fenômeno natural e, na verdade, faz parte de um processo social, a pandemia do novo coronavírus teria sua gênese em fatores biológicos e de saúde, mas sua disseminação e enfrentamento também têm revelado que apresenta estreita relação com o processo histórico (tempo e mudanças) de cada formação socioespacial, com sua estruturação marcada por uma organização e interações específicas dos elementos do espaço (SANTOS, 2008, p. 76-77). Por isso, antes de pensar sobre as condições de mobilidade na cidade pós-pandemia em áreas vulneráveis, foco deste artigo, temos que pensar e contextualizar os problemas existentes na cidade pré-pandemia que, no caso de algumas áreas, já apresentam um histórico de eventos adversos, como constantes deslizamentos, alagamentos e inundações, que podem ser considerados desastres ambientais.

Como nossa problematização a respeito dos dilemas da mobilidade cotidiana para o trabalho na pandemia se dá em uma área com histórico de desastres ambientais, é importante conceituar o que entendemos como desastre ambiental. Na perspectiva sociológica, além do “momento do desastre”, existe um histórico de ações relacionadas aos processos de ocupação e apropriação dos lugares que precisa ser considerado na análise dos desastres. Apesar de não haver uma definição única e consensual de desastres, é necessário destacar que “o paradigma atual envolve uma série de noções inter-relacionadas, mas duas das noções mais fundamentais são as seguintes: (1) os desastres são fenômenos sociais inerentemente, e (2) a origem dos desastres se encontra na estrutura social ou no sistema social” (QUARANTELLI, 2015, p. 37).

No Brasil, diversos autores tratam sobre os mecanismos sociais, políticos, econômicos e ambientais que operam nos processos de ocupação e apropriação do espaço, afirmando que a cidade desigual está na origem da concepção de “desastre como um processo socialmente construído” (CARMO, 2014, p. 4), uma relação que é parte de um processo de construção social, pois foi produzida a partir da ação da sociedade que produz e distribui, de forma desigual, os riscos ambientais e sociais, em diferentes situações de vulnerabilidade (DESCHAMPS, 2008).

A vulnerabilidade de expressivos contingentes humanos na inserção em áreas susceptíveis no território urbano decorre, ainda, da naturalização de um ordenamento territorial socialmente perverso, fruto da indiferença cotidiana do cidadão comum à estrutural iniquidade distributiva, fruto da frágil interlocução política dos empobrecidos, os quais têm seus direitos de cidadania diuturnamente contestados, e também da míope capacidade técnica do setor público, o qual opera em prol de interesses corporativos mais do que pelo bem estar social. (VALENCIO, 2009, p. 10).

---

*Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*Érica Tavares, Elias Andretti Dantas do Vale, Clóvis Peixoto Firmo

---

Portanto, em áreas que apresentam riscos de desastres, a pandemia reforça a dimensão da incerteza no que se refere às condições de reprodução social, que passam pelo acesso ao trabalho e à mobilidade cotidiana. Mais uma vez a ideia de que os problemas urbanos são para todos se refaz com a ideia de que o vírus atinge a todos, assim como a noção de que os desastres afetam a todos. Na verdade, o desenvolvimento urbano brasileiro produziu cidades desiguais que reproduzem condições desiguais de enfrentamento dos riscos. Marandola Jr. (2014), ao falar sobre a relação entre riscos no sistema-mundo global e integrado que tínhamos até então, dizia que:

Esse processo de expansão e generalização de um estilo de vida ligado diretamente aos processos globalizatórios tem trazido cada vez mais para o local aquilo que é global, ou seja, aquilo que é externo. Os riscos e perigos produzidos pelos avanços tecnológicos vêm junto com esse sistema globalizado, a maioria sem o acompanhamento de elementos que permitam às pessoas proteger-se ou sequer avaliar sua extensão. (MARANDOLA JR., 2014, p. 14).

Os riscos à saúde já eram considerados por Beck (2010) como tema de processos de racionalização e de conflitos sociais. Ao falar da sociedade de risco, o autor apontou que os riscos e ameaças atuais são produzidos em uma dimensão global, mas são colocados para os sujeitos os enfrentarem na dimensão individual. (BECK, 2010, p. 26; 31-32).

Os riscos e ameaças atuais diferenciam-se de seus equivalentes medievais fundamentalmente por conta da globalidade de seu alcance (ser humano, fauna, flora) e de suas causas modernas. São riscos da modernização. São um produto de série do maquinário industrial do progresso, sendo sistematicamente agravados com seu desenvolvimento ulterior. (BECK, 2010, p. 26).

Embora Beck (2010) esteja falando de riscos decorrentes do desenvolvimento científico, tecnológico e industrial, esse referencial é importante para situar a problemática dos riscos à saúde, o estado da crise ambiental contemporânea e a relação entre tais dimensões globais e as experiências locais, assim como o seu enfrentamento. Obviamente os riscos são de diversas ordens, podem abranger não apenas os aspectos diretamente identificados como ambientais, mas também as condições habitacionais, o acesso ao trabalho, a segurança alimentar, as oportunidades educacionais etc., apresentam ainda relação com a estrutura social, ou seja, são sentidos de forma distinta pelos grupos sociais em diferentes os lugares. Ou seja, a localidade onde este estudo se detém para investigar tais questões vive a experiência de riscos anteriores decorrentes uma precária urbanização, agora associados a riscos globais de um mundo em pandemia.

Apesar de algumas diferenças na abordagem dos autores (MARANDOLA JR., 2014, p. 52-55), a questão dos riscos para Beck (2010), assim como para Giddens (1991), passa pelas transformações da modernidade e operam como uma dimensão fundamental para compreensão dessa nova sociedade. Para Giddens, os novos riscos não são mais externos, são produzidos e se tornam intensos e generalizados, evidenciam ainda a incapacidade de controle e de responsabilização. Além disso, interferem na relação entre leigos e peritos mediante a ausência dos mecanismos tradicionais de confiança.

A linha de base para a análise tem que ser a inevitabilidade de viver com perigos que estão longe do controle não apenas por parte de indivíduos, mas também de grandes organizações, incluindo os estados; e que são de alta intensidade e contêm ameaça de vida para milhões de seres humanos e potencialmente para toda a humanidade. O fato de que eles não são riscos que alguém escolhe correr, e de que não há 'outros' que poderiam ser responsabilizados, atacados e inculcados, reforça o sentido de agouro tantas vezes notado como uma característica da época atual. (GIDDENS, 1991, p. 117).

---

*Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*Érica Tavares, Elias Andretti Dantas do Vale, Clóvis Peixoto Firmo

---

Podemos ver que o reconhecimento dos novos riscos da modernização trazidos por esses autores faz sentido neste tempo de incertezas trazido pela pandemia. A própria disseminação do vírus acompanhou essa lógica de expansão, transferindo os riscos entre países de diferentes níveis de desenvolvimento, assim como evidenciando a lógica de descontrole e insegurança. Da mesma forma, a dificuldade de domínio da situação por parte de diversas organizações internacionais e governos nacionais expõe a intensidade do problema.

Por tudo isso, não só o espaço desconhecido e distante, mas o próprio espaço conhecido da cidade, do centro, do bairro, o espaço de vida referente ao lugar cotidiano de circulação e mobilidade, se tornou espaço de risco e insegurança. A casa é apontada como o lugar por excelência da proteção e, no contexto de incertezas durante pandemia, o “fique em casa” seria um reforço a essa perspectiva. Entretanto, dependendo das condições desse habitar e do seu entorno, este também pode ser um lugar inseguro para muitos grupos sociais, especialmente para aqueles que já enfrentaram situações de desastres, como as inundações. Aliás, há outras inseguranças como a econômica, pois a permanência em casa também pode trazer outros tipos de riscos, o que mostra que o dilema entre ficar em casa e sair para trabalhar passa pelas questões ligadas à mobilidade x imobilidade.

## *2.2 O dilema mobilidade x imobilidade e o confronto entre as lógicas de escolha e constrangimento*

A relação entre a estruturação do espaço e as condições de deslocamento revela que o movimento de população, produtos, energia e informação são fundamentais para a compreensão da organização do espaço urbano e regional. Mas o espaço intraurbano, segundo Villaça (1998), é estruturado essencialmente pelo deslocamento das pessoas (pela mobilidade cotidiana realizada por diferentes grupos sociais): que pode ser um deslocamento para a produção – geralmente os movimentos entre lugar de moradia e lugar de trabalho – ou um deslocamento para a reprodução – que envolvem as diferentes atividades realizadas no espaço urbano, para consumo, lazer, escola etc. (SILVA, 2012). Ou seja, a mobilidade é a marca da cidade, com suas potencialidades e riscos.

No caso do Brasil, o sistema de mobilidade urbana já apresentava uma série de contradições e inseguranças prévias à pandemia do coronavírus. O processo de urbanização se deu de forma acelerada e desorganizada e as cidades formaram-se e cresceram dentro de uma cultura voltada para o automóvel, permitindo maior espraiamento urbano, isto é, menor vinculação do uso do solo à acessibilidade estrutural por meios coletivos (LENTINO, 2005).

Além disso, a própria organização social do espaço reforça a problemática da mobilidade, uma vez que a população mais pobre e que reside nas áreas mais periféricas (as quais muitas vezes também apresentam ocorrência de desastres) é a que utiliza o transporte coletivo geralmente ofertado de forma irregular, insuficiente e inadequada, evidenciando as difíceis condições de mobilidade. Ao mesmo tempo, a população que reside nas áreas mais centrais ou próximas ao centro é a mesma que utiliza em maior medida o transporte motorizado individual. Essa lógica contraditória marcou a organização da cidade e da mobilidade, desde as grandes metrópoles até as cidades de porte médio e pequeno.

A partir desse contexto, a pandemia exacerba as contradições da mobilidade espacial, revela o quanto vivemos num mundo de redes e conexões avançadas, ao mesmo tempo em que boa parte da população enfrenta grandes barreiras para se mover no espaço urbano. A vida social implica muitos problemas de mobilidade e imobilidade, de movimentos forçados e de fixidez escolhida por parte de pessoas. Segundo Urry (2007), “onde a mobilidade é forçada, isso pode gerar privação social e exclusão”

---

*Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*Érica Tavares, Elias Andretti Dantas do Vale, Clóvis Peixoto Firmo

---

(URRY, 2007, p. 8-9), o que ocorre quando os grupos sociais são constringidos a mover-se. Entretanto, para aqueles que, por qualquer motivo, são restringidas as possibilidades de mobilidade, também operam múltiplas formas de exclusão. Sendo assim, a mobilidade não é somente fenômeno individual, mas constitui-se em um processo social.

Mobilidade implica também o envolvimento em riscos, acidentes, doenças e especialmente prejuízos ambientais globais. O mundo móvel contemporâneo parece ser caracterizado por impressionantes novos perigos e restrições para pessoas, lugares e ambientes, assim como por novas oportunidades para as arriscadas vidas móveis (URRY, 2007).

Nessa cidade ainda mais complexa em meio à pandemia, a principal medida adotada em diferentes lugares do mundo apresenta estreita relação com o controle da mobilidade humana através da restrição do ir e vir da população, uma vez que a Organização Mundial da Saúde (OMS) recomenda que o distanciamento físico e social é o caminho mais importante para conter a disseminação da Covid-19 (OPAS, 2020). Sendo assim, o tempo de incertezas da contemporaneidade, elevadas pela pandemia, colocou uma série de limitações à liberdade de circulação em todo o mundo, sobretudo nas cidades.

Nessa situação, o controle da mobilidade cotidiana para o trabalho no contexto da pandemia se torna muito problemático, demandando uma série de ações por parte do poder público para possibilitar um deslocamento mais seguro, sobretudo para as populações mais pobres. Até porque a disseminação do vírus no Brasil e as suas condições e formas de enfrentamento apresentam um viés espacial e social bem marcante (HAESBAERT, 2020; LEIVA; SATHLER; ORRICO FILHO, 2020).

Uma característica básica dessa pandemia, de importante manifestação geográfica, é que ela, ao sair da China, começa no topo da pirâmide socioeconômica, entre as classes mais privilegiadas. (...) Agora, porém, trata-se de uma contenção às avessas. A pandemia, quem diria, veio subverter essa ideia de contenção dos subalternos pelos hegemônicos: são os próprios privilegiados que precisam se autoconter, confinar-se, pois foram eles que, inicialmente, no caso latino-americano, “carregaram o mal”. Embora muitos tenham solicitado que suas empregadas domésticas ficassem em casa, inúmeros trabalhadores (...) devem ter garantida sua mobilidade, ainda que sob condição de grande vulnerabilidade (como nos transportes públicos superlotados do Rio de Janeiro). Os pouco esclarecidos, entretanto, dizem que o vírus “é democrático”, que “atinge a todos por igual”. O vírus não tem nada de democrático (...). (HAESBAERT, 2020, não paginado).

Como mostram alguns estudos, tudo indica que a disseminação da doença nos países latino-americanos começou entre os ricos e foi repassada aos pobres trabalhadores em contato com estes (LEIVA; SATHLER; ORRICO FILHO, 2020; ROSSI, 2020). Entretanto, os ricos têm mais condição de se isolar, já os pobres precisam continuar circulando para prover seu sustento em condições extremamente precárias.

Interessante observar que os grupos sociais que detinham o poder de experimentar a mobilidade e a conectividade espacial do mundo globalizado, também são os mesmos que, no momento da pandemia, apresentam as condições de garantir sua imobilidade espacial com maior conectividade virtual. Ou seja, a mobilidade ou imobilidade é um ativo (KAZTMAN, 1999) que pode ser acionado a depender dos riscos que a realidade local-global apresenta. A ampliação ou restrição do espaço de vida pode ser ativada para os mais ricos, mesmo em um contexto de constringimento (como o imposto pelos decretos de distanciamento social em várias cidades brasileiras). No geral, é uma lógica de escolha que opera para esse grupo social, enquanto para os mais pobres, mesmo constringidos a ficar em casa, muitos precisam se movimentar pela cidade.

---

*Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*Érica Tavares, Elias Andretti Dantas do Vale, Clóvis Peixoto Firmo

---

Conforme aponta o dossiê elaborado pelo Observatório das Metrôpoles, justamente por essa clivagem social e espacial e pelo fato da (i)mobilidade estar no centro do controle da doença, “neste momento tornam-se mais graves falhas centrais do transporte público no Brasil como a falta de recursos para garantir a universalização política pública de mobilidade urbana como direito” (O COMBATE..., 2020, p. 8).

Além disso, o drama entre “ficar” e “sair” também revela o confronto entre as lógicas de escolha e constrangimento presentes na mobilidade cotidiana, ou seja, ao mesmo tempo que operam perspectivas de escolha por parte dos sujeitos, enfatizando que há uma decisão individual num contexto de liberdade ao empreender um movimento no espaço, também operam perspectivas de constrangimento, que precisam ser consideradas, pois muitos grupos sociais são constrangidos a se mover, ou querem fazê-lo, mas são impedidos por condições diversas (SILVA, 2012). Por isso, também é preciso considerar as lógicas de imobilidade que operam nas condições de reprodução social dos indivíduos e famílias.

Sendo assim, deslocamentos forçados ou mesmo restrições à mobilidade estão no centro das questões mais cruciais para o enfrentamento da pandemia. Para os grupos populacionais residentes em áreas de desastres, geralmente tratadas como áreas de risco, a imobilidade relacionada ao “ficar em casa” pode se tornar algo ainda mais complexo. Como visto na seção anterior, às condições ambientais pré-pandemia ligadas ao histórico de desastres e situações de vulnerabilidade para muitas famílias, soma-se o risco de empreender a mobilidade cotidiana para trabalho devido à possibilidade de contágio pelo vírus Sars-Cov-2, ou o risco de aceitar a imobilidade e talvez não garantir o sustento familiar, mesmo com programas de auxílio visando à transferência de renda, devido à falta de abrangência ou mesmo insuficiência para muitas famílias alcançadas.

Por isso, nosso interesse em analisar as condições de mobilidade x imobilidade para as pessoas residentes em áreas que já apresentam um histórico de vulnerabilidades socioambientais, como a necessidade de enfrentamento dos desastres. Tal abordagem permite olhar para uma população que já apresenta uma experiência coletiva em lidar com um contexto bastante adverso e, num contexto de sobreposição de desigualdades sociais e ambientais, focaremos na dimensão da mobilidade para o trabalho.

### ***3 Contexto empírico e metodologia***

As questões trazidas por este estudo, a fim de analisar as condições de trabalho e mobilidade na pandemia para pessoas residentes em áreas que já apresentam um histórico contexto de desastres, foram investigadas em uma localidade do município de Campos dos Goytacazes, no norte do estado do Rio de Janeiro. Sendo assim, é importante trazer alguns esclarecimentos sobre a evolução da doença na cidade e o contexto no período da pesquisa.

O primeiro Decreto Municipal (nº 021/2020) referente à pandemia saiu em 13/03/2020, quando ficou estipulado que algumas medidas poderiam ser adotadas para enfrentar a emergência de saúde resultante do coronavírus. Dentre elas estavam o isolamento, entendido como a separação de pessoas e bens contaminados, transportes intermunicipais, mercadorias, entre outros, a fim de evitar a contaminação ou a propagação do vírus; e a quarentena, restringindo atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, bem como outros serviços que poderiam reproduzir a doença.

---

*Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*Érica Tavares, Elias Andretti Dantas do Vale, Clóvis Peixoto Firmo

---

A suspensão das aulas ocorreu em 16/03/2020, seguindo o decreto estadual. O fechamento do comércio e as mudanças mais efetivas na rotina da cidade começaram em 23/03/2020, com o Decreto nº 030/2020 que suspendia as atividades comerciais presenciais não consideradas essenciais. Nesse mesmo dia, o primeiro caso de Covid em Campos foi registrado (23/03/2020): um homem de 37 anos que estava em São Paulo – cidade com diversos casos confirmados. O primeiro óbito ocorreu em 11/04/2020.

No fim do mês de abril, a prefeitura de Campos fechou uma parceria com a Associação Brasileira de Recursos em Telecomunicações – ABR Telecom. Por meio de uma plataforma digital “Fique bem, fique em casa”, a Secretaria Municipal de Segurança Pública, através do Centro Integrado de Segurança Pública (CISP), consegue monitorar o índice de isolamento social na cidade. No mês de maio, o percentual de isolamento variava entre 40 e 45%, quando o ideal era 70%, motivo pelo qual foi decretado *lockdown* na cidade entre os dias 18/05/2020 e 24/05/2020, a partir do Decreto nº 099/2020.

No início de junho, por meio do Decreto nº 118/2020, foi apresentado o plano de retomada de atividades econômicas e sociais – Campos daqui pra frente. O documento prevê a adoção de cinco níveis de atenção diferentes, classificados por cores (branca, verde, amarela, laranja e vermelha), as quais representam o estágio do risco de disseminação da doença, sendo a branca de menor atenção e a vermelha de atenção gravíssima.

Após alguns dias, a partir do Decreto nº 152/2020, o município entrou na fase amarela, em 01/07/2020 foi permitida a reabertura do comércio de rua, abertura de salões de beleza e estética, barbeiros e cabelereiros, igrejas e templos religiosos, lojas de automóveis e concessionárias, mediante a adequação a uma série de medidas de distanciamento e higiene. Nesta mesma data, Campos atingiu a marca de 1.941 casos confirmados e 132 óbitos (114 confirmados e 18 em investigação).

A pesquisa foi realizada com pessoas moradoras da localidade de Ururá em Campos dos Goytacazes/RJ no período de 15 a 22 de junho de 2020<sup>1</sup>. Aos informantes foram comunicados os objetivos da pesquisa, os procedimentos e forma de divulgação, tendo sido registrado o aceite em participar do estudo<sup>2</sup>. No período de realização das entrevistas, embora não mais em *lockdown* total, o município estava no nível 4<sup>3</sup> (fase laranja considerada pela prefeitura como *lockdown* parcial), ainda com uma série de restrições, funcionando apenas serviços essenciais. Ou seja, a circulação da população na cidade ainda era restringida.

Nesse contexto, o objeto de estudo desse artigo são as condições de mobilidade ou imobilidade na localidade de Ururá em tempos de pandemia, pois a localidade já apresenta um histórico de situações de desastres ligado a um contexto de desigualdades e vulnerabilidades em relação a outras áreas da cidade. Buscamos compreender como alguns trabalhadores e trabalhadoras estavam lidando com a necessidade simultânea de permanência no lugar e de mobilidade para o trabalho mediante novos riscos de um mundo em pandemia, ou seja, o dilema entre “ficar em casa” e “sair para trabalhar”.

---

<sup>1</sup> A realização das entrevistas faz parte do projeto de pesquisa “Mobilização e enfrentamento de desastres ambientais” realizado pelo Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais (NESA/UFF) da Universidade Federal Fluminense (UFF Campos). O projeto é financiado pelo CNPq e foi submetido à Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) do Ministério da Saúde e obteve aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade que sedia o núcleo que desenvolve o projeto.

<sup>2</sup> Em um primeiro momento, tal registro se deu de forma verbal. Devido ao período de necessidade de distanciamento físico (que era, inclusive, objeto de investigação na pesquisa), a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido foi obtida posteriormente. Para garantir o anonimato, os nomes utilizados no texto são fictícios.

<sup>3</sup> Segundo o Decreto nº 135/2020, o município entraria na fase laranja às 0h de 15 de junho de 2020 até 23h59m de 21 de junho de 2020. O outro Decreto (nº 143/2020) permaneceu no mesmo nível entre às 0h de 22 de junho de 2020 e 23h59m de 28 de junho de 2020.

---

*Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*Érica Tavares, Elias Andretti Dantas do Vale, Clóvis Peixoto Firmo

---

A fim de analisar a hipótese de que as condições de mobilidade se alteraram não apenas pelo incentivo à imobilidade para o trabalho, mas também a mudanças para aqueles que precisam se mover mesmo no contexto da pandemia, o método considera a dimensão da existência na busca da compreensão do fenômeno, sendo importante ouvir das próprias pessoas suas experiências com os dilemas destes tempos, a fim de captar seus sentidos e significados. Essa operacionalização também permite considerar como as questões globais contemporâneas são vividas e experimentadas no nível individual/familiar, a partir da subjetividade dos indivíduos.

As entrevistas foram feitas por telefone, tendo como entrevistadores os autores deste artigo. Reconhecemos que a entrevista é uma técnica de produção de evidências que apresenta vantagens e limitações. “A entrevista é uma conversa que pode ser mais ou menos sistemática, cujo objetivo é obter, recuperar e registrar as experiências de vida guardadas na memória das pessoas. O entrevistador tem um papel ativo na busca de lembranças e reflexões (...)” (LIMA, 2016, p. 26).

No caso da entrevista por telefone, perde-se a possibilidade de contato e interação com o entrevistado, assim como a observação de suas reações e expressões, mas também pode ser que alguns entrevistados se sintam mais à vontade para falar, o que foi possível notar em algumas entrevistas. No que se refere à memória, é importante analisar as falas no contexto de outras informações sobre a realidade investigada, o que buscamos realizar através do estudo de investigações anteriores (SIQUEIRA, MALAGODI, 2013; TAVARES *et al.*, 2017). Nesse sentido, utilizamos a entrevista semiestruturada, na qual “o entrevistador define previamente um conjunto de temas ou eventos e pergunta ao informante sobre eles, com vistas à obtenção dos dados para a construção das trajetórias” (ALONSO, 2016, p. 14).

A técnica de seleção dos entrevistados seguiu a amostragem por bola de neve, um método de seleção por redes de contato, a fim de acessar grupos populacionais de interesse para pesquisa<sup>4</sup>. Um dos principais benefícios é a confiança que pode ser gerada entre pesquisador e pesquisado devido ao contato ter sido mediado por alguém conhecido, um dos problemas refere-se à representatividade, pois “a partir desse tipo específico de amostragem não é possível determinar a probabilidade de seleção de cada participante na pesquisa” (VINUTO, 2014, p. 203), ou seja, não garantimos que os resultados sejam representativos para toda a população envolvida no fenômeno estudado. Nesse sentido, reconhecemos a possibilidade de um viés na própria seleção dos informantes, já que ficaram restritos aos que foram abordados/indicados e aceitaram participar da pesquisa. Entretanto, essa forma de seleção é interessante para estudos exploratórios sobre determinado tema, assim como para sondar o uso de outros métodos complementares em fases posteriores da pesquisa. Por esses motivos, consideramos interessante para esta investigação.

Apesar do aproveitamento dos contatos por indicação, foram estabelecidos alguns critérios para efetivamente realizar a entrevista: ser morador de Ururá, ter mais de 18 anos, ter experiência prévia de trabalho ou estar trabalhando, entrevistar uma pessoa por família. O objetivo era abarcar a diversidade de pessoas quanto à situação de trabalho e mobilidade, até para buscar apreender as mudanças ocorridas com a pandemia do novo coronavírus. Fazia parte do horizonte da investigação considerar pessoas que tiveram suas casas afetadas por inundações na localidade, já que este é o contexto de interesse. Mas optamos por não usar isso como critério, deixando que aparecesse aleatoriamente entre os informantes indicados, a fim de obter percepções de quem já passou por outras situações acentuadas de riscos e incertezas e quem não passou. A amostra resultou na realização de 21 entrevistas, sendo sete homens e 14 mulheres.

---

<sup>4</sup> A partir do conhecimento prévio de alguns informantes através de redes de contato próprias dos pesquisadores, era solicitado a indicação de outras pessoas que pudessem participar da pesquisa.

---

*Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*Érica Tavares, Elias Andretti Dantas do Vale, Clóvis Peixoto Firmo

---

Vale notar que Ururaí fica em torno de dez quilômetros do centro da cidade e é cortada pelo rio Ururaí e pela BR 101, rodovia que liga o município de Campos tanto ao norte quanto ao sul do país. A localidade teve um processo de ocupação ligado à atuação da usina Cupim, que desempenhou um papel importante durante o período de intensa produção sucroalcooleira do município, com vários trabalhadores indo residir na localidade por estarem próximos ao local de trabalho. Ao mesmo tempo, devido ao fato de muitas residências serem próximas ao rio, as inundações fazem parte da experiência de vida de muitos moradores, o que os leva a ter uma vivência pretérita com o contexto de desastres.

A localidade apresenta um contexto socioeconômico bastante heterogêneo, mas que, de forma geral, revela condições de infraestrutura urbana, domiciliares, de rendimento, escolaridade etc. similares às das áreas mais periféricas do município de Campos, o que tornou preocupante também a propagação do novo coronavírus nesses espaços. Outros estudos (ALMEIDA, 2020; HAESBAERT, 2020; LEIVA; SATHLER; ORRICO FILHO, 2020) também mostraram a complexidade da disseminação do vírus em áreas periféricas e de concentração da população pobre e trabalhadora.

Além disso, antes da pandemia, a ocorrência dos desastres relacionados à água fez com que o poder público municipal considerasse alguns espaços de Ururaí como áreas de risco. Mesmo após a implantação de um programa de reurbanização, como o Bairro Legal<sup>5</sup>, muitos problemas relacionados à infraestrutura urbana e às condições ambientais permanecem, até porque nem toda a localidade de Ururaí foi contemplada, principalmente os que moram na área ribeirinha. Com o programa habitacional Morar Feliz<sup>6</sup> da prefeitura, várias famílias foram removidas de Ururaí para outras áreas da cidade, justamente por estarem em áreas consideradas de risco. Por isso, a pesquisa foi realizada nessa localidade do município de Campos.

#### ***4 Mobilidade cotidiana e condições de trabalho em áreas de desastre: estudo em Ururaí – Campos/RJ no contexto da pandemia***

Como nosso objetivo é tratar sobre as condições de mobilidade cotidiana em razão de trabalho, foi importante conhecer primeiramente as condições de trabalho desse grupo. Notamos que a inserção laboral mostra um bairro típico de ocupação da classe trabalhadora, o que, de certa forma, coincide com estudos anteriores sobre Ururaí (TAVARES *et al.*, 2017). Entre os entrevistados, 12 estavam trabalhando e nove não estavam. Vale notar que, no contexto da pandemia, a própria relação de trabalho pareceu bastante complexa – alguns tinham perdido o trabalho há pouco tempo, outros já estavam desempregados antes da pandemia, outros tinham trabalho e estavam se deslocando, outros estavam trabalhando em casa ou aguardando orientações sobre a jornada de trabalho. Entre as ocupações dos informantes, havia auxiliar administrativo, auxiliar de educação, coordenador, estudante, fiscal de loja, gerente de restaurante, trabalhadores da limpeza e serviços domésticos, maquiadora, professora, recepcionista, técnica em enfermagem e vendedor.

Entre os que declararam estar trabalhando, a maioria estava efetivamente tendo que se deslocar por algum período para o trabalho e dois estavam fazendo trabalho remoto. Já entre os que não estavam trabalhando, três também manifestaram expressamente que não estavam trabalhando por causa da

---

<sup>5</sup> O Bairro Legal foi um programa de construção de redes de galerias de água e esgoto, pavimentação, urbanização, paisagismo e sinalização viária em alguns bairros de Campos, conforme consta em: [https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id\\_noticia=8771](https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=8771).

<sup>6</sup> PMCG. Decreto nº 055 /2011, de 28 fevereiro de 2011.

*Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*

Érica Tavares, Elias Andretti Dantas do Vale, Clóvis Peixoto Firmo

pandemia, pois perderam as oportunidades de trabalho. Entre os outros seis, havia situações diferenciadas, em outras perguntas foi possível notar que a pandemia também afetou as condições de reprodução social e a renda, seja no contexto familiar, seja porque as oportunidades foram restringidas. Observa-se então que a restrição da mobilidade ou a imposição da imobilidade levou à perda do trabalho ou à restrição de oportunidades para alguns.

A importância do trabalho apareceu como principal determinante para descumprir a máxima desse período que é o “fique em casa”. A necessidade de mover-se na cidade para trabalhar, mesmo com as recomendações de distanciamento social devido à pandemia, foi apontada por vários entrevistados. Alguns moradores<sup>7</sup> disseram que a permanência no trabalho é essencial para continuar garantindo as condições de sobrevivência, embora tenham apontado as mudanças nas condições de trabalho.

Vânia (diarista) – *Atualmente trabalho em uma casa apenas, por causa da Covid.*

Carla (gerente de restaurante) – *Não trabalho todo dia, porque o restaurante teve que fechar. Então no momento só abre para delivery, com muito menos funcionários. Só nos fins de semana que vou para fazer atendimento por telefone.*

Pedro (auxiliar de educação) – *Trabalho por determinação dos meus superiores.*

Pode-se notar que a complexidade dialética entre mobilidade e imobilidade é marcante nesse período. “Ficar em casa” pode levar a uma série de problemas para as famílias, principalmente as residentes em áreas periféricas, que apresentam relações de vulnerabilidade em relação a outros espaços da cidade. Como apontado anteriormente, “(...) estar em casa não é mais estar sempre seguro (...)” (MARANDOLA JR., 2014, p. 14), remetendo ainda, nesse contexto, a outros tipos de insegurança. Embora não seja o objetivo específico deste trabalho, sabemos que as dimensões do ambiente ligadas às condições habitacionais e ao entorno dos domicílios também são elementos importantes para pensar esse contexto, uma vez que algumas moradias não possibilitam a manutenção do isolamento e distanciamento social, mesmo se as pessoas pudessem ficar em casa.

Simultaneamente, ter que sair também conduz a outros riscos com os quais os trabalhadores precisam lidar. Relatos como “eu tenho que trabalhar”, “não tenho como dizer não” e “determinação dos meus superiores” foram marcantes nas falas dos entrevistados, revelando o constrangimento ao qual são impostos, o que os leva a romper a permanência em casa e a mover-se numa cidade considerada ainda mais insegura, com riscos invisíveis.

Alguns tiveram flexibilização no formato e nos horários de trabalho, geralmente com a realização de trabalho remoto ou redução da carga horária diária ou menos dias de trabalho na semana. Vale notar que, para quem teve mudança na jornada de trabalho, estas não foram uma escolha do trabalhador, mas geralmente vinham do empregador, revelando que a margem de escolha e de ação para os trabalhadores, sobretudo os mais pobres, é restrita.

Para outros, não houve alteração na jornada de trabalho. Em certos casos, foi relatado até aumento da carga de trabalho, como no caso de uma professora que também trabalha na gestão escolar. Segundo ela, ao mesmo tempo em que realiza trabalho remoto, também precisa ir à escola e a alguns órgãos públicos para gerenciar as atividades da instituição. Para ela, “a jornada de trabalho até aumentou o dobro” (Maria, professora e gestora escolar). Outra trabalhadora, por atuar na área da saúde, também manifestou que segue trabalhando: “pela necessidade dos pacientes, pois sou da linha de frente” (Joana, técnica em enfermagem).

<sup>7</sup> Os nomes utilizados no texto são fictícios.

---

*Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*Érica Tavares, Elías Andretti Dantas do Vale, Clóvis Peixoto Firmo

---

Entre os 21 entrevistados, dez declararam que não tiveram a renda afetada com a crise do coronavírus. Entre esses, há fiscal de loja, trabalhadora de limpeza, recepcionista, estudantes, professores e outros dois funcionários ligados à educação, como auxiliar e coordenador. Mas observamos que 11 pessoas tiveram a renda afetada com a pandemia, sendo algumas trabalhadoras da limpeza e serviços domésticos, maquiadora, gerente de restaurante, técnica em enfermagem, um auxiliar administrativo e um vendedor. Outros tiveram redução do rendimento porque realmente perderam o emprego. Entre alguns que estavam trabalhando, houve redução salarial devido à mudança na carga horária ou diminuição das oportunidades de trabalho. Alguns entrevistados que não tiveram a renda pessoal diretamente afetada, expressaram que no contexto familiar, a situação foi agravada.

Observamos que nove entrevistados estavam recebendo auxílio do governo. Entre esses, oito disseram que realmente tiveram a renda afetada com a pandemia, apenas uma pessoa disse não ter sido afetada, porque já estava desempregada antes da crise. Entre as 12 pessoas que não estavam recebendo auxílio, a maioria também declarou que a renda não havia sido afetada.

Com relação às condições de deslocamento, boa parte dos entrevistados relataram que o acesso ao sistema de mobilidade urbana a partir da localidade já não era satisfatório. Ainda assim, manifestaram a ocorrência de mudanças na forma de se deslocar, no geral para pior, principalmente pelos ônibus com horários irregulares e superlotados.

Para os 12 informantes que seguem trabalhando, a principal forma de transportar-se pela cidade é através do transporte coletivo, mencionado por sete entrevistados, seja por ônibus ou por vans. A bicicleta apareceu em segundo lugar entre os meios mais utilizados, sendo citada por quatro pessoas. O deslocamento a pé e o transporte por aplicativo foram citados duas vezes, já o uso de carro particular foi apontado apenas por uma pessoa.

Entre os dez trabalhadores que precisam se deslocar com frequência mesmo no contexto da pandemia, houve consideráveis mudanças nas condições de deslocamento. Ao questionarmos como foi essa mudança, seis deles manifestaram que houve uma piora no deslocamento por ônibus ou van devido à insuficiência de veículos, atrasos, superlotação e até mesmo a falta de higiene – que deveria ser considerada essencial na mobilidade em meio à crise de saúde pública. Para outros três trabalhadores, as mudanças se deram no sentido de estabelecer outro ritmo de deslocamento e/ou a usar outra forma de transporte – a pé, bicicleta ou carro. Apenas para uma pessoa não houve nenhuma mudança na forma de se deslocar no contexto da pandemia.

Como já apontado, as observações empíricas que contribuem para pensar as questões e relações suscitadas por este artigo se deram a partir de uma área com ocorrência de desastres relacionados à água, pelo histórico das inundações em Uruaí. Entre as 21 pessoas entrevistadas, 13 tiveram suas casas afetadas pelas enchentes<sup>8</sup> que já ocorreram na localidade. Essas pessoas, ou seus familiares, amigos ou vizinhos, realmente tiveram que sair de casa e ir para abrigos em escolas ou igrejas, alguns foram para casa de parentes. A situação do desastre é lembrada como um momento difícil enfrentado pelas famílias.

Nesse tipo de olhar, a subjetividade do informante é importante para compreender os mecanismos que operam nas distintas situações, observamos que os moradores de áreas com ocorrência de desastres socioambientais apresentam uma vivência e percepção muito particular em relação à pandemia. A

---

<sup>8</sup> Embora a literatura utilize o termo inundação para se referir aos desastres relacionados à água, advindos da concentração excessiva de água da chuva que não é absorvida pelo solo e do transbordamento de rios e lagoas, no vocabulário da comunidade, o termo enchente é mais utilizado. Por isso, nessa parte do relato dos moradores, este último termo será mais utilizado.

*Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*

Érica Tavares, Elías Andretti Dantas do Vale, Clóvis Peixoto Firmo

experiência pretérita com os desastres e as desigualdades vividas no cotidiano por essas pessoas afetam sua subjetividade e mesmo a forma como lidam com problemas tão complexos, como a pandemia.

É importante problematizar também que estamos comparando situações que apresentam em comum a gravidade e complexidade da situação (tratada como desastre ou tragédia, ou mesmo uma crise), mas que apresentam temporalidades distintas e dimensões distintas. A mediação depende ainda da memória dos entrevistados, sobretudo em relação aos desastres ambientais que remetem a um contexto passado. Quando trabalhamos com entrevistas que buscam narrativas ligadas à história de vida e trajetórias subjetivas, sabemos que “o entrevistado está sujeito a esquecimentos, confusões e omissões, como à idealização das histórias positivas e à obliteração das negativas – ou vice-versa. E há que se considerar a fabricação de histórias” (ALONSO, 2016, p. 15).

Assim, questionados sobre as condições de mobilidade nesses momentos adversos, para algumas pessoas, ao mesmo tempo em que a imobilidade pela permanência em casa é enfatizada como um fator positivo no contexto da pandemia em relação ao desastre (na pandemia é possível ficar em casa, com as inundações era preciso sair de casa), para outras, a imobilidade é um problema grave por restringir as oportunidades e condições para sobrevivência.

Débora (auxiliar de escritório e agente sanitária) – [...] *a pandemia só estamos isolados em casa, mas a gente não precisa sair de casa, não está uma correria, a gente tem onde se abrigar, não precisa correr de nada. Foi coisa de louco.*

Pedro (auxiliar de educação) – *A enchente foi pior, porque não tinha um local para ficar em casa como está acontecendo agora com a pandemia.*

Entretanto, houve mais entrevistados que, mesmo já tendo experimentado a enchente, acham que as dificuldades na pandemia são maiores – nove pessoas. E, nesse sentido, o motivo mais citado é justamente a necessidade de isolamento e os problemas para se deslocar e trabalhar. Além disso, em meio aos aspectos ligados à mobilidade cotidiana, motivos como perda emocional, terror psicológico, enfrentamento de riscos também foram citados como problemas difíceis de lidar no contexto da pandemia.

Vânia (diarista) – *Na pandemia está sendo pior. Na época da enchente, mesmo tendo que sair de casa, a gente tinha um abrigo, todo dia vinha um carro trazendo doações e ajuda. E nessa época da pandemia as pessoas se isolam e a ajuda não chega. Eu conseguia sair para trabalhar na época da enchente. Nesse sentido, a pandemia é pior.*

Carla (gerente de restaurante) – *No período da enchente eu entrava na água, a gente se locomovia até mesmo de barco. Mas agora é o ar né, aglomerações [...].*

Rose (dona de casa) – *Na época da enchente foi perda material, mas durante a pandemia estou tendo perda emocional [...].*

Joana (técnica em enfermagem) – [...] *a pandemia traz um terror psicológico muito grande.*

Luciano (vendedor) – “[...] *a pandemia é um risco invisível*”.

Para o grupo que já passou pelo enfrentamento da enchente em suas próprias casas, a maior parte (oito pessoas de 13) disse que não enfrentou dificuldades para se deslocar para o trabalho. O que foi apontado até como um ponto positivo em relação à pandemia. Embora tenha ocorrido dificuldades de sair de casa ou do abrigo em que estavam, a enchente não afetou a relação com o mundo do trabalho, considerado essencial para a sobrevivência.

---

*Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*Érica Tavares, Elias Andretti Dantas do Vale, Clóvis Peixoto Firmo

---

Cleide (recepcionista) – *A enchente foi pior, você ficar longe de casa é muito ruim. Na pandemia, mesmo você não podendo trabalhar, você está em casa. Eu conheço pessoas que não estão trabalhando, mas receberam auxílio do governo. A pandemia tem como prevenir, basta você ficar em casa e fazer tudo certinho, já na enchente não tem como prevenir.*

Daniela (Auxiliar de Limpeza) – *Pelo menos pra mim na enchente dava para trabalhar.*

Pedro (auxiliar de educação) – *[A enchente] não atrapalhou o deslocamento para o trabalho, mesmo morando em um abrigo eu conseguia ir trabalhar.*

Apesar disso, alguns também apontaram que tiveram dificuldade para se deslocar no período da enchente, seja porque saíram de casa e tiveram que estabelecer uma rotina diferente para o trabalho, seja porque as rotas dos ônibus foram alteradas, ou ainda porque “(...) era muita água, não sabia o que era rio e o que era calçada. A correnteza era forte, começou a ter curto, saques/roubos, tivemos que ficar em casa para poder vigiar nossos pertences” (Carla, gerente de restaurante).

Entre os que não passaram pela experiência das enchentes também acham que o deslocamento no bairro e a mobilidade na cidade foram prejudicados, apontando a interdição de ruas, a mudança no itinerário dos ônibus, assim como os horários. Alguns chegaram a relatar a necessidade de usar barco para se deslocar pelo bairro, inclusive para trabalhar.

De todo modo, apesar da relação complexa, a restrição da mobilidade para o trabalho na pandemia se mostrou como algo problemático para as pessoas. É curioso que, mesmo já tendo a casa afetada e sabendo de toda a dificuldade enfrentada no contexto das inundações, vários moradores acham que a pandemia está sendo pior devido à duração do problema, ao risco de morte e às dificuldades de trabalho e de deslocamento.

Já a inundação, por fazer parte da experiência individual e coletiva, permite a utilização de recursos e estratégias conhecidos e maior capacidade de resposta para enfrentamento dos danos e impactos sofridos. Assim, as falas sugerem que os moradores de localidades atingidas pelos desastres adquirem certa capacidade de resistir, absorver e buscar se recuperar da situação adversa conhecida, preservando e restaurando sua estrutura básica. Alguns autores chamam esse esforço de recomposição de resiliência, que dependeria de uma “capacidade acumulada para tal regeneração” (MARANDOLA; HOGAN, 2009, p. 166).

Segundo Prado (2013), o conceito de resiliência é usado para descrever a capacidade de um sistema em absorver distúrbios e ainda conseguir manter suas funções e estruturas básicas, mesmo que numa forma alterada. Assim, uma comunidade resiliente é aquela que resiste à exposição aos riscos e se adapta para alcançar e manter um nível aceitável de funcionamento e estrutura, tornando-se mais preparada para enfrentar situações críticas (VENTURATO *et al.*, 2014).

Realmente é possível observar esse tipo de comportamento em áreas de desastres, pois outros estudos na localidade em destaque também mostraram isso, como o fato de as pessoas passarem a fazer casa de dois andares já prevendo o enfrentamento das inundações. Entretanto, embora os sistemas de apoio social – familiares, amigos, vizinhos e outros grupos – sejam cruciais para a recuperação (VIANA *et al.*, 2014, p. 118), esse tipo de abordagem não pode ocultar o necessário papel do poder público e da sociedade de modo geral (como outros grupos sociais de outras áreas da cidade) nas ações necessárias para mitigar os problemas enfrentados nessas áreas, seja em situações de desastre, seja no contexto da pandemia, como políticas públicas de infraestrutura urbana, com habitação adequada, saneamento, esgotamento sanitário, pavimentação, mobilidade entre outros.

---

*Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*Érica Tavares, Elias Andretti Dantas do Vale, Clóvis Peixoto Firmo

---

No que tange às condições e possíveis ações em torno da mobilidade cotidiana para o trabalho, vemos que a mudança na rotina e no modo de deslocamento tem sido marcante neste período, colocando demandas essenciais nessa área. Para Leiva, Sathler, Orrico Filho (2020), “(...) a pandemia e as práticas de distanciamento físico e social alteram os padrões de mobilidade intraurbana” (p. 13). Especialmente o meio utilizado para se deslocar tem sido alvo de discussão de diversos especialistas. Ao mesmo tempo que esse contexto poderia promover políticas públicas de mobilidade voltadas para potencializar formas de movimento mais seguras, eficientes, agradáveis e menos poluentes e desgastantes, como o transporte ativo – pedalar e caminhar (ANDRADE *et al.*, 2016), também há uma preocupação por parte de estudiosos da cidade de que soluções individuais ganhem proeminência, como o transporte motorizado individual, pois aqueles que têm acesso a tal recurso se sentiriam mais seguros em mover-se dessa forma, visando diminuir o risco de contaminação pelo vírus (KUEBLER, 2020; LINDAU *et al.*, 2020).

Sem políticas de mobilidade pensadas para gerar formas de se deslocar mais seguras, mas que também sejam favoráveis para cidades mais justas e sustentáveis, as consequências da pandemia para o deslocamento, sobretudo para a população mais pobre, podem ser ainda mais problemáticas.

Para Schlickmann (2020), esse momento seria uma oportunidade para que os municípios planejassem intervenções urbanísticas na cidade, visando essas novas demandas. Entretanto, com o foco voltado para as ações na área da saúde, dificilmente os governos municipais irão se deter nesse tipo de intervenção. Experiências de algumas cidades que têm investido em novas formas de mobilidade deveriam ser mais estudadas e difundidas (KUEBLER, 2020).

### *5 Considerações finais*

A pandemia do novo coronavírus tem permitido aprofundar reflexões sobre os riscos da sociedade contemporânea especialmente sobre fenômenos que são globais em seu alcance, mas que atingem de modo distinto os grupos populacionais, dependendo do lugar onde vivem e das condições sociais, econômicas e ambientais em que estão inseridos. O levantamento exploratório realizado na pesquisa e explicitado neste texto mostra que os riscos são produzidos globalmente, mas as condições de contágio e enfrentamento da doença são consideradas na escala local, recaindo seus efeitos para os indivíduos e famílias.

Na localidade em estudo, um bairro periférico típico de classe trabalhadora, observa-se que os problemas urbanos e ambientais preexistentes tornaram o contexto da pandemia ainda mais complexo. Entre a necessidade de ficar em casa e sair para trabalhar nota-se que muitas pessoas, sobretudo as mais pobres, enfrentam um complicado dilema, são riscos distintos a serem enfrentados por uma população que já lida com a noção de risco por outros fatores ligados ao ambiente em que vivem. A partir da hipótese colocada sobre as mudanças na mobilidade cotidiana, nota-se que as dificuldades para a mobilidade, sobretudo para o trabalho, já eram recorrentes na localidade e, embora a recomendação seja de evitar o deslocamento, para aqueles que precisam sair de casa, os problemas se agravaram, tanto pelas condições de ligadas à oferta de transporte, quanto pelos riscos a serem enfrentados.

Ao analisar as condições de deslocamento na pandemia em uma área com ocorrência de desastres, observa-se que para aqueles que já enfrentaram inundações em suas próprias residências, a pandemia parece estar sendo uma situação adversa mais difícil do que o desastre, principalmente pela dificuldade de sair para trabalhar, ao menos com os informantes investigados e até o período em que a pesquisa foi feita. O desastre acabou se tornando um processo conhecido para algumas famílias, para o qual existem

---

*Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*Érica Tavares, Elías Andretti Dantas do Vale, Clóvis Peixoto Firmo

---

estratégias de enfrentamento que fazem parte do cotidiano da comunidade. Para algumas pessoas que não enfrentaram a inundação, o contexto da pandemia é problemático, colocando outros tipos de risco, mais invisíveis, mas o desastre é apontado como uma situação mais difícil a ser enfrentada.

De qualquer forma, seja em um contexto ou em outro, a necessidade de atuação do poder público em diferentes escalas se torna fundamental. No que se refere à mobilidade cotidiana para o trabalho, aspecto fundamental para garantir as condições de reprodução social para muitas famílias, apenas políticas restritivas não são suficientes no contexto de uma pandemia, pois é preciso aliar ações que promovam transferências de recursos a formas mais seguras de se deslocar, para aqueles que realmente necessitam.

É preciso compreender que as respostas aos riscos contemporâneos precisam ser abrangentes e articuladas entre diferentes atores e escalas, tanto pela sociedade como pelos governos, sejam locais, nacionais e mesmo por organismos internacionais, com políticas públicas para gerenciamento de risco e enfrentamento de desastres, relacionados a questões ambientais, sociais e de saúde pública. Concentrar a reflexão nessas áreas permite investigar mais a fundo a sobreposição das desigualdades urbanas, sociais e ambientais existentes nesses espaços, assim como as formas de enfrentamento não apenas dos riscos à saúde, mas também dos riscos sociais e ambientais.

Como estudos complementares à reflexão aqui suscitada, para além da questão da mobilidade, entendemos ser importante analisar também as condições de habitação, a configuração da casa em suas dimensões estruturais e usos atribuídos, assim como o entorno dos domicílios, uma vez que também podem expressar as desigualdades na distribuição dos riscos, uma vez que diversas moradias não apresentam um ambiente favorável ao isolamento ou mesmo ao distanciamento social. Sendo assim, o “ficar em casa” pode remeter a outros riscos, que também devem ser considerados.

### *Referências*

ALMEIDA, E. T. V. A covid-19 e a desigualdade social em Campos dos Goytacazes, RJ. **Brasil de Fato RJ**, Rio de Janeiro, 18 maio 2020. Disponível em: <https://www.brasildefatorj.com.br/2020/05/18/artigo-a-covid-19-e-a-desigualdade-social-em-campos-dos-goytacazes-rj>. Acesso em: 10 jun. 2020.

ALONSO, A. Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. *In*: MÉTODOS de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo. São Paulo: CEBRAP, SESC, 2016. p. 8-23.

ANDRADE, V. *et al.* Apresentação: Produção de conhecimento para a promoção da mobilidade por bicicleta no Brasil: possibilidades e desafios. *In*: ANDRADE, V. *et al.* (org.). **Mobilidade por bicicleta no Brasil**. Rio de Janeiro: PROURB, UFRJ, 2016. p. 11-20.

BECK, U. **Sociedade de risco**: Rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ. Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Decreto n° 055 /2011. Estabelece os critérios e o procedimento para concessão das casas populares do Programa Morar Feliz ou outro programa habitacional de moradia popular instituído neste Município. **Diário Oficial do Município de Campos dos Goytacazes**, 28 fev. 2011.

---

*Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*Érica Tavares, Elias Andretti Dantas do Vale, Clóvis Peixoto Firmo

---

CARMO, R. L. Urbanização e Desastres: Desafios para a segurança humana no Brasil. *In*: CARMO, R. L.; VALENCIO, N. (org.). **Segurança humana no contexto dos Desastres**. Campinas: NEPO. UNICAMP, NEPED. UFSCAR, FMCJS, 2014. p. 1-14.

O COMBATE à pandemia COVID-19 nas periferias urbanas, favelas e junto aos grupos sociais vulneráveis. *In*: AS METRÓPOLES e a COVID-19: Dossiê Nacional. 2020. **Observatório das Metrôpoles**, abr. 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/04/Documento-pol%C3%ADtico-unificado-vFINAL-3.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

DESCHAMPS, M. Estudo sobre a vulnerabilidade socioambiental na região metropolitana de Curitiba. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 19, p. 191-219, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metrolopes/article/download/8716/6467>. Acesso em: 2 ago. 2020.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GOTTDIENER, M. **A produção social do Espaço Urbano**. São Paulo: Editora USP, 1993.

HAESBAERT, R. Reflexões geográficas em tempos de pandemia. **Espaço e Economia** [on-line], v. 18, p. 1-5, 2020. DOI: <https://doi.org/10.4000/espacoconomia.11826>. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoconomia/11826>. Acesso em: 5 jun. 2020.

JATOBÁ, U. S. Urbanização, Meio Ambiente e Vulnerabilidade Social. **Boletim regional, urbano e ambiental do IPEA**, Brasília, n. 5, p. 141-148, jun. 2011. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5567/1/BRU\\_n05\\_urbanizacao.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5567/1/BRU_n05_urbanizacao.pdf). Acesso em: 2 fev. 2020.

KAZTMAN, R. **Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades**. Santiago de Chile: CEPAL, 1999.

KUEBLER, M. Como a pandemia está transformando a mobilidade urbana. **Deutsche Welle**, 18 maio 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/como-a-pandemia-est%C3%A1-transformando-a-mobilidade-urbana/a-53458785>. Acesso em: 20 jun. 2020.

LEIVA, G. C; SATHLER, D; ORRICO FILHO, R. D. Estrutura urbana e mobilidade populacional: implicações para o distanciamento social e disseminação da Covid-19. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Belo Horizonte, v. 37, p. 1-22, 2020. DOI: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0118>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbepop/v37/0102-3098-rbepop-37-e0118.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

LENTINO, I. K. **Análise Multicriterial de Proposta de Gestão da Mobilidade para Grandes Empreendimentos Urbanos**. 2005. Tese (Doutorado) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

---

*Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*Érica Tavares, Elías Andretti Dantas do Vale, Clóvis Peixoto Firmo

---

LIMA, M. O uso da entrevista na pesquisa empírica. *In: MÉTODOS de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo*. São Paulo: CEBRAP, SESC, 2016. p. 24-41.

LINDAU, L. A. *et al.* Mobilidade urbana em tempos de coronavírus: o impacto no transporte coletivo. *WRI Brasil*, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/2020/04/mobilidade-urbana-em-tempos-de-coronavirus-o-impacto-no-transporte-coletivo>. Acesso em: 2 abr. 2020.

MARANDOLA JR., E; HOGAN, D. J. Vulnerabilidade do lugar vs. vulnerabilidade sociodemográfica: implicações metodológicas de uma velha questão. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 161-181, 2009.

MARANDOLA JR., E. **Habitar em risco: mobilidade e vulnerabilidade na experiência metropolitana**. São Paulo: Blucher, 2014.

OPAS. Escritório Regional para as Américas OMS. **Folha informativa sobre COVID-19**. Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875). Acesso em: 29 jul. 2020.

PRADO, A. L. Impacto, risco ou vulnerabilidade: uma discussão sobre instrumentos de análise urbano-ambiental. *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*, v. 20, n. 27, p. 61-77, jun./dez. 2013. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Arquiteturaeurbanismo/article/view/P.2316-1752.2013v20n27p60>. Acesso em: 22 abr. 2020.

QUARANTELLI, E. L. Uma agenda de pesquisa do século 21 em ciências sociais para os desastres: questões teóricas, metodológicas e empíricas, e suas implementações no campo profissional. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, n. 33, p. 25-56, 2015.

ROSSI, A. Do Einstein para o SUS: a rota letal da COVID-19. *Folha de São Paulo*, Revista Piauí, 10 abril 2020. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/do-einstein-para-o-sus-rota-letal-da-covid-19/>. Acesso em: 30 jul. 2020.

SANTOS, M. **Espaço e Método**. São Paulo: Edusp, 2008.

SCHLICKMANN, M. P. Mobilidade urbana em tempos de pandemia. *Archdaily Brasil*. 13 abril 2020. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/937338/mobilidade-urbana-em-tempos-de-pandemia>. Acesso em: 20 jun. 2020.

SILVA, E. T. **Estrutura urbana e mobilidade espacial nas metrópoles**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

SIQUEIRA, A. M. M.; MALAGODI, M. A. S. Desastres e remoções em Campos dos Goytacazes, RJ: o caso de Ururá. *In: LEITE, A. F.; GOMES, M. A. (org.). Dinâmica ambiental e produção do espaço urbano e regional no Norte Fluminense*. 1. ed. Campos dos Goytacazes/RJ: Essentia, 2013. v. 01, p. 35-66.

---

*Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais*Érica Tavares, Elías Andretti Dantas do Vale, Clóvis Peixoto Firmo

---

TAVARES, E. *et al.* Desastres ambientais e apropriação do espaço: a política urbana e as experiências com as inundações em Campos dos Goytacazes. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Campos dos Goytacazes, v. 15, n. 58, p. 11-18, dez. 2017.

URRY, J. **Mobilities**. Cambridge, UK: Polity, 2007.

VALENCIO, N. Da morte da Quimera à procura de Pigaso: a importância da interpretação sociológica na análise do fenômeno denominado desastre. *In*: VALENCIO, N. *et al.* (org.). **Sociologia dos Desastres: construções, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos: RiMa Editora, 2009. p. 3-18.

VENTURATO, R. D. *et al.* Organização Comunitária no Contexto dos Riscos: Prevenção e Desafios da Reconstrução local. *In*: CARMO, R. L.; VALENCIO, N. F. (org.). **Segurança humana no contexto dos desastres**. São Carlos: RiMa Editora, 2014. p. 159-176. Versão Eletrônica PDF.

VIANA, A. S. *et al.* Saúde Humana e Saúde Ambiental em Contexto de Desastre. *In*: CARMO, R.; VALENCIO, N. **Segurança humana no contexto dos desastres**. São Carlos: RiMa Editora, 2014. p. 109-126. *E-book*.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/ Lincoln Institute, 1998. Capítulos III, IV e V, p. 49-134.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203-220, ago./dez. 2014.

---

**COMO CITAR (ABNT):** TAVARES, É.; VALE, E. A. D.; FIRMO, C. P. Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais. *Vértices (Campos dos Goytacazes)*, v. 23, n. 1, p. 351-371, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p351-371>. Disponível em: <http://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15884>.

**COMO CITAR (APA):** Tavares, É., Vale, E. A. D. & Firmo, C. P. (2021). Mobilidade cotidiana em tempos de incertezas: um estudo em áreas de desastres ambientais. *Vértices (Campos dos Goytacazes)*, 23(1), 351-371. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p351-371>.

Submetido em: 13 nov. 2020

DOI: 10.19180/1809-2667.v23n12021p372-401

Aceito em: 13 fev. 2021

## *Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira  <https://orcid.org/0000-0002-3212-9007>

Mestrando em Engenharia de Produção no Programa de Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ) – Rio de Janeiro/RJ – Brasil. E-mail: wesley.lira@coppe.ufrj.br.

Renan Caldas Correia  <https://orcid.org/0000-0002-1977-8862>

Doutorando em Engenharia de Produção no Programa de Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ) – Rio de Janeiro/RJ – Brasil. E-mail: renan.caldas@coppe.ufrj.br.

Marcos Paulo Rodrigues Montenegro  <https://orcid.org/0000-0001-5757-584X>

Doutorando em Engenharia de Produção no Programa de Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ) – Rio de Janeiro/RJ – Brasil. E-mail: marcos.montenegro@coppe.ufrj.br.

Tharcisio Cotta Fontainha  <https://orcid.org/0000-0002-4217-2551>

Doutor em Engenharia de Produção pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professor Adjunto da área de Gestão e Inovação do Programa de Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ) – Rio de Janeiro/RJ – Brasil. E-mail: fontainha@pep.ufrj.br.

### *Resumo*

O avanço rápido de casos de Covid-19 no Brasil e no mundo tem gerado a necessidade de construção de hospitais de campanha (HC) para atendimento da população. Todavia, a construção de tais HC também tem gerado dificuldades de gestão dos diversos *stakeholders* envolvidos, e por isso a presente pesquisa visa analisar o relacionamento de *stakeholders* na construção de HC através da Stakeholder Theory. Considerando os HC construídos no estado do Rio de Janeiro como caso típico de complexidade acerca dos diferentes tipos de gestão privada e pública, são analisados 16 HC do estado. Os resultados revelam estruturas de relacionamento semelhantes nos HC financiados pela iniciativa privada, estadual e municipal. Todavia, as diferenças associadas a maior clareza no fluxo de ideais, influências e interesses dos *stakeholders* envolvidos nos HC de iniciativa privada representam evidência de que esse aspecto da gestão de *stakeholders* resulta em maior sucesso no resultado entregue à população – o que reforça os princípios da Stakeholder Theory. Tais resultados podem subsidiar a ação de profissionais envolvidos na construção de HC no Brasil, e também servir de insumo para pesquisas futuras sobre gestão de *stakeholders* em operações de desastres.

Palavras-chave: Covid-19. Governança Pública. Hospital de Campanha. Teoria dos Stakeholders.

## *Stakeholder management in the construction of field hospitals to combat the Covid-19 pandemic - multiple case study in the state of Rio de Janeiro*

### *Abstract*

The rapid advance of Covid-19 cases in Brazil and worldwide has generated the need to build field hospitals (FH) to serve the population. However, the construction of such FHs has also generated management difficulties for the various stakeholders involved. Therefore, the present study aims to analyze the relationship of stakeholders in the construction of FH based on the Stakeholder Theory. Considering the FH built in the state of Rio de Janeiro as a typical case of complexity regarding the different types of private and public management, 16 FH in the state are analyzed. The results reveal similar relationship structures in FH funded by the private, state and municipal initiatives. However, the differences associated with greater clarity in the flow of ideals, influences and interests of stakeholders involved in private initiative FH are evidence that this aspect in the stakeholder management leads to greater success in the result delivered to the population, thus reinforcing the principles of the Stakeholder Theory. Such results can support the action of professionals involved in the construction of FH in Brazil, and also serve as input for future research on stakeholder management in disaster operations.

Keywords: Covid-19. Public Governance. Field Hospitals. Stakeholder Theory.

## *Gestão de stakeholders en la construcción de hospitales de campaña para combatir la pandemia Covid-19 - estudio de caso múltiple en el estado de Río de Janeiro*

### **Resumen**

El rápido avance de los casos de Covid-19 en Brasil y en todo el mundo ha generado la necesidad de construir hospitales de campaña (HC) para atender a la población. Sin embargo, la construcción de dichos HC también ha generado dificultades de gestión para los diversos *stakeholders*, por lo que la presente investigación tiene como objetivo analizar la relación de los *stakeholders* en la construcción de los HC a través de la Stakeholder Theory. Considerando los HC construidos en el estado de Río de Janeiro, Brasil, como un caso típico de los diferentes tipos de gestión pública y privada, se analizan 16 HC en el estado. Los resultados revelan estructuras de relación similares en HC financiadas por iniciativas privadas, estatales y municipales. Sin embargo, las diferencias asociadas a mayor claridad en el flujo de ideales, influencias e intereses de los actores comprometidos en los HC de la iniciativa privada representan evidencia que este aspecto en la gestión de los *stakeholders* redundaba en un mayor éxito en el resultado entregado a población y comprueba la Stakeholder Theory. Dichos resultados apoyan profesionales comprometidos en los HC, y también para futuras investigaciones sobre la gestión de *stakeholders* en desastres.

Palabras clave: Covid-19. Gobernanza Pública. Hospital de Campaña. Teoría de los Stakeholders.

***Este documento é protegido por Copyright © 2021 pelos Autores***



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons. Os usuários têm permissão para copiar e redistribuir os trabalhos por qualquer meio ou formato, e também para, tendo como base o seu conteúdo, reutilizar, transformar ou criar, com propósitos legais, até comerciais, desde que citada a fonte.

---

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

---

## 1 Introdução

Nas últimas décadas, vários surtos de doenças infecciosas como *Severe Acute Respiratory Syndrome* – SARS (2003), *Middle East Respiratory Syndrome* – MERS (2012), Ebola (2013) ameaçaram o bem-estar humano, ecossistemas e desenvolvimento econômico em diversas regiões do mundo. Embora a SARS tenha sido confinada principalmente a países asiáticos e o Ebola restrito a países no continente africano, a doença infecciosa definida como Covid-19 causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) tem se espalhado pelo mundo de forma rápida e com impactos severos à população mundial devido à combinação de dois fatores críticos. O primeiro se refere ao fato de os sintomas da Covid-19 aparecerem de 2 a 14 dias após a exposição ao vírus, resultando em uma situação em que as pessoas infectadas iniciam a disseminação antes mesmo da identificação dos sintomas (CDC, 2020). O segundo se refere ao fato de a evolução da doença na população fazer com que 80% dos casos apresentem infecções respiratórias e pneumonia (LIMA, 2020), com casos graves que requerem hospitalização, terapia intensiva e uso de ventiladores mecânicos (ECDC, 2020).

O avanço da disseminação da Covid-19 pelo mundo desde seus primeiros registros na China em novembro de 2019, leva a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarar a doença como pandemia global em 11 de março 2020 (LIU *et al.*, 2020). No Brasil o primeiro caso confirmado é registrado em 26 de fevereiro de 2020 no estado de São Paulo, enfrentando aumento rápido no número de casos e óbitos, ultrapassando a marcas de 100 mortes em 28 de março, 1.000 mortes em 10 de abril, 10.000 mortes em 09 de maio e 100.000 mortes em 08 de agosto de 2020 e 150 mil mortes em 11 de outubro de 2020 (WORLDOMETERS, 2020).

Durante situações de emergência dessa natureza, nas quais há aumento rápido da demanda e escassez de leitos de enfermagem e de Unidades de Terapia Intensiva (UTI), novas estruturas hospitalares devem ser criadas (HICK *et al.*, 2014). Tais estruturas – denominadas Hospitais de Campanha (HC) – caracterizam-se pela sua mobilidade e rapidez na montagem e podem ser instaladas em várias situações de emergência, como surtos epidêmicos, desastres naturais, conflitos armados e até crises de refugiados (BARON; PELEG; KREISS, 2020). Se, por um lado, as orientações sobre como construir tais HC vêm sendo aprimoradas no Brasil a partir do avanço da pandemia primeiramente nos grandes centros urbanos (BRASIL, 2020a; ANVISA, 2020); por outro lado, há algum tempo, existe a preocupação com o avanço da pandemia para cidades menores e de interior e ainda novas ondas de disseminação da pandemia (FIOCRUZ, 2020a; AGÊNCIA BRASIL, 2020a; BRASIL, 2020b). Além disso, a construção dos HC no Brasil tem evidenciado desafios operacionais e de gestão de *stakeholders* que levam a atrasos na entrega das obras e ainda problemas de corrupção. Por exemplo, um levantamento junto às secretarias municipais e estaduais de saúde no Brasil constata que de 196 HC previstos para construção desde o início da pandemia no Brasil, apenas 94 unidades encontram-se em operação no final de maio de 2020 (SÓ..., 2020). E no que tange a aspectos de corrupção, observa-se o registro de 3,3 mil denúncias de fraudes e desvios relacionados às ações de combate à Covid-19 até junho de 2020 (COVID-19, 2020).

Esses desafios operacionais, de gestão, e até mesmo corrupção, podem ser associados diretamente a existência de diversos *stakeholders* envolvidos na construção dos HC. Tomando-se como referência a definição proposta por Freeman (1984), têm-se como *stakeholders* todos os envolvidos em uma atividade, e que podem afetar ou serem afetados por qualquer tomada de decisão relacionada ao objetivo a ser alcançado. Nesse sentido, Fontainha *et al.* (2017) e Fiocruz (2020b) indicam a existência de diversos tipos

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

de *stakeholders* com funções e características específicas envolvidos em operações de desastres e no contexto de HC. Dentre eles, o governo é considerado o primeiro e principal *stakeholder* do grupo público a atuar na resposta a pandemias e outros desastres, possuindo ordenamento jurídico e diferentes aparatos legais, tais como o Decreto n.º 7.616/2011 (BRASIL, 2011), a Lei n.º 12.608/2012 (BRASIL, 2012) e mais recentemente a Lei n.º 13.979/2020 (BRASIL, 2020) específica para o combate à atual pandemia de Covid-19. Ainda no grupo público, existe a necessidade de considerar a atuação das agências reguladoras (e.g., Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA) e ainda a capacidade de contribuição dos militares e sua experiência com HC em outros tipos de desastres (FONTAINHA *et al.*, 2017). Além dos *stakeholders* do grupo público, no contexto de desastres é fundamental a atuação de *stakeholders* do grupo privado, como fornecedores diretos e mídia; e ainda *stakeholders* da sociedade, como organizações de ajuda humanitária que atuam na doação e atuação social com recursos necessários imediatamente para as ações de resposta a desastres (FIOCRUZ, 2020b; FONTAINHA *et al.*, 2017). No que tange ao relacionamento dos *stakeholders* do grupo público e do grupo privado, cabe destacar a Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993) que prevê a contratação direta de organizações para fornecimento de produtos e serviços, por dispensa de licitação em situações de emergência e calamidade pública. Ademais, Fontainha *et al.* (2017) indicam que a população atendida ou beneficiária, é considerada a *stakeholder* central de todas as operações de reposta a desastres.

Considerando esse cenário de complexidade de *stakeholders* envolvidos na construção de HC, observa-se essencial a adoção da Stakeholder Theory e mais especificamente a análise dos relacionamentos entre os *stakeholders* através de dois elementos, conforme propostos por Fontainha *et al.* (2020): o fluxo de recursos e o fluxo de ideias, influências e interesses (III). Segundo Frooman (1999), o fluxo de recursos pode ser definido como a dependência criada pela necessidade de determinados recursos, permitindo que haja um domínio de determinadas empresas sobre outras. Sendo assim, o controle do fluxo de recursos pode influenciar no comportamento dos *stakeholders* de acordo com a compatibilidade com a organização (ROWLEY, 1997). O fluxo de III representa a interferência comportamental exercida pelos *stakeholders* sobre as organizações, influenciando de maneira favorável ou não a relação com as organizações considerando as diversas questões que são transacionadas entre os *stakeholders* (ZHANG; ZOU; KUMARASWAMY, 2015). Tal relação é geralmente menos evidente, mas tão relevante quanto o que o fluxo de recursos que é observado, por exemplo, na transação de suprimentos físicos, informações, e investimento monetário (ROWLEY; MOLDOVEANU, 2003). Neely *et al.* (2002) indicam que essa investigação da composição de *stakeholders* e seus relacionamentos é tida como análise essencial no objetivo de aprimorar o desempenho das ações desenvolvidas com foco no beneficiário final das operações.

Em função dos desafios e complexidade envolvida na construção de HC, a presente pesquisa tem como objetivo analisar o papel dos diferentes *stakeholders* nessas operações e propor ações de aprimoramento dos seus relacionamentos. Essa análise é desenvolvida através da estruturação dos relacionamentos entre *stakeholders* e por meio da discussão sobre o fluxo de recursos e fluxo de III, identificando semelhanças e diferenças e desenvolvendo propostas de melhoria para a gestão de *stakeholders* na construção de HC no atual combate à pandemia de Covid-19 e futuros desastres. Considerando a natureza do assunto, observa-se a adequabilidade do método de estudo de caso para aprofundar a compreensão do relacionamento dos *stakeholders* na construção de HC. Além disso, toma-se como unidade análise os HC construídos no território do estado do Rio de Janeiro, tendo essa região representantes típicos de HC desenvolvidos por iniciativas privadas, iniciativas do governo estadual e ainda por iniciativas municipais.

---

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

---

Destaca-se, desde já, que a compreensão detalhada do relacionamento entre os diferentes *stakeholders* envolvidos na construção de HC para combate à pandemia de Covid-19 possui grande relevância em um contexto de informações fragmentadas entre diferentes fontes, o que representa grande dificuldade para pesquisas científicas sobre o assunto. Além disso, a oportunidade de aprimoramento das políticas públicas brasileiras através da perspectiva da Stakeholder Theory permite contribuição direta nas operações de construção de HC não somente para a atual pandemia de Covid-19, mas também para enfrentamento de pandemias e desastres futuros que podem ser enfrentados no Brasil.

Após essa introdução, o artigo prossegue com uma seção de referencial teórico que aprofunda o contexto de desenvolvimento da Stakeholder Theory desde 1984 até o presente momento. Em seguida, a terceira seção possui foco na metodologia de pesquisa, a qual detalha os passos do estudo de caso analisado sobre construção de HC no combate à pandemia de Covid-19. A próxima seção apresenta os resultados sobre a identificação dos *stakeholders* e fluxos envolvidos da construção de HC. Depois, é apresentada uma seção com análises de padrões de relacionamento do *stakeholders* nas construções dos HC. Por fim, o artigo apresenta as conclusões e considerações finais, as quais incluem ainda sugestões de pesquisas futuras.

## *2 Stakeholder Theory*

A estruturação dos fundamentos da Stakeholder Theory se inicia no trabalho de Freeman (1984) como abordagem que contribui com a implementação e o monitoramento da Gestão Estratégica nas organizações tradicionais diante das rápidas mudanças e turbulências, visando compreender a interação da organização e gestores na tomada de decisões integradas. Desde então, outros trabalhos (e.g., MITCHEL *et al.*, 1997) buscam expandir a Stakeholder Theory de forma a conferir melhor identificação e relevância, trazendo à luz três atributos de relacionamentos entre *stakeholders*: poder, legitimidade e urgência. Tais aspectos evolutivos são investigados em Stocker *et al.* (2019) ao analisar publicações da área no período entre 1917 e 2017. Esses autores analisam a evolução considerando ainda a relação entre duas teorias: Teoria de Redes e a Stakeholder Theory. Tal combinação aparece enquanto proposta de Rowley (1997), que a denominou de Teoria de Redes de Stakeholders justapondo os conceitos de centralidade e densidade das redes. Indo além das relações diádicas (pareadas ou agrupadas), esse autor avalia o relacionamento entre múltiplos *stakeholders* e uma organização central a eles.

Ainda com base na reflexão teórica sobre a abordagem de redes de *stakeholders*, Stocker *et al.* (2019) inferem que as pesquisas recentes vêm deslocando o foco das relações centralizadas entre *stakeholders* para relações descentralizadas em uma rede com diversos atores. Nesta linha, os estudos relacionam as redes de *stakeholders* com as identidades sociais dos membros desses grupos, visando à compreensão dos comportamentos, das atitudes e das percepções dos indivíduos afiliados às redes de *stakeholders*. Assim, a Gestão Estratégica também é contemplada, haja vista a capacidade de criação de valor através dos comportamentos cooperativos entre os *stakeholders*. Nessa mesma linha, Freeman, Phillips & Sisodia (2020) também refletem os 36 anos desde o lançamento da obra clássica da Stakeholder Theory in 1984, reforçando que tensões entre a Gestão Estratégica e a Stakeholder Theory são muito mais aparentes que reais.

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

Em relação à viabilidade e aplicabilidade da Stakeholder Theory nas ações organizacionais, incluindo políticas públicas de redução de riscos de desastres, um dos desafios substanciais que a teoria precisa abordar, segundo Freeman (2017), envolvem mitigar a preocupação econômica em prol de uma mais humana, analisando os comportamentos dos *stakeholders* (suas necessidades e satisfações). Nesse contexto de satisfação dos *stakeholders* e de criação de valor a partir da Stakeholder Theory é que, mais recentemente, Fontainha *et al.* (2020) sugerem uma abordagem mais pragmática de análise do relacionamento entre os *stakeholders* através do fluxo de recursos e fluxo de III cujas definições são apresentadas na seção de Introdução do presente artigo.

### 3 Metodologia

A pesquisa considera seis etapas de um estudo de caso proposto por Yin (2005): planejamento, projeto, preparação, coleta, análise e compartilhamento. No que se refere à primeira etapa, observa-se a adequação do método ao objetivo da pesquisa tendo em vista que o estudo de caso é adequado à análise de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2005). Tal situação é observada na análise dos HC para combate à pandemia de Covid-19, conforme discutido na seção de Introdução.

Na segunda etapa tem-se a caracterização do caso e das unidades de análise e ainda da conexão com o referencial teórico. Nesse sentido, a presente pesquisa considera o estado do Rio de Janeiro como um caso típico na construção de HC no combate à pandemia de Covid-19 no Brasil, tomando os diferentes HC e os *stakeholders* envolvidos nas unidades de análise. Desta forma, é realizada uma consulta ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, a fim de verificar quais os HC registrados na base em 2020. A busca utilizando o termo “covid” para o estado do Rio de Janeiro resulta no total de 16 HC a saber: Leblon; Parque dos Atletas; Maracanã; São Gonçalo; Seropédica; Itaguaí; Japeri; Queimados; Rio Bonito; Rio das Ostras; São João da Barra; Barra Mansa; Volta Redonda; Carapebus; Quissamã; e Riocentro. Cabe ressaltar, que nessa etapa são identificadas os *stakeholders* que afetam ou são afetados tomando como base a definição de 10 stakeholder, a saber: grupo público (Militar, Governo e Legislativo e regulatório), grupo privado (setor privado, fornecedor direto e mídia) e sociedade (rede de ajuda internacional, doador, e rede local de ajuda), e por fim, Beneficiário – para mais detalhes, consultar Fontainha *et al.* (2017). Quanto ao referencial teórico que guia a análise do caso, além dos conceitos de desejos e necessidades e de fluxos de recursos e de III ora apresentados na seção de Introdução, tem-se ainda a representação visual do relacionamento dos *stakeholders*, conforme sugere Fontainha *et al.* (2017).

A terceira etapa contempla os procedimentos de preparação, principalmente, o protocolo de pesquisa (YIN, 2005). Dessa forma, a pesquisa se concentra em dados secundários a partir de dois tipos de documentos: relatórios disponibilizados nos sites das prefeituras analisadas e reportagens veiculadas em portais do governo e da mídia, ambos através da busca pelo nome dos HC. No caso do estado do Rio de Janeiro, por exemplo, são buscadas informações oficiais acerca dos HC publicadas pelo Ministério da Saúde e outros órgãos (e.g., CNES, do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde – DATASUS, Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA etc.). Freeman (1984) indica ainda a possibilidade de classificar os *stakeholders* entre primários e secundários. Tal situação, na presente pesquisa, resulta no foco em dados referentes a um grupo particular de *stakeholders* envolvendo contratos e operações significativamente relevantes na construção dos HC. Cabe observar ainda que a definição dos

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

diferentes *stakeholders* de Fontainha *et al.* (2017) e a definição de fluxo de recursos e fluxo III de Fontainha *et al.* (2020) são fundamentais no protocolo de pesquisa, tendo em vista que não são definições usualmente encontradas nos documentos analisados. Assim, essas definições são utilizadas como referência de base na análise de conteúdo dos documentos, permitindo a identificação de dados acerca do relacionamento entre os *stakeholders* na construção dos HC.

A quarta etapa, a coleta de dados, é realizada através da compilação dos dados em tabelas de suporte para organizá-los conforme as unidades de análise, neste caso, os *stakeholders* envolvidos na construção de HC do estado do Rio de Janeiro. Essas tabelas consideram ainda colunas específicas para registrar dados associados ao fluxo de recursos, fluxo de III. A etapa de análise é construída através identificação de semelhanças e diferenças entre as unidades de análise conforme agrupamento de HC construídos por iniciativa privada, HC construídos pelo Estado do Rio de Janeiro, e HC construídos por municípios do estado do Rio de Janeiro, e ainda entre as unidades de análise e o prognóstico da Stakeholder Theory. Nesse sentido, considera-se a comparação entre o fluxo de recursos e o fluxo de III, e ainda a representação do relacionamento dos *stakeholders* na construção dos HC a partir de diagramas de relacionamento com base no modelo de relacionamento de *stakeholders* desenvolvido por Fontainha *et al.* (2017). Essa análise segue os procedimentos da técnica de adequação ao padrão de Yin (2005) e permite identificar oportunidades de melhoria no processo de gestão de *stakeholders* na construção de HC com base na análise da experiência observada no caso em relação ao que é indicado na discussão acerca da Stakeholder Theory. Por fim, a etapa de compartilhamento se observa na apresentação do artigo que apresenta os resultados da pesquisa, bem como as perspectivas para estudos futuros.

#### **4 Resultados**

Do total de 16 HC construídos no território do estado do Rio de Janeiro na resposta à pandemia de Covid-19 em 2020, 2 foram construídos pela iniciativa privada, 2 pelo Estado do Rio de Janeiro, e outros 12 pelos seguintes municípios: Seropédica; Itaguaí; Japeri; Queimados; Rio Bonito; Rio das Ostras; São João da Barra; Barra Mansa; Volta Redonda; Carapebus; Quissamã; e Riocentro. Dentre os municípios listados, Carapebus é o único em que não se identificam dados públicos suficientes para estruturar uma análise acerca da construção do seu HC, o que é retomado nas discussões finais da conclusão da pesquisa. Esta seção apresenta os dados coletados sobre a construção dos HC conforme esses três tipos de iniciativas.

##### **4.1 Hospitais de campanha de iniciativa privada**

O HC do Leblon é o primeiro construído pela iniciativa privada no estado do Rio de Janeiro. Suas obras são realizadas em apenas 19 dias, iniciando no dia 6 de abril e concluindo no dia 25 de abril de 2020 já com o recebimento dos primeiros pacientes. A estrutura conta com 100 leitos de UTI e 100 leitos de enfermaria construídos a partir de um investimento total de R\$ 45 milhões, sendo R\$ 25 milhões investidos pela própria Rede D'Or e o restante R\$ 20 milhões por outras empresas privadas (e.g., Banco Safra, IBP, Lojas Americanas, Bradesco Seguros), com custo médio de cerca de R\$ 305 mil por leito (REDE D'OR, 2020a). O HC do Leblon tem suas operações encerradas em 20 de agosto de 2020, registrando atendimento total de 742 pacientes e tendo os equipamentos remanescentes direcionados para o Hospital do Fundão e o Hospital Pedro Ernesto (AGÊNCIA BRASIL, 2020c).

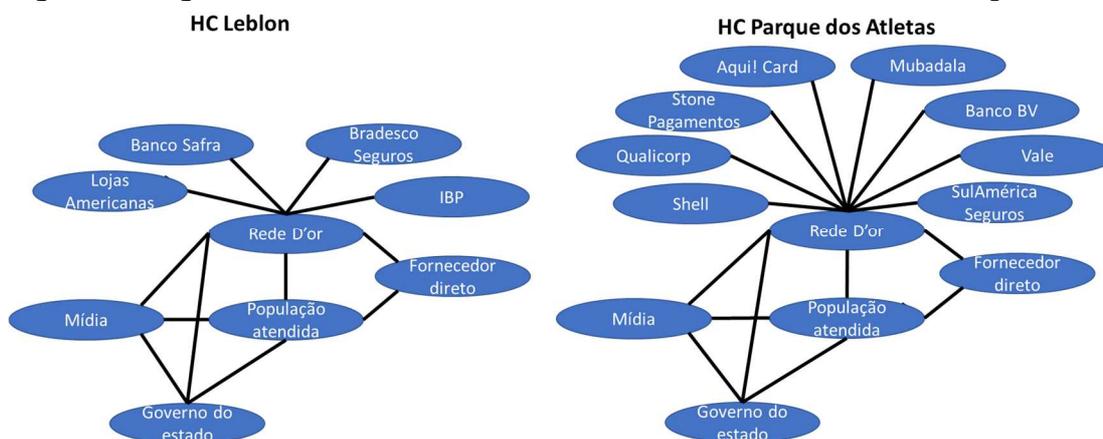
*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

O HC Parque dos Atletas é o segundo hospital de iniciativa privada, apesar de constar no CNES como sendo de administração pública por ter utilizado um terreno público. O HC tem inauguração antecipada em relação ao prazo inicial, iniciando suas operações no dia 11 de maio de 2020 com 200 leitos, sendo 150 de enfermaria e 50 de UTI (REDE D’OR, 2020b). No entanto, devido à gravidade dos pacientes e aumento da demanda, posteriormente é realizada uma ampliação de mais 50 leitos de UTI para esta unidade (REDE D’OR, 2020c). O investimento total na construção desse HC é de R\$ 60 milhões da Rede D’Or em conjunto com o “Movimento União Rio” – grupo composto por empresas do setor privado (Stone Pagamentos, Mubadala, Qualicorp, SulAmérica Seguros, Vale, Banco BV, Shell e Aqui! Card Soluções de Pagamentos e a própria Rede D’Or) com interesse de criar uma ação colaborativa para enfrentamento da pandemia de Covid-19 (REDE D’OR, 2020b). A desativação do HC ocorre no dia 8 de setembro, tendo atendido a 621 pacientes no total, dos quais, 90% com atendimento de UTI e 199 pacientes com utilização do ventilador mecânico (AGÊNCIA BRASIL, 2020d).

Além dos *stakeholders* privados financiadores das ações desenvolvidas pela Rede D’Or, e ainda de atuação da Rede D’Or junto à população atendida, existem outros relacionamentos de *stakeholders* que com relevância na construção dos HC de iniciativa privada. Primeiramente, é possível identificar a contratação de fornecedores diretos pela Rede D’Or com o objetivo de fornecer produtos e serviços específicos necessários à construção dos HC, apesar de não serem detalhados seus nomes nas publicações da Rede D’Or. Consequentemente, também não é possível identificar evidências do fluxo de III em seus relacionamentos na construção dos HC de iniciativa privada. Tem-se ainda a Mídia atuando no fluxo de informações entre os *stakeholders* privados e públicos em prol da população atendida, tendo interesse em ter reconhecido por todos o seu papel como veículo de comunicação durante a pandemia, apesar de não haver interação explícita com os fornecedores contratados pela Rede D’Or (AGÊNCIA BRASIL, 2020c, 2020d). Além disso, é identificada a atuação direta do Governo do estado na cessão de espaço público para construção do HC Leblon (REDE D’OR, 2020a) e do HC do Parque dos Atletas (REDE D’OR, 2020b), o que é realizado com o intuito de garantir o atendimento médico e sobrevivência da população acometida com Covid-19. Todos esses relacionamentos são detalhados visualmente nos diagramas da Figura 1. A respectiva atuação desses *stakeholders* no que tange ao fluxo de recursos e fluxo de III é detalhada no Quadro 1.

**Figura 1. Diagramas de relacionamento de stakeholders nos HC de iniciativa privada**



Fonte: Os autores (2021)

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

**Quadro 1. Detalhamento dos stakeholders do HC Leblon e HC Parque dos Atletas**

STAKEHOLDERS	HC LEBLON		HC PARQUE DOS ATLETAS		FONTE
	FLUXO DE III	FLUXO DE RECURSOS	FLUXO DE III	FLUXO DE RECURSOS	
População atendida	Atendimento médico para tratamento de Covid-19	Impostos	Atendimento médico para tratamento de Covid-19	Impostos	Brasil (1988)
Rede D'Or	Ter a marca associada como parte da solução da pandemia	Investimento financeiro e equipe especializada	Ter a marca associada como parte da solução da pandemia	Investimento financeiro e equipe especializada	Rede D'Or (2020a, 2020b)
Stone Pagamentos	-	-	Ter a marca associada como parte da solução da pandemia	Investimento financeiro	Rede D'Or (2020b)
Mubadala					
Qualicorp					
SulAmérica Seguros					
Vale					
Shell					
Aqui! Card					
Banco BV					
Banco Safra	Ter a marca associada como parte da solução da pandemia.	Investimento financeiro.	-	-	Rede D'Or (2020a)
IBP					
Lojas Americanas					
Bradesco Seguros					
Fornecedores diretos					
Mídia	Reconhecimento pelas informações divulgadas	Informações	Reconhecimento pelas informações divulgadas	Informações	Agência Brasil (2020c, 2020d)
Governo do estado	Garantir sobrevivência da população acometida com Covid-19	Cessão de espaço para construção do HC.	Garantir sobrevivência da população acometida com Covid-19	Cessão de espaço para construção do HC	Rede D'Or (2020a, 2020b)

Fonte: Os autores (2021)

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

#### 4.2 Hospitais de campanha de iniciativa estadual

A rápida evolução da pandemia de Covid-19 faz com que o Governo do estado do Rio de Janeiro planeje a construção de 7 HC nas seguintes localidades: Maracanã, São Gonçalo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Nova Friburgo, Campos dos Goytacazes, Casemiro de Abreu; que somados ao HC Parque os Atletas e HC Leblon de iniciativa privada, resultam 1.800 leitos para atendimento de pacientes de Covid-19 (RIO DE JANEIRO, 2020b). Todavia, apenas os HC de Maracanã e São Gonçalo são efetivamente inaugurados, ao passo que os demais não são concluídos, ou quando efetivamente concluídos, não realizando atendimento em função da queda de internações por Covid-19 observada ao longo dos meses de junho e julho de 2020, sendo substituídas por outras ações de pactuação com os hospitais particulares que atendem essas regiões (AGÊNCIA BRASIL, 2020b).

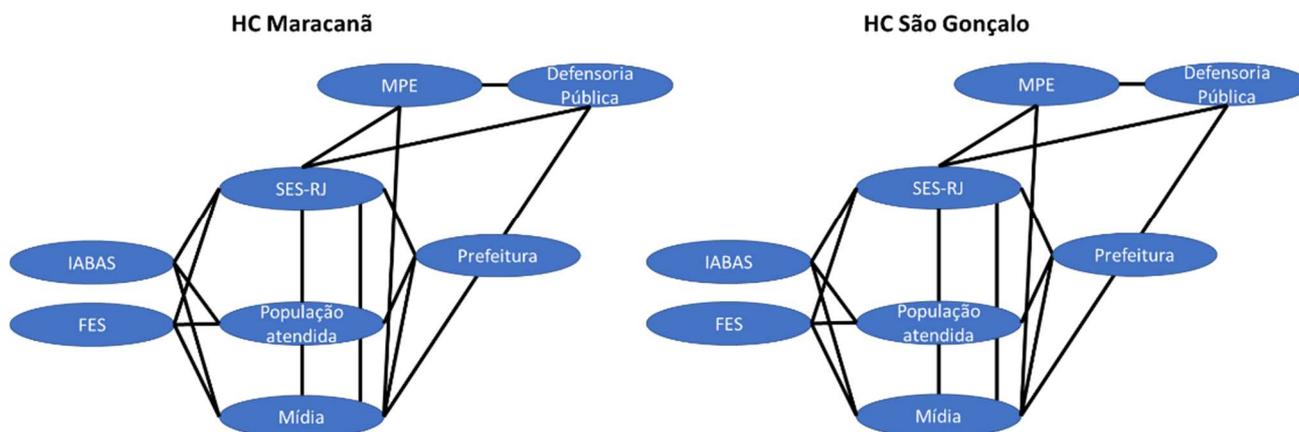
O HC do Maracanã é inaugurado no dia 9 de maio de 2020 com 9 dias de atraso e com obra inacabada, além de entregar apenas 170 dos 400 leitos previstos (AGÊNCIA BRASIL, 2020i). Já o HC de São Gonçalo é inaugurado dia 18 de junho de 2020 com apenas 20 dos 80 anunciados pelo Governo do Estado e com 2 meses e meio de atraso (AGÊNCIA BRASIL, 2020h). Após aproximadamente 2 meses e 1 mês de suas inaugurações, respectivamente, a Secretaria Estadual de Saúde do estado do Rio de Janeiro (SES-RJ) anuncia o fechamento de ambos sob justificativa do elevado custo mensal dos leitos e pela queda da taxa de ocupação dos HC: 42% em enfermarias e 43% nas UTIs (RIO DE JANEIRO (Estado), 2020). Apesar dessa decisão, o Governo do estado do Rio de Janeiro é intimado a manter aberto o HC do Maracanã mesmo sem pacientes, como resultado de uma decisão atendendo aos pedidos do Ministério Público Estadual (MPE) e da Defensoria Pública (AGÊNCIA BRASIL, 2020f). Já a desmobilização do HC de São Gonçalo é iniciada em dia 20 de agosto de 2020 com previsão de direcionamento de seus equipamentos para unidades municipais e estaduais (AGÊNCIA BRASIL, 2020g).

Além da atuação do Governo do estado e de *stakeholders* legislativos, tem-se ainda o envolvimento de outros *stakeholders* na construção desses HC no atendimento da população atendida. Ainda no âmbito público, tem-se a Prefeitura do município do Rio de Janeiro e do município de São Gonçalo na aquisição de equipamentos e serviços específicos relacionados aos HC (SÃO GONÇALO, 2020). No âmbito de *stakeholders* sociais, tem-se a atuação da Organização Social (OS) IABAS que é contratada diretamente pelo Governo do estado do Rio de Janeiro – por dispensa de licitação – para construir e administrar os HC de São Gonçalo, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Nova Friburgo, Campos dos Goytacazes, Maracanã e Casimiro de Abreu. No entanto, após atrasos na construção, denúncias de irregularidades e suspeita de fraude, o governo decreta o afastamento dessa OS, delegando para a Fundação Estadual de Saúde (FES) a gestão das unidades efetivamente entregues (AGENCIA BRASIL, 2020e). No que tange aos *stakeholders* do grupo privado, tem-se principalmente a atuação da Mídia que configura como um ator de fundamental importância para disseminação de informação sobre os demais *stakeholders* envolvidos na construção dos HC, principalmente para a população atendida. A representação desses relacionamentos encontra-se detalhada na Figura 2, ao passo que o Quadro 2 detalha a atuação desses *stakeholders* de acordo com a perspectiva do fluxo de recursos e fluxo de III.

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

**Figura 2. Diagramas de relacionamento de stakeholders nos HC de iniciativa estadual**



Fonte: Os autores (2021)

**Quadro 2. Análise do modelo 3PR do Hospital de Campanha do Maracanã e São Gonçalo**

(continua)

STAKEHOLDERS	MARACANÃ		SÃO GONÇALO		FONTE
	FLUXO DE III	FLUXO DE RECURSOS	FLUXO DE III	FLUXO DE RECURSOS	
População atendida	Atendimento médico para tratamento de Covid-19	Impostos	Atendimento médico para tratamento de Covid-19	Impostos	BRASIL (1988)
SES-RJ	Garantir sobrevivência da população acometida com Covid-19	Recursos humanos no atendimento à população, e financiamento da construção dos HC	Garantir sobrevivência da população acometida com Covid-19	Recursos humanos no atendimento à população, e financiamento da construção dos HC	RIO DE JANEIRO (Estado) (2020)
IABAS	Garantir sobrevivência da população acometida com Covid-19	Recursos materiais, humanos, financeiros e de informação na construção do HC	Garantir sobrevivência da população acometida com Covid-19	Recursos materiais, humanos, financeiros e de informação na construção do HC	IABAS (2020)

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

**Quadro 2. Análise do modelo 3PR do Hospital de Campanha do Maracanã e São Gonçalo** (conclusão)

STAKEHOLDERS	MARACANÃ		SÃO GONÇALO		FONTE
	FLUXO DE III	FLUXO DE RECURSOS	FLUXO DE III	FLUXO DE RECURSOS	
FES	Garantir sobrevivência da população acometida com Covid-19	Recursos materiais, humanos, financeiros e de informação na construção do HC	Garantir sobrevivência da população acometida com Covid-19	Recursos materiais, humanos, financeiros e de informação na construção do HC	Agência Brasil (2020e)
Mídia	Reconhecimento pelas informações divulgadas	Informações.	Reconhecimento pelas informações divulgadas	Informações	Agência Brasil (2020b, 2020e, 2020f, 2020g, 2020h, 2020i)
MPE	Fiscalizar o cumprimento da lei no estado do RJ	Prover decisões através de informações sobre o atendimento à população	Fiscalizar o cumprimento da lei no estado do RJ	Prover decisões através de informações sobre o atendimento à população	Agência Brasil (2020f)
Defensoria Pública	Prover assistência jurídica à população que não possui recursos financeiros	Provimento de informações nas ações a favor da população	Prover assistência jurídica à população que não possui recursos financeiros	Provimento de informações nas ações a favor da população	Agência Brasil (2020f)
Prefeitura	Garantir sobrevivência da população acometida com Covid-19	Insumos e equipamentos específicos utilizados em leitos do HC	Garantir sobrevivência da população acometida com Covid-19	Insumos e equipamentos específicos utilizados em leitos do HC	São Gonçalo (2020)

Fonte: Os autores (2021)

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

#### *4.3 Hospitais de campanha de iniciativa municipal*

Dentre os HC construídos pelos municípios no estado do Rio de Janeiro, destaca-se o HC Rio Centro, inaugurado em 1 de maio de 2020 com um total de 500 leitos, sendo 100 leitos reservados para UTI e 400 para enfermaria e gerenciado pela empresa RioSaúde (RIO DE JANEIRO (Cidade), 2020). Em julho, o HC Rio Centro tem 200 dos seus leitos desativados, mas continuando em funcionamento conforme a demanda de pacientes em estado grave (AGÊNCIA BRASIL, 2020j).

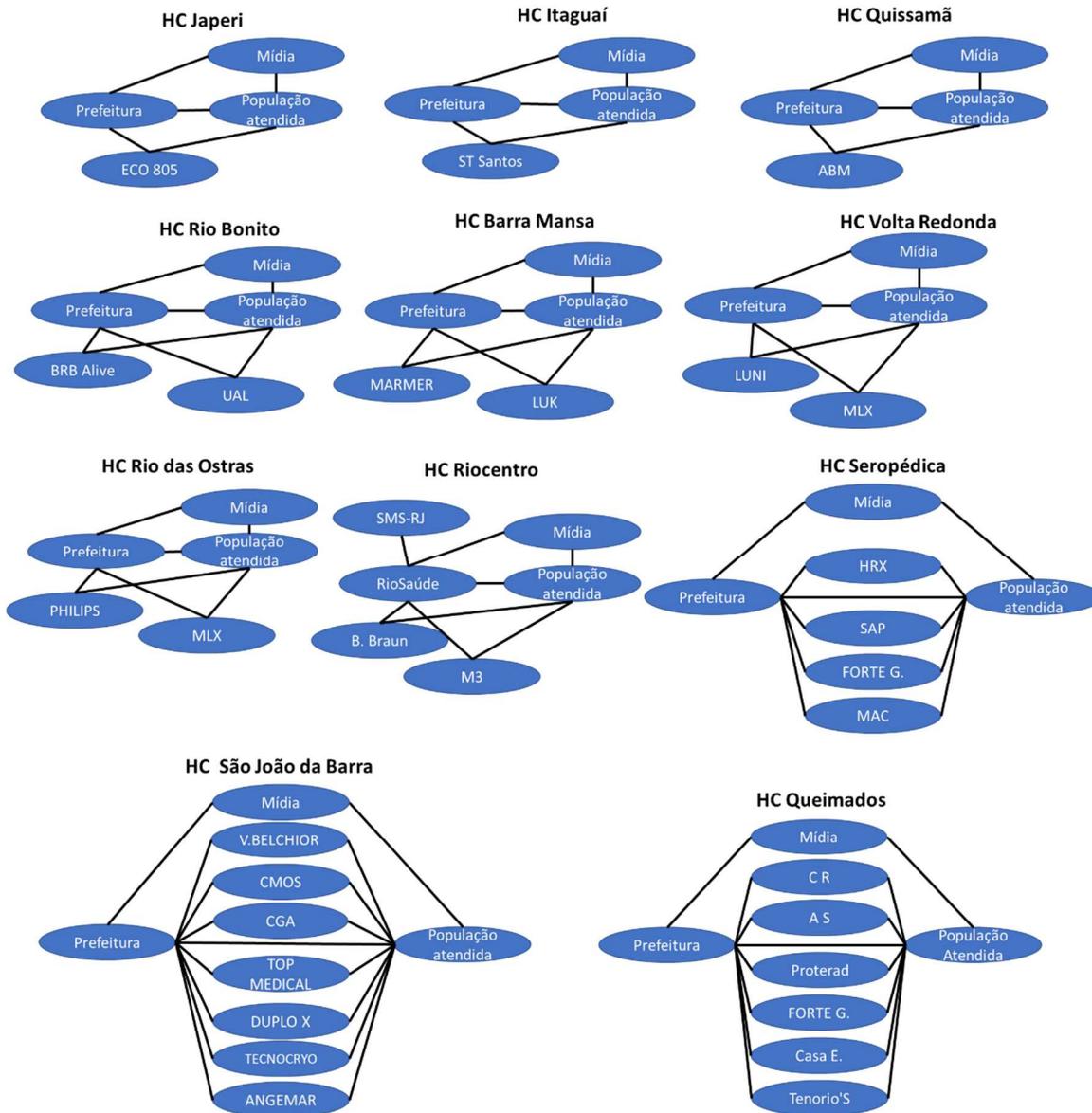
Os demais HC construídos por outros municípios do Estado do Rio de Janeiro têm estruturas e características que se adequam ao tamanho do município em questão. Desta forma, destacam-se os HC: Seropédica, inaugurado em 10 de junho de 2020 com 5 leitos de UTI e 9 de enfermaria, todos em funcionamento (CISBAF, 2020a); Itaguaí, inaugurado em 25 de maio de 2020 com 12 leitos de enfermaria ainda em funcionamento (CISBAF, 2020b); Japeri, inaugurado em 28 de maio de 2020 com 20 leitos de enfermaria, todos ainda em funcionamento (CISBAF, 2020c); Queimados, inaugurado em 23 de abril de 2020 com 13 leitos de UTI e 7 leitos de enfermaria, todos ainda em funcionamento (QUEIMADOS, 2020); Rio Bonito, inaugurado em 07 de julho de 2020 com 20 leitos de enfermaria, todos ainda em funcionamento (RIO BONITO, 2020); Rio das Ostras, inaugurado em 26 de junho de 2020 com 26 leitos de enfermaria, todos ainda em funcionamento (RIO DAS OSTRAS, 2020); São João da Barra, inaugurado em 13 de maio de 2020 com 10 leitos de UTI e 20 leitos de enfermaria, todos ainda em funcionamento (SÃO JOÃO DA BARRA, 2020); Barra Mansa, inaugurado em 18 de maio de 2020, com 6 leitos de UTI e 12 de enfermaria, ainda em funcionamento; Volta Redonda, inaugurado em 21 de abril de 2020 com 10 leitos de UTI e 65 leitos de enfermaria, desmobilizado (VOLTA REDONDA, 2020); Quissamã, inaugurado em 2 de abril de 2020 com 10 leitos de UTI (QUISSAMÃ, 2020).

No que tange ao *stakeholder* Mídia, é possível identificar um mesmo padrão nas relações com a população atingida e as prefeituras municipais, evidenciando a falta de interação com os fornecedores. Ainda nesse sentido, as diversas empresas fornecedoras se limitam ao relacionamento com as prefeituras, e interação mínima com o *stakeholder* População atendida através apenas das próprias instalações dos HC. Esse padrão de relacionamento é observado no diagrama de todos os HC de iniciativa municipais, sendo observadas variações principalmente com relação a quantidades de fornecedores com clara identificação de envolvimento na construção dos HC. Nesse sentido, cabe destacar que os dados disponibilizados pelas prefeituras municipais não permitem identificar especificamente os contratos relacionados à construção dos HC distintamente dos contratos relacionados a outras ações de combate à pandemia de Covid-19. Tampouco, é possível identificar com clareza, salvo raras exceções (e.g., fornecedor Philips no HC de Rio das Ostras – Apêndice G), a interação desses fornecedores com as prefeituras municipais em termos de seu fluxo de III. Os diagramas de relacionamento de *stakeholders* nos HC de iniciativa municipal encontram-se detalhados na Figura 3, já o detalhamento do fluxo de recursos e fluxo de III desses *stakeholders* encontra-se apresentado nos Apêndices.

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

**Figura 3. Diagramas de relacionamento de stakeholders nos HC de iniciativa municipal**



Fonte: Os autores (2021)

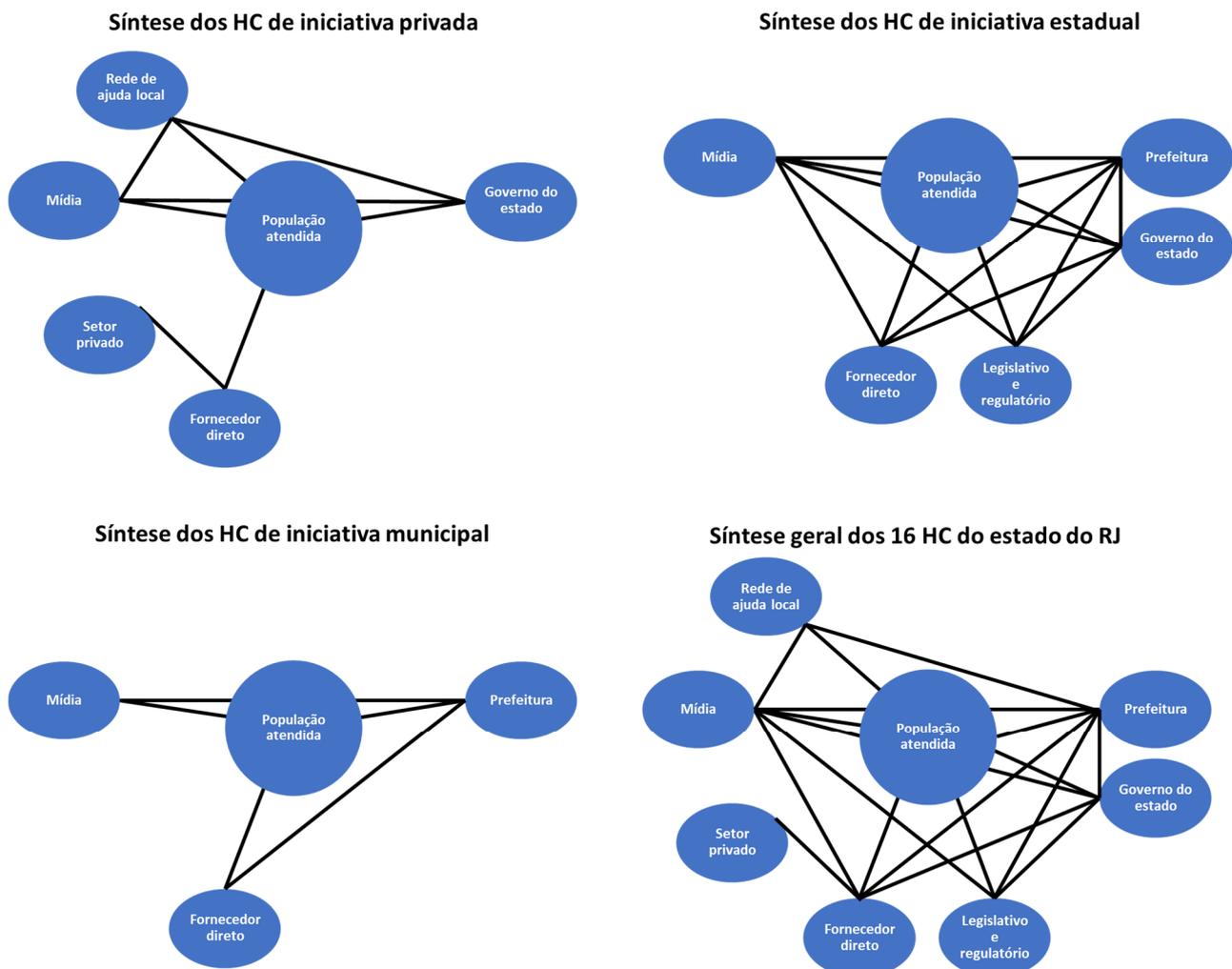
**5 Discussão dos resultados**

A análise dos HC construídos pelas diferentes iniciativas permite a identificação de alguns padrões de semelhanças e diferenças que podem auxiliar a compreensão das dificuldades de gestão dos stakeholders envolvidos. A Figura 4 apresenta a síntese dos diagramas de relacionamento de stakeholders nos HC de iniciativa privada, estadual, municipal, e uma síntese geral de todos estes, tendo como referência a nomenclatura geral de stakeholders e a estrutura do modelo de relacionamento de stakeholders de Fontainha *et al.* (2017).

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

**Figura 4. Síntese dos diagramas de relacionamento de stakeholders nos HC de iniciativa privada, estadual, municipal e síntese geral**



Fonte: Os autores (2021)

Todos os HC, sejam eles de iniciativa privada, estadual e municipal, relevam que o *stakeholder* alvo da construção dos HC é a população atendida, tendo o mesmo sendo retratado no centro dos diagramas da Figura 4. Tal perspectiva é aderente aos princípios da Stakeholder Theory (FREEMAN, 1984) e estudos mais recentes acerca da gestão de *stakeholders* em operações humanitárias e de desastres (FONTAINHA *et al.*, 2017).

No que tange aos *stakeholders* do grupo privado, tem-se a interação da Mídia com a maioria dos demais *stakeholders* em todos os tipos de HC (sejam eles de iniciativa privada, estadual e municipal), mesmo essas interações não possuindo características institucionais. As exceções são observadas na interação da Mídia com o Setor privado nos HC de iniciativa privada, e ainda com o *stakeholder* Fornecedor direto nos HC de iniciativa privada e de iniciativa municipal. Adicionalmente, o detalhamento desses relacionamentos evidencia que o fluxo de recursos da Mídia é concentrado

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

essencialmente em informações, ao passo que o fluxo de III possui aspectos relacionados ao reconhecimento da sua relevância principalmente pela população atendida. Tal característica é semelhante ao que é observado por Fontainha *et al.* (2017), uma revisão de literatura que identifica o marcante papel intermediário da Mídia na interação com todos os *stakeholders* envolvidos em operações de desastres. Tal papel intermediário contribui para justificar a ausência de relacionamento com alguns *stakeholders*, não abordando informações que sejam transacionadas no fluxo de recursos direcionados para os Beneficiários.

Outros *stakeholders* do grupo privado também possuem papel essencial na construção de HC, sejam eles de iniciativa privada, estadual ou municipal. Como observado nas sínteses da Figura 4, o Setor privado possui interações apenas no caso dos HC de iniciativa privada, principalmente no fornecimento de recursos financeiros com interesse em associar a marca ao projeto de HC que possui grande relevância para a sociedade. Já nas relações do Fornecedor direto com outros *stakeholders* na construção dos HC de iniciativa estadual e de iniciativa municipal, não se observa um padrão comparando as sínteses do HC de iniciativa. Todavia, a síntese geral revela uma combinação aparente de que esse *stakeholder* se relaciona com praticamente todos os demais. Observa-se que as interações desse *stakeholder* se dão essencialmente através do fluxo de recursos. Apesar disso, é importante destacar que o Fornecedor direto se mostra de extrema e inegável relevância para a criação de soluções e atendimento às demandas para o enfrentamento ao Covid-19, como exemplo disso, a rapidez para a tomada de decisão, construção e início de operação dos HC administrados pela Rede D'Or e construídos em associação com o então criado “Movimento União Rio” – conjunto de empresas do setor privado com interesses comuns para este fim.

No que tange aos *stakeholders* do grupo público, tem-se o Governo do estado como o principal *stakeholder* na construção dos HC de iniciativa privada e estadual. Sua maior participação nos HC de iniciativa privada se observa apenas na cessão de terrenos para construção dos HC e relação claramente observada com apenas alguns HC de iniciativa municipal (e.g., através da relação da SES-RJ com a empresa RioSaúde no HC Riocentro do município do Rio de Janeiro). No caso da atuação nos HC de iniciativa estadual, o Governo do estado atua entregando apenas 28% do prometido, sofrendo impasses com irregularidades, denúncias de fraudes e dificuldades no gerenciamento de contrato com a OS IABAS conforme indicado na Subseção 4.2. Tais aspectos acabam motivando a participação do *stakeholder* Legislativo e regulatório apenas no diagrama de síntese dos HC de iniciativa estadual, e consequentemente na síntese geral dos 16 HC analisados; mas apesar disso, essa participação acaba sendo integrativa com diversos outros *stakeholders*. Além destes, observa-se um padrão no relacionamento da Prefeitura com praticamente todos os demais stakeholders em todas as sínteses dos diagramas da Figura 4.

No que tange ao envolvimento de *stakeholders* da sociedade, observa-se apenas a participação da OS IABAS nos HC de iniciativa estadual enquanto representante do *stakeholder* Rede de ajuda local. Todavia, conforme já indicado anteriormente, problemas relacionados a transparência de suas operações e na relação com o Governo do estado resultou em sua substituição por outro membro do *stakeholder* do Governo do estado - a FES (AGÊNCIA BRASIL, 2020f). Tal mudança demonstra a intenção de redução da complexidade nos relacionamentos entre *stakeholders*, priorizando interações internas entre membros do mesmo *stakeholder*.

No que se refere às semelhanças e diferenças entre as 3 formas de iniciativas (privada, estadual e municipal) para construção dos HC, destaca-se na Subseção 4.1 a velocidade de construção dos HC de iniciativa privada e pronta inauguração, até mesmo antes do prazo em um deles, e, também, sua efetividade na entrega dos leitos prometidos (enfermaria e UTI) em sua totalidade e com tempo de

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

operação maior que 3 meses. Tais resultados destoam do cenário observado na construção dos HC de iniciativa estadual, os quais contabilizam a entrega de um terço do prometido, com inauguração em expressivo atraso em um dos casos, e ainda leitos entregues aquém do previsto na inauguração – aproximadamente de 42% dos leitos (HC Maracanã) e 25% dos leitos (HC São Gonçalo) – e baixo período de funcionamento. Apesar desta dispar diferença, a análise dos HC de ambas as iniciativas revela baixo detalhamento em termos de divulgação dos fornecedores contratados. De forma intermediária, os HC de iniciativa municipal possuem em geral recursos limitados e com menor estrutura com relação a quantidade de leitos (se comparados aos HC de iniciativa privada e de iniciativa estadual). Todavia, os HC de iniciativa municipal possuem melhor indicação de seus fornecedores e os recursos por eles fornecidos, mesmo que haja oportunidade para melhorias conforme descrito na Subseção 4.3. Apesar dos preceitos da Stakeholder Theory, observa-se que não há clareza nas relações entre as empresas fornecedoras, mesmo que os *stakeholders* públicos tenham por obrigação manter públicas as suas operações – mesmo que em compras com dispensa de licitação em situações de emergência com referência à Lei 8.666 (BRASIL, 1993). Todavia, ainda sob a luz da Stakeholder Theory, se por um lado o fluxo de recursos é passível de ser explicitamente observado em praticamente nos HC de todas as três iniciativas (privada, estadual e municipal), o fluxo de III é observado de forma mais explícita principalmente no que tange às organizações financiadoras da construção dos HC de iniciativa privada. Mesmo sendo reconhecidamente um fluxo com menor grau de visualização no relacionamento entre *stakeholders* (ROWLEY, 1997), os resultados da presente pesquisa apontam a transparência da atuação das organizações principalmente no que tange ao fluxo de III como fator de gestão de *stakeholders* associado ao sucesso final das operações de construção de HC. Uma consequência claramente observada de problemas associados à baixa explicitação dos relacionamentos a partir do fluxo de III é observado na necessidade de intervenção da *stakeholders* regulatórios e legislativos nas ações do Governo do estado na decisão de fechamento dos HC do Maracanã e do HC de São Gonçalo.

Apesar do menor tamanho de seus HC, as prefeituras destacam-se pela semelhança na divulgação de dados acerca da transparência de termos para o Covid-19. Todavia, se por um lado os HC de iniciativa estadual contam com a participação das prefeituras locais, por outro lado os HC de cada município não possuem clara interação com o Governo do estado, o que pode ser consequentemente observado como deficiência em estratégias e protocolos de integração entre as esferas municipais e estaduais, da mesma forma como a ausência de menção a *stakeholders* nacionais em todos os HC demonstram a deficiência de integração com o nível federal. Nesse sentido, a Stakeholder Theory enfatiza a necessidade de identificação dos *stakeholders* e compreensão dos seus relacionamentos e na busca de maior integração na formulação de políticas pública ou privadas que visam maiores graus de efetividade, eficácia e equidade no atendimento à população (FREEMAN, 1984). Sendo assim, cabe ressaltar que a falta de interação entre os *stakeholders* população afetada, governo e fornecedores, geram lacunas e inconsistências a respeito dos dados fornecidos, impedindo uma avaliação precisa sobre as demandas ocasionadas pela Covid-19, afetando diretamente a população atendida.

---

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

---

## **6 Considerações finais**

A presente pesquisa se concentra em analisar os *stakeholders* envolvidos na construção de HC no combate à pandemia de Covid-19, sob a perspectiva da Stakeholder Theory, com o intuito de aprimorar a gestão de *stakeholders* em tal cenário. Nesse sentido, a pesquisa toma como base os 16 HC construídos no território do estado do Rio de Janeiro, os quais são tidos como exemplo típico de resposta a desastres no Brasil, no que se refere a HC de iniciativa privada, estadual e municipal no enfrentamento da pandemia de Covid-19. Espera-se assim, trazer valor para a sociedade através da análise do relacionamento entre *stakeholders*, conforme apontado pelos pesquisadores da Stakeholder Theory (FONTAINHA *et al.*, 2020; STOKER *et al.*, 2019).

Nesse sentido, a investigação detalhada dos HC permite identificar semelhanças em termos de estruturas de relacionamento entre os *stakeholders*, bem como no fluxo de recursos e no fluxo de III. Se por um lado a estrutura de relacionamento é bastante semelhante entre todos os HC, as diferenças no explícito envolvimento de empresas privadas no apoio financeiros da construção dos HC de iniciativa privada pela Rede D'Or se destaca como fator associado ao sucesso de tais HC. Esse relacionamento é tido como exemplo positivo, e, portanto, uma evidência que reforça os princípios da Stakeholder Theory acerca da clareza e transparência do fluxo de III como elemento associado a melhor eficiência na entrega dos resultados à população atendida. Ainda nesse sentido, mas como exemplo negativo, tem-se a ausência de clareza no fluxo de III nas ações da OS IABAS e do Governo do estado, que resultam em ações legais para manter a continuidade do funcionamento do HC Maracanã e na substituição da OS IABAS pela FES.

Tais resultados se mostram relevantes para profissionais envolvidos na construção de HC e ainda para pesquisadores interessados na gestão de *stakeholders* no contexto de desastres. De forma mais ampla, os resultados demonstram de forma estruturada a capacidade de contribuição da Stakeholder Theory para a gestão de *stakeholders* em operações de resposta a desastres, como observada na análise dos relacionamentos de *stakeholders* na construção de HC no combate à pandemia de Covid-19. Igualmente, a pesquisa também revela os desafios reais enfrentados por profissionais que atuam na gestão de *stakeholders* em contexto reais, discutindo elementos que devem ser considerados por esses profissionais em sua atuação efetiva em operações de desastres e de ajuda humanitária no Brasil. Nesse sentido, as principais recomendações para tais profissionais e para os *stakeholders* envolvidos se concentra principalmente na recomendação de maior clareza nas relações de III a fim de obter maior sucesso no resultado final das operações de resposta a desastres.

Por fim, sugere-se como estudos futuros o aprofundamento da presente discussão através de outras fontes de informações, tais como entrevistas e observação direta da construção de HC das iniciativas privadas, estaduais e municipais. Sugere-se ainda a utilização de outras técnicas auxiliares para coleta de dados com maior abrangência, tais como *survey* e grupo focal, tendo em vista a capacidade de reforçar a discussão do presente artigo de forma mais robusta. Outras oportunidades de pesquisas futuras incluem a análise da fase de operação dos HC, e também análises comparativas sobre HC como estratégia de resposta a desastres na perspectiva brasileira e na perspectiva internacional.

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

*Referências*

- AGÊNCIA BRASIL. **Brasil tem 1.603.055 casos de Covid-19 diagnosticados**. 2020a. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-07/brasil-tem-1577004-casos-de-covid19-diagnosticados-0>. Acesso em: 11 jul. 2020.
- AGÊNCIA BRASIL. **Rio: de cinco hospitais de campanha, previstos, três serão concluídos**. 2020b. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-07/rio-de-cinco-hospitais-de-campanha-previstos-tres-serao-concluidos>. Acesso em: 18 set. 2020.
- AGÊNCIA BRASIL. **Hospital de Campanha da Lagoa será desativado no Rio**. 2020c. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-08/hospital-de-campanha-da-lagoa-sera-desativado-no-rio>. Acesso em: 18 set. 2020.
- AGÊNCIA BRASIL. **Hospital de Campanha do Parque dos Atletas começa a ser desativado**. 2020d. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-09/hospital-de-campanha-do-parque-dos-atletas-comeca-ser-desativado>. Acesso em: 18 set. 2020.
- AGÊNCIA BRASIL. **Governo do Rio assume gestão de sete hospitais de campanha**. 2020e. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-06/governo-do-rio-assume-gestao-de-sete-hospitais-de-campanha>. Acesso em: 18 set. 2020.
- AGÊNCIA BRASIL. **Rio: Justiça intima Witzel a manter aberto hospital de campanha**. 2020f. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-08/rio-justica-intima-witzel-manter-aberto-hospital-de-campanha>. Acesso em: 18 set. 2020.
- AGÊNCIA BRASIL. **Hospital de Campanha de São Gonçalo começa a ser desativado no Rio**. 2020g. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-08/hospital-de-campanha-de-sao-goncalo-comeca-ser-desativado-no-rio>. Acesso em: 18 set. 2020.
- AGÊNCIA BRASIL. **Com atraso, Hospital de Campanha é inaugurado em São Gonçalo**. 2020h. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-06/com-atraso-hospital-de-campanha-e-inaugurado-em-sao-goncalo>. Acesso em: 18 set. 2020.
- AGÊNCIA BRASIL. **Governo do Rio entrega segundo hospital de campanha**. 2020i. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-05/governo-do-rio-entrega-segundo-hospital-de-campanha>. Acesso em: 18 set. 2020.
- AGÊNCIA BRASIL. **Rio: Secretaria de Saúde transfere pacientes de hospitais de campanha**. 2020j. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-07/rio-secretaria-de-saude-transfere-pacientes-de-hospitais-de-campanha>. Acesso em: 18 set. 2020.

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Regulamentos**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/coronavirus/regulamentos>. Acesso em: 11 jul. 2020.

BAR-ON, E.; PELEG, K.; KREISS, Y. **Field Hospitals: A Comprehensive Guide to Preparation and Operation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

BARRA MANSA. Prefeitura Municipal de Barra Mansa. **Aquisições COVID-19**. Disponível em: <https://portaltransparencia.barramansa.rj.gov.br/licitacoes/lista-de-contratos/contratos-Covid-19/>. Acesso em: 6 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Art. 196: Saúde: direito de todos e dever do Estado.

BRASIL. Decreto n.º 7.616/2011, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde - FN-SUS. Senado Federal, DF, **Diário Oficial da União**, Senado Federal, DF, Seção 1. p. 14

BRASIL. Lei n.º 12.608/2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC. Senado Federal, DF, **Diário Oficial da União**. Seção 1. p. 1

BRASIL. Lei n.º 13.979/2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União**, Senado Federal, DF, Seção 1. p. 1

BRASIL. Lei n.º 8.666/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Senado Federal, DF, **Diário Oficial da União**, Senado Federal, DF, Seção 1. p. 8269

BRASIL. Ministério da Saúde. **Novo Boletim Epidemiológico da Covid-19 traz balanço de infecções em profissionais de saúde**. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agenciasaude/47179-novo-boletim-epidemiologico-da-Covid-19-traz-balanco-de-infecoes-em-profissionais-desaude>. Acesso em: 11 jul. 2020b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.514, de 15 de junho de 2020. Define os critérios técnicos para a implantação de Unidade de Saúde Temporária para assistência hospitalar - HOSPITAL DE CAMPANHA - voltadas para os atendimentos aos pacientes no âmbito da emergência pela pandemia da COVID-19. **Diário Oficial da União**, 15 jun. 2020a. p. 34.

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

CDC. Centers for Disease Control and Prevention. **Symptoms of Coronavirus**. Disponível em: <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/symptoms-testing/symptoms.html>. Acesso em: 11 jul. 2020.

CISBAF. Consórcio Intermunicipal Saúde Baixada Fluminense. **Seropédica inaugura hospital de campanha montado em 20 dias, com licitação**. 2020a. Disponível em: [https://cisbaf.org.br/noticiasView/825\\_Seropedica-inaugura-hospital-de-campanha-montado-em-20-dias-com-licitacao---.html](https://cisbaf.org.br/noticiasView/825_Seropedica-inaugura-hospital-de-campanha-montado-em-20-dias-com-licitacao---.html). Acesso em: 20 set. 2020.

CISBAF. Consórcio Intermunicipal Saúde Baixada Fluminense. **Prefeitura de Itaguaí inaugura Hospital de Campanha**. 2020b. Disponível em: [https://cisbaf.org.br/noticiasView/812\\_Prefeitura-de-Itagua-i-inaugura-Hospital-de-Campanha.html](https://cisbaf.org.br/noticiasView/812_Prefeitura-de-Itagua-i-inaugura-Hospital-de-Campanha.html). Acesso em: 20 set. 2020.

CISBAF. Consórcio Intermunicipal Saúde Baixada Fluminense. **Prefeitura de Japeri inaugura Hospital de Campanha**. 2020c. Disponível em: [https://cisbaf.org.br/noticiasView/816\\_Japeri-inaugura-Hospital-de-Campanha-com-recurso-proprio.html](https://cisbaf.org.br/noticiasView/816_Japeri-inaugura-Hospital-de-Campanha-com-recurso-proprio.html). Acesso em: 20 set. 2020.

CNES. Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde. **Consulta estabelecimento: identificação**. 2020. Disponível em: <http://cnes.datasus.gov.br/pages/estabelecimentos/consulta.jsp>. Acesso em: 15 set. 2020.

COVID-19: 3,3 mil denúncias de fraudes e desvios atingem 12 estados e o DF. **Metrópoles**, 2020. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/Covid-19-tres-mil-denuncias-defraudes-e-desvios-atingem-12-estados-e-o-df>. Acesso em: 11 jul. 2020.

ECDC. European Centre for Disease Prevention and Control. **Novel coronavirus disease 2019 (COVID-19) pandemic: increased transmission in the EU/EEA and the UK**. Stockholm: ECDC, 2020.

FIOCRUZ. **Nota Técnica de 28 de abril de 2020: Tendências atuais da pandemia de Covid-19: Interiorização e aceleração da transmissão em alguns estados**. 2020a. Disponível em: [https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/monitoracovid\\_notatecnica\\_28\\_04.pdf](https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/monitoracovid_notatecnica_28_04.pdf). Acesso em: 7 maio 2020.

FIOCRUZ. **Nota Técnica: Adaptação da capacidade hospitalar em resposta à pandemia por COVID-19, Discute a adaptação da capacidade hospitalar em resposta à pandemia de COVID-19**. 2020b. Disponível em: [https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/nt\\_fiocruz-puc-imeufrj-nku\\_adaptacao\\_capacidade\\_hospitalar\\_Covid-19.pdf](https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/nt_fiocruz-puc-imeufrj-nku_adaptacao_capacidade_hospitalar_Covid-19.pdf). Acesso em: 7 maio 2020.

FIOCRUZ. **MonitoraCovid-19**. 2020c. Disponível em: <https://bigdata-covid19a.icict.fiocruz.br/>. Acesso em: 9 set. 2020.

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

FONTAINHA, T. C. *et al.* Public-Private-People Relationship Stakeholder Model for disaster and humanitarian operations. **Production Planning & Control**, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/09537287.2020.1834127>.

FONTAINHA, T. C. *et al.* Stakeholder satisfaction in complex relationships during the disaster response: a structured review and a case study perspective. **International Journal of Disaster Risk Reduction**, v. 22, p. 371-86, 2017.

FREEMAN, R. E. Five challenges to stakeholder theory: A report on research in progress. *In*: WASIELESKI, D. M.; WEBER, J. (ed.). **Business and Society 360. Stakeholder management**. United Kingdom: Emerald Group, 2017.

FREEMAN, R. E. **Strategic management: a stakeholder approach**. Massachusetts: Pitman Publishing Inc., 1984.

FREEMAN, R. E.; PHILLIPS, R.; SISODIA, R. Tensions in Stakeholder Theory. **Business & Society**, v. 59, n. 2, p. 213-231, 2020.

FROOMAN, J. Stakeholder influence strategies. **Academy of Management Review**, v. 24, n. 2, p. 191-205, 1999.

HICK, J. L. *et al.* Surge capacity principles: care of the critically ill and injured during pandemics and disasters: CHEST consensus statement. **Chest**, v. 146, n. 4, e1S-e16S, 2014.

IABAS. Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde. **Transparência, 2020**. Disponível em: <http://iabas.org.br/projetos/ses-rj/>. Acesso em: 6 ago. 2020.

HOSPITAL de campanha: RJ pagou por leito 90% mais do que a rede privada. **UOL**, 27 jul. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/07/27/hospital-de-campanha-rj-pagou-2-vezes-mais-por-leito-do-que-rede-privada.htm>. Acesso em: 4 set. 2020.

ITAGUAÍ. Prefeitura Municipal de Itaguaí. **Contratos**. Disponível em: <https://itaguaui.rj.gov.br/contratos/contrato-117-71258d1d42bda0202a3a17c5474d3c4a.pdf> Acesso em: 20 set. 2020.

JAPERI. Prefeitura Municipal de Japeri. **Contratos assinados**. Disponível em: <http://siapegov.japeri.rj.gov.br/portal-transparencia/Covid-19/contratos> Acesso em: 20 set. 2020

LIMA, C. M. A. de O. Information about the new coronavirus disease (COVID-19). **Radiologia Brasileira**, v. 53, n. 2, p. V-VI, 2020.

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

LIU, Y. *et al.* The reproductive number of COVID-19 is higher compared to SARS coronavirus.

*Journal of travel medicine*, v. 27, n. 2, p. 1-4, 2020.

MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J. Towards a Theory of Stakeholder Identification and Saliency: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 853-886, 1997.

NEELY, A.; ADAMS, C.; KENNERLY, M. **The Performance Prism: The Scorecard for Measuring and Managing Business Success.** Great Britain: Financial Times, 2002.

PHILIPS. **Healthcare.** 2020. Disponível em: <https://www.philips.com.br/healthcare>. Acesso em: 6 ago. 2020.

QUEIMADOS. Prefeitura Municipal de Queimados. **Repasses, Receitas, e Despesas Contratadas para Enfrentamento – Covid-19, 2020.** Disponível em: <https://www.queimados.rj.gov.br/repasse>. Acesso em: 3 ago. 2020.

QUISSAMÁ. Prefeitura Municipal de Quissamã. **Transparência.** 2020. Disponível em: <https://transparencia-covid.quissama.rj.gov.br/>. Acesso em: 11 set. 2020.

REDE D'OR. **Ampliação do hospital de campanha do Parque dos Atletas.** 2020c. Disponível em: <https://www.rededorsaoluiz.com.br/noticias/artigo/ampliacao-do-hospital-de-campanha-do-parque-dos-atletas>. Acesso em: 3 set. 2020.

REDE D'OR. **Hospitais de campanha Lagoa-Barra já começou a receber paciente do SUS.** 2020a. Disponível em: <https://www.rededorsaoluiz.com.br/noticias/artigo/hospital-de-campanha-lagoa-barra-ja-comecou-a-receber-pacientes-do-sus>. Acesso em: 03 set. 2020.

REDE D'OR. **RJ terá hospital de campanha no parque dos atletas.** 2020b. Disponível em: <https://www.rededorsaoluiz.com.br/noticias/artigo/rj-tera-hospital-de-campanha-no-parque-dos-atletas>. Acesso em: 1 set. 2020.

RIO BONITO. Prefeitura Municipal de Rio Bonito. **Processos emergenciais coronavírus.** 2020. Disponível em: <http://www.riobonito.rj.gov.br/processos-emergenciais-coronavirus/>. Acesso em: 20 set. 2020.

RIO DAS OSTRAS. Prefeitura Municipal de Rio das Ostras. **Licitações.** 2020. Disponível em: <https://licitacoes.riodasostras.rj.gov.br/avisos2/2/2/87>. Acesso em: 20 set. 2020

RIO DE JANEIRO (Cidade). Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. **Coronavírus (Covid-19) contratos e outros termos.** 2020. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/contasrio/coronavirus-Covid-19-contratos-e-outros-terminos#titulo>. Acesso em: 20 set. 2020.

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

- RIO DE JANEIRO (Estado). **Governo aberto**. 2020a. Disponível em: <http://www.governoaberto.rj.gov.br/estrutura-do-governo/fundo-estadual-de-saude-fes>. Acesso em: 25 ago. 2020.
- RIO DE JANEIRO (Estado). **Covid-19: Governo do estado vai inaugurar 1.800 leitos em hospitais de campanha**. 2020b. Disponível em: <https://coronavirus.rj.gov.br/Covid-19-governo-do-estado-vai-inaugurar-1-800-leitos-em-hospitais-de-campanha/>. Acesso em: 25 ago. 2020.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Saúde do RJ. **Secretário de saúde anuncia datas de desmobilização dos hospitais de campanha**. 2020c. Disponível em: <https://www.saude.rj.gov.br/noticias/2020/07/secretario-de-saude-anuncia-datas-de-desmobilizacao-dos-hospitais-de-campanha>. Acesso em: 9 set. 2020.
- ROWLEY, T. J. Moving Beyond Dyadic Ties: A Network Theory of Stakeholder Influences. *Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 887-910, 1997.
- ROWLEY, T. J.; MOLDOVEANU, M. When Will Stakeholder Groups Act? An Interest and Identity Based Model of Stakeholder Group Mobilization. *Academy of Management Review*, v. 28, n. 2, p. 204-219, 2003.
- SÃO GONÇALO. Prefeitura Municipal de São Gonçalo. **Transparência**. 2020. Disponível em: <https://servicos.pmsg.rj.gov.br/coronavirus/transparencia>. Acesso em: 6 ago. 2020.
- SÃO JOÃO DA BARRA. Prefeitura Municipal de São João da Barra. **Transparência**. 2020. Disponível em: <http://www.sjb.rj.gov.br/transparencia/covid>. Acesso em: 11 set. 2020.
- SEROPÉDICA. Prefeitura Municipal de Seropédica. **Transparência**. 2020. Disponível em: <https://transparencia.seropedica.rj.gov.br/Covid-19/>. Acesso em: 6 ago. 2020.
- SÓ 47% dos hospitais de campanha previstos no Brasil já foram entregues. **CNNBrasil**, 28 maio 2020, Saúde. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/05/28/so-47-dos-hospitais-de-campanhprevistos-no-brasil-ja-foram-entregues>. Acesso em: 11 jul. 2020.
- STOCKER, F. *et al.* Teoria de Redes de Influências de Stakeholders: uma abordagem revisitada. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, p. 673-688, 2019.
- VOLTA REDONDA. Prefeitura Municipal de Volta Redonda. **Página da Transparência**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYTU3OTFjNDktMmE1MS00MDE3LTk0NDktOGYyN2VmM2U3NjQ4IiwidCI6IjNjNDExMGExLTFjNDU0NDc2OS1iYyEjLWwvODllNzJkNTVmMCJ9> Acesso em: 11 set. 2020.
- WORLDMETERS. **COVID-19 Coronavirus Pandemic**. 2020. Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>. Acesso em: 12 out. 2020.

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

YIN, R. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5. ed. São Paulo: Ed. Bookman, 2005.

ZHANG, J.; ZOU, W.; KUMARASWAMY, M. Developing Public Private People Partnership (4P) for Post Disaster Infrastructure Procurement. **International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment**, v. 6, n. 4, p. 468-484, 2015.

**Apêndice A - Quadro 3. Detalhamento dos stakeholders do HC Seropédica**

STAKEHOLDERS	FLUXO DE III	FLUXO DE RECURSOS	FONTE
População atendida	Atendimento médico para tratamento de Covid-19	Impostos	Brasil (1988)
Prefeitura	Administra os interesses dos cidadãos, preserva e melhora a cidade e o bem-estar de seus cidadãos	Investimento monetário e recursos humanos e materiais	Seropédica (2020)
MAC Módulos Habitacionais	-	Contêiner – centro de atendimento e triagem	Seropédica (2020)
SAP comercio serviços e distribuição	-	Aquisição de equipamentos, materiais permanentes e insumos hospitalares	Seropédica (2020)
HRX produtos hospitalares EIRELI EPP	-	Aquisição de equipamentos, materiais permanentes e insumos hospitalares com comodato de bombas infusoras para composição de 15 leitos de UTI	Seropédica (2020)
Mídia	Organização de pressão social e política	Transmissão das informações	Seropédica (2020)
Forte Gases comércio LTDA	-	Instalação das redes de gases medicinais e equipamentos centralizados de distribuição de oxigênio gasoso medicinal e ar comprimido gasoso medicinal através de cilindros de alta pressão	Seropédica (2020)

Fonte: Os autores (2021)

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

**Apêndice B - Quadro 4. Detalhamento dos stakeholders do HC Barra Mansa**

STAKEHOLDERS	FLUXO DE III	FLUXO DE RECURSOS	FONTE
População atendida	Atendimento médico para tratamento de Covid-19	Impostos	Brasil (1988)
Mídia	Organização de pressão social e política	Transmissão das informações	Barra Mansa (2020)
Prefeitura	Administra os interesses dos municípios, preserva e melhora a cidade e o bem-estar de seus cidadãos	Investimento monetário e recursos humanos e materiais	Barra Mansa (2020)
MARMER MANUTENÇÃO	-	Prestação de serviços na construção do HC	Barra Mansa (2020)
LUK	-	Prestação de serviços de instalação de equipamentos no HC	Barra Mansa (2020)

Fonte: Os autores (2021)

**Apêndice C - Quadro 5. Detalhamento dos stakeholders do HC Queimados**

(continua)

STAKEHOLDERS	FLUXO DE III	FLUXO DE RECURSOS	FONTE
População atendida	Atendimento médico para tratamento de Covid-19	Impostos	Brasil (1988)
Mídia	Organização de pressão social e política	Transmissão das informações	Fontes de informação
Prefeitura	Administra os interesses dos municípios, preserva e melhora a cidade e o bem-estar de seus cidadãos	Investimento monetário e recursos humanos e materiais	Queimados (2020)
Tenorio's Comercio e Serviços	-	Aquisição e Instalação de ar condicionado / aquisição de monitor cardíaco e respirador pulmonar	Queimados (2020)
C R Lopes Serviços e Comercio LTDA	-	Locação de ventiladores pulmonar e camas	Queimados (2020)
Casa Edificar Bazar e Materiais de Construção – EIRELI	-	Aquisição de material de construção e elétrica	Queimados (2020)
Forte gases comércio ltda	-	Aquisição de gases medicinais	Queimados (2020)

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

**Apêndice C - Quadro 5. Detalhamento dos stakeholders do HC Queimados**

(conclusão)

STAKEHOLDERS	FLUXO DE III	FLUXO DE RECURSOS	FONTE
A S Pereira Comercio e Serviços Em Geral	-	Aquisição de 4 ventiladores pulmonares e aquisição de 40 bombas infusoras e 300 equipos	Queimados (2020)
B. C. Oliveira Comercio e Serviços LTDA	-	Aquisição de aparelho de pressão, laringoscópio, kit nebulização	Queimados (2020)
Proterad - Radiological Protection LTDA	-	Reforma e adequação sala de tomografia	Queimados (2020)
Radiônica Assessoria Em Radioproteção LTDA	-	Locação de tomógrafo	Queimados (2020)

Fonte: Os autores (2021)

**Apêndice D - Quadro 6. Detalhamento dos stakeholders do HC Quissamã**

STAKEHOLDERS	FLUXO DE III	FLUXO DE RECURSOS	FONTE
População atendida	Atendimento médico para tratamento de Covid-19	Impostos	Brasil (1988)
Prefeitura	Órgão político e estratégico	Impostos (tributos) Aporte de recursos federais e estaduais	Quissamã (2020)
Secretaria Municipal de Saúde (SMS)	Órgão estratégico, tático e operacional	Recursos humanos para formulação, implementação e avaliação da estratégia de HC	Quissamã (2020)
Fundo Municipal de Saúde (FMS)	Entidade da administração indireta, vinculada à SMS	Representa a fonte dos recursos para a montagem do HC	Quissamã (2020)
Mídia	Organização de pressão social e política	Transmissão das informações	Fontes de informação
ABM Saúde EIRELI	-	Recursos humanos especializados na construção de HC	Quissamã (2020)

Fonte: Os autores (2021)

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

**Apêndice E - Quadro 7. Detalhamento dos stakeholders do HC Volta Redonda**

STAKEHOLDERS	FLUXO DE III	FLUXO DE RECURSOS	FONTE
População atendida	Atendimento médico para tratamento de Covid-19	Impostos	Brasil (1988)
Prefeitura	Órgão político e estratégico	Impostos (tributos) Aporte de recursos federais e estaduais	Volta Redonda (2020)
Mídia	Organização de pressão social e política	Transmissão das informações	Volta Redonda (2020)
Luni Produções e Eventos LTDA	-	Locação de sala em octanorm (montagem de tenda para hospital de campanha)	Volta Redonda (2020)
MLX Comércio de Gases LTDA	-	Fornecimento de gases medicinais para o HC	Volta Redonda (2020)

Fonte: Os autores (2021)

**Apêndice F - Quadro 8. Detalhamento dos stakeholders do HC São João da Barra**

STAKEHOLDERS	FLUXO DE III	FLUXO DE RECURSOS	FONTE
População atendida	Atendimento médico para tratamento de Covid-19	Impostos	Brasil (1988)
Prefeitura	Órgão político e estratégico	Impostos (tributos) Aporte de recursos federais e estaduais	São João da Barra (2020)
CMOS DRAKE DO NORDESTE S/A	-	Aquisição de equipamentos hospitalares (monitores multiparâmetros)	São João da Barra (2020)
CGA Empreendimentos EIRELI	-	Aquisição de ar condicionado para equipar o centro de emergência	São João da Barra (2020)
V. Belchior Comércio, aluguel e assistência técnica de máquinas e equipamentos EIRELI	-	Fornecimento de respiradores artificiais	São João da Barra (2020)
Mídia	Organização de pressão social e política	Transmissão das informações	São João da Barra (2020)
Tecnocryo Gases	-	Fornecimento de ininterrupto de gases medicinais para atender o centro de emergência	São João da Barra (2020)
Top Medical Comércio e Serviço	-	Fornecimento de respiradores artificiais.	São João da Barra (2020)
Angemar Multi Com. e Empreend. LTDA	-	Prestação de serviços para execução de reforma emergencial, no centro de emergência 24h	São João da Barra (2020)
Duplo X Comercio e Serviços EIRELI - ME	-	Fornecimento de equipamento: Respiradores artificiais, bombas de infusão (UTI) e camas hospitalares.	São João da Barra (2020)

Fonte: Os autores (2021)

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

**Apêndice G - Quadro 9. Detalhamento dos stakeholders do HC Rio das Ostras**

STAKEHOLDERS	FLUXO DE III	FLUXO DE RECURSOS	FONTE
População atendida	Atendimento médico para tratamento de Covid-19.	Impostos	Brasil (1988)
Prefeitura	Órgão estratégico, tático e operacional	Recursos humanos para formulação, implementação e avaliação da estratégia de HC	Rio das Ostras (2020)
MLX Comércio de Gases LTDA	-	Fornecimento de gases medicinais com material de instalação	Rio das Ostras (2020)
Philips	Fornecimento de serviços especializados em equipamentos médicos	Equipamentos médicos para hospitais	Philips (2020)
Mídia	Organização de pressão social e política	Transmissão das informações	Rio das Ostras (2020)

Fonte: Os autores (2021)

**Apêndice H - Quadro 10. Detalhamento dos stakeholders do HC Itaguaí**

STAKEHOLDERS	FLUXO DE III	FLUXO DE RECURSOS	FONTE
População atendida	Atendimento médico para tratamento de Covid-19	Impostos	Brasil (1988)
Prefeitura	Órgão estratégico, tático e operacional	Recursos humanos para formulação, implementação e avaliação da estratégia de HC	Itaguaí (2020)
Mídia	Organização de pressão social e política	Transmissão das informações	Itaguaí (2020)
ST Santos Locações e Equipamentos EIRELI	-	Reforma do Hospital Municipal São Francisco Xavier	Itaguaí (2020)

Fonte: Os autores (2021)

**Apêndice I - Quadro 11. Detalhamento dos stakeholders do HC Japeri**

STAKEHOLDERS	FLUXO DE III	FLUXO DE RECURSOS	FONTE
População atendida	Atendimento médico para tratamento de Covid-19	Impostos	Brasil (1988)
Prefeitura	Órgão estratégico, tático e operacional	Recursos humanos para formulação, implementação e avaliação da estratégia de HC	Japeri (2020)
Mídia	Organização de pressão social e política	Transmissão das informações	Japeri (2020)
ECO 805 comércio e serviços de equipamentos LTDA	-	Locação de estrutura para montagem do HC	Japeri (2020)

Fonte: Os autores (2021)

*Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19 – estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro*

Wesley Moraes de Lira, Renan Caldas Correia, Marcos Paulo Rodrigues Montenegro, Tharcisio Cotta Fontainha

**Apêndice J - Quadro 12. Detalhamento dos stakeholders do HC Rio Bonito**

STAKEHOLDERS	FLUXO DE III	FLUXO DE RECURSOS	FONTE
População atendida	Atendimento médico para tratamento de Covid-19	Impostos	Brasil (1988)
Prefeitura	Órgão estratégico, tático e operacional	Recursos humanos para formulação, implementação e avaliação da estratégia de HC	Rio Bonito (2020)
Ual Estrutura e Serviços LTDA	-	Instalação de estrutura do centro de triagem	Rio Bonito (2020)
BRB Alive Comércio e Serviços EIRELI	-	Fornecimento de camas elétricas, monitores multiparâmetros, respiradores e respiradores portáteis	Rio Bonito (2020)
Mídia	Organização de pressão social e política	Transmissão das informações	Rio Bonito (2020)

Fonte: Os autores (2021)

**Apêndice K - Quadro 13. Detalhamento dos stakeholders do HC RioCentro (Rio de Janeiro)**

STAKEHOLDERS	FLUXO DE III	FLUXO DE RECURSOS	FONTE
População atendida	Atendimento médico para tratamento de Covid-19	Impostos	Brasil (1988)
Mídia	Organização de pressão social e política	Transmissão das informações	Rio de Janeiro (Cidade) (2020)
RioSaúde	Administra os interesses dos cidadãos, preserva e melhora a cidade e o bem-estar de seus cidadãos	Investimento monetário e recursos humanos e materiais	Rio de Janeiro (Cidade) (2020)
SES-RJ	Garantir sobrevivência da população acometida com Covid-19	Recursos humanos no atendimento à população, e financiamento da construção dos HC	Rio de Janeiro (Estado) (2020)
Laboratórios B. Braun S/A	-	Fornecimento de equipo de bomba de infusão	Rio de Janeiro (Cidade) (2020)
M3 Manutenção e Montagem LTDA	-	Obras emergenciais para implantação do HC	Rio de Janeiro (Cidade) (2020)

Fonte: Os autores (2021)

**COMO CITAR (ABNT):** LIRA, W. M. *et al.* Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19: estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, v. 23, n. 1, p. 372-401, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p372-401>. Disponível em: <http://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15904>.

**COMO CITAR (APA):** Lira, W. M. de, Correia, R. C., Montenegro, M. P. R. & Fontainha, T. C. (2021). Gestão de stakeholders na construção de hospitais de campanha para combate à pandemia de Covid-19: estudo de casos múltiplos no estado do Rio de Janeiro. *Vértices (Campos dos Goitacazes)*, 23(1), 372-401. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p372-401>.