

Projeto temático: *Ecopolítica: governamentalidade planetária, novas institucionalizações e resistências na sociedade de controle.*

Fluxo: direitos.

SUMÁRIO

1. A resiliência que atravessa o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).....	3
1.1. A construção da resiliência.....	5
1.2. Resiliência e conflitos.....	6
1.3. Resiliência e meio ambiente.....	13
1.4. Resiliência e saúde.....	15
1.5. Resiliência e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.....	18
1.6. Cultura de paz e resiliência.....	22
2. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.....	25
2.1. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).....	26
2.2. Dados gerais apresentados pelo Atlas.....	29
2.3. Cidades resilientes.....	41
Bibliografia.....	48

1. A resiliência que atravessa o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, foram pela primeira vez incluídas ao conceito de meio ambiente não apenas questões ecológicas ou de saúde, mas questões sociais que há um século antes estariam restritas ao que se concebia como população (Carneiro, 2012:12).

Em 1980, a *Estratégia Mundial para a Conservação*, pela IUCN (União Internacional para a Conservação da Natureza), em colaboração com o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e o WWF (World Wildlife Fund), aparece pela primeira vez a expressão “desenvolvimento sustentável”, mas é com o Relatório Brutland, “Nosso Futuro Comum”, em 1987, que se torna consenso fundado em três pilares: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental (Idem:14-15).

A partir dessa relação que conecta a preservação da natureza ao desenvolvimento humano, emerge a noção de qualidade de vida, em que está em jogo a preservação da vida por meio da sustentabilidade (Passetti, 2013:91).

Acompanhado a noção de qualidade de vida aparece o termo *vulnerabilidade*, os quais são tem como uma de suas procedências a política de segurança derivada do programa tolerância zero, cujo um dos objetivos é *limpar a peste das ruas* (Oliveira, 2007:156). Segundo Oliveira, ocorre em 2000, a criação pela Fundação SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados), solicitada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, um novo sistema de indicadores, intitulado Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), respaldado na argumentação de Katzman (1999) de que, como a vulnerabilidade social decorre de fenômenos diversos, obtêm-se uma visão mais abrangente das condições de vida e dos riscos sociais que atingem vários segmentos populacionais, assim como a possibilidade de que sejam superados ou minimizados (Idem:155). Ainda em 2000, é criado no âmbito do Projeto Fábrica de Cultura, da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo, o Índice de Vulnerabilidade Juvenil (IVJ), “a determinação de vulnerabilidade neste caso transcorre na mutação de nomenclaturas parametradas pelo discurso da prevenção geral a serviço do combate à violência associando cultura e educação para o futuro” (Idem:156).

A vulnerabilidade, vinculada ao combate à violência e à prevenção, a fim de criar ambientes seguros, é como se apresenta no discurso do PNUD, como será visto, sendo utilizado para que haja intervenções sobre aquele que é considerado nessa condição. Conforme Passetti:

Hoje, sob a condição de *vulnerabilidades*, qualquer pobre, como uma futura ameaça à ordem, necessita de investigação sobre sua formação para que não venha a se tornar o inevitável criminoso ou a potencial vítima propícia, o vagabundo, o arruaceiro, o traficante, o amedrontador do bom cidadão. Ele passa a ser alvo do investimento em inclusão por meio da instalação de equipamentos sociais, educação eletrônica e estímulo à participação, na melhoria de condições de existências na *própria comunidade* (Passetti, 2007:29).

Para reduzir vulnerabilidades e ampliar qualidade de vida, têm-se um terceiro termo que vem sendo utilizado em meio à contenção de riscos e no que se refere a gestão de pessoas vinculadas a seus ambientes: a noção de *resiliência*, termo é proveniente da física, e ainda na sociedade disciplinar, a palavra foi nomeada por Thomas Young, em 1807. Resiliência ou “módulo de elasticidade”, indica a suportabilidade de um material frente a um impacto, e sua capacidade de deformar-se e retornar ao seu estado original (Oliveira, 2012:106).

Oliveira atenta para o deslocamento do conceito de resiliência de medo-contágio-risco, na biopolítica para uma nova combinação após a Segunda Guerra Mundial, que seria resiliência, vulnerabilidade e proteção, cujos maiores contornos aparecerão em 1970 e depois com maior intensidade na década de 1990 e 2000 (Idem:111). Ainda de acordo com a autora, ocorrem investimentos que valorizam a resiliência como conceito-chave para a gestão de pessoas em diversos espaços e situações, nos quais se adaptam para contornar as denominadas vulnerabilidades, assujeitando-se pelo conceito de vítima indissociável da própria resiliência (Ibidem:107). Oliveira aponta para um momento em que o resiliente não é mais construído como sinônimo de invulnerável, mas como vulnerável que é capaz de forjar e revestir-se de mecanismos de proteção (Ibidem:112).

Outro deslocamento que a autora situa é o de possível na sociedade disciplinar, ou seja, a *degeneração* – cujo efeito político funcionou como base para a normalização de pessoas, encontrar-se agora como *degradação* atrelado à vulnerabilidade:

[...] agora se investe no governo do planeta, também, enquanto restauração do vivo frente à iminência ou consecuições de sua *degradação*, que se inicia pela prerrogativa da *sobrevivência*; neste caso, a resiliência articula-se de forma indissociável ao conceito de *vulnerabilidade* e *adversidade* e se mostra como um elemento imprescindível ao lado de *sustentabilidade*, promovendo adaptações, mais próximas de adequações e simultâneos apaziguamentos (Ibidem:108).

1.1. A construção da resiliência

Segundo Helen Clark, administradora global do PNUD, a base do desenvolvimento passa pelo crescimento inclusivo e combate às mudanças climáticas. De acordo com o que declarou na 4ª Conferência da ONU, o grupo formado pelas 48 nações mais pobres do mundo, os denominados Países Menos Desenvolvidos, devem se tornar mais resilientes aos choques internos. Trata muitas vezes o conceito de *resiliência* aproximando-o à resistência, principalmente como forma de superação de grupos vulneráveis a uma determinada situação. Conforme atenta Oliveira, a resiliência, como plasticidades amorfas e modulares, não suportam fissuras (Oliveira, 2012:107), caso oposto do que ocorre com resistência e revolta.

É desse modo, portanto, que os investimentos na redução da pobreza e proteção social são fundamentais para a construção da resiliência, considerada a base do desenvolvimento sustentável, segundo Clark¹, o que demonstra a relação que se estabelece hoje entre resiliência, vulnerabilidade e proteção, como aponta Oliveira, e que irão aparecer em muitos relatórios e discursos vinculados ao PNUD e outros

¹ Disponível em <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3623>> Acesso em 01 de agosto de 2013.

Programas, Campanhas, Objetivos e Documentos.

No Haiti, ocorre o projeto do PNUD “16 bairros, 6 acampamentos”, em que, por meio de treinamento e financiamento, a iniciativa auxilia mulheres a comandarem pequenos empreendimentos dos que foram atingidos pelo terremoto. 750 haitianas já receberam treinamento vocacional e profissional, criando mais de 450 empregos e mais de 350 microempresas².

No “Relatório de Desenvolvimento Humano para a África 2012: Rumo a um Futuro de Segurança Alimentar”, a construção da resiliência aparece como medidas que devem ser tomadas para diminuir a vulnerabilidade das pessoas e comunidades em relação aos desastres naturais, conflitos civis, alterações sazonais ou voláteis nos preços dos alimentos e às mudanças climáticas. Tais medidas se traduzem em políticas que podem proteger as pessoas destes riscos e aumentar suas rendas³.

A resiliência se vincula à contenção de qualquer tipo de resistência ou qualquer ameaça a ordem, o que eclode muitas vezes associado ao investimento em pessoas e no meio em que vivem, implicando a preocupação sobre o que o meio ambiente pode causar em relação a riscos, e na preocupação em empregar e retirar as pessoas da condição de miséria.

1.2. Resiliência e conflitos

Em discurso pronunciado no Centro de Pesquisa em Artes, Ciências Sociais e Humanidades de Cambridge (CRASSH), Clark compartilhou suas perspectivas e posicionamentos sobre a agenda do desenvolvimento do século 21 e suscitou também o vínculo da resiliência com os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). Segundo a gestora internacional do PNUD, dados preliminares de 2010 disponíveis no Banco Mundial mostram que as metas dos ODM de reduzir para a metade a proporção de pessoas que vivem em extrema pobreza até 2015 já foram cumpridos. Assevera, porém, que apesar dos bons resultados, muitas pessoas ainda vivem em condições de miséria, em locais de alta vulnerabilidade, de sistema econômico volátil, locais com

² Disponível em <http://www.onu.org.br/com-apoio-do-pnud-mulheres-comandam-pequenos-negocios-no-haiti-tres-anos-apos-terremoto/> Acesso em 14 de agosto de 2013.

³ Disponível em <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3600> Acesso em 02 de agosto de 2013.

violência armada e crimes organizados que ameaçam a segurança humana⁴, além do stress climático em que o planeta se encontra, desencadeando desastres. Por isso, é preciso, segundo a representante do PNUD, de um passo a frente: a resiliência, da qual sempre pretende associar à resistência.

O desenvolvimento baseado na resiliência oferece uma base forte para alcançar o desenvolvimento sustentável, coloca Clark. “Pessoas e infra-estrutura, comunidades e instituições, devem ser equipados para resistir a choques externos, sejam eles quais forem” (Clark, 2012). A administradora declara que entende o conceito de resiliência desenvolvido na psicologia, a partir da forma em que os indivíduos lidam com o estresse e as adversidades. Para o PNUD, alcançar a resiliência é um processo de transformação que se baseia na força inata dos indivíduos, suas comunidades e instituições para que se previna e amenizem os impactos e choques de qualquer natureza. Clark distingue a noção de resiliência de adaptação. Segundo ela, o PNUD vê a adaptação como um processo de responder à evolução das circunstâncias ou de eventos previstos específicos, diferente da resiliência que implica na capacidade inata do indivíduo. Assim sendo, afirma que é preciso ir além da adaptação.

A primeira prioridade deve ser a prevenção complementada por esforços explícitos para reduzir as vulnerabilidades sociais e um compromisso para manter a integridade das comunidades, instituições e ecossistemas. Estes são os alicerces da resiliência. Desenvolvimento sustentável baseado na resiliência também invoca o agenciamento de pessoas, instituições e sistemas. Ele clama para o desenvolvimento da agência ou da capacidade dos pobres para superar as suas condições (Clark, 2012).

Clark aponta princípios fundamentais para o desenvolvimento sustentável baseado na resiliência, o que significa algo muito mais forte do que quando aplicado

⁴ Segundo Thiago Rodrigues, através de teóricos da segurança internacional e da variação dos discursos diplomático-militares a partir dos anos 1990, há um redimensionamento em que a segurança do indivíduo passa a ter como ameaça o que possa atingi-la internamente ou transnacionalmente: é preciso protegê-los de etnocídios e genocídios, garantir sua vida pelo fortalecimento de instituições democráticas do Estado.

sem ela: O desenvolvimento sustentável baseado na resiliência exige respeito ao contexto de onde deve ser construído; devem haver parcerias respeitáveis entre as relações e em que os países em desenvolvimento estão no “banco do motorista”; devem haver políticas integradas de decisões, planejamento e orçamento para que haja coerência entre as instituições e sociedade, o que é vital para a resiliência sistêmica; para combater as adversidades, deve haver uma cultura apreendida, pois é preciso capacitar as pessoas e mobilizá-las para que as superem ou as atenuem; o compromisso precisa ser a longo prazo e também estratégico, devendo haver apoio internacional e contínuo do PNUD em países em desenvolvimento para que se formem cada vez mais resilientes⁵.

As instituições, de acordo com Clark, como o Estado, devem combater o crime, fornecendo proteção aos cidadãos e reforçando os contratos sociais. Quando não se garante o acesso à justiça e o funcionamento de um serviço público, além de um ambiente propício, as comunidades tornam-se vulneráveis às entidades criminosas⁶.

Pode-se observar mais uma vez o esforço do PNUD em construir a dependência de indivíduos e grupos às instituições e empresas através da resiliência carregada de proteção, além da necessidade de incluir os que podem vir a ser uma ameaça.

Clark também destaca em seu discurso a importância de um estado resiliente ancorado numa sociedade coesa. “Sociedades resilientes são também aquelas com capacidade de tolerância e de diálogo que possam mediar as diferenças amigavelmente. Exibem confiança social e civil permitindo, assim, que as pessoas se sintam incluídas e incentivadas a trabalhar juntas” (Clark, 2012), uma vez que sem as capacidades para tolerância, a fragilidade pode sobrecarregar as instituições e os sistemas de uma sociedade.

São muitos os exemplos que a gestora apresenta em relação à construção da resiliência baseada numa infra-estrutura para a paz. Segundo Clark, a mais recente se deu na Guiana. Até 2001 as eleições nacionais passavam por tensões inter-étnicas e de violência. A partir de 2003, o PNUD lançou o Programa de Coesão Social no país para fortalecer a mediação às tensões entre os grupos em embate, criando um local de diálogo a fim de mobilizar a sociedade civil e a coesão social da comunidade. Desse

⁵ Disponível em <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/speeches/2012/04/16/helen-clark-putting-resilience-at-the-heart-of-the-development-agenda/>> Acesso em 05 de agosto de 2013.

⁶ Idem.

modo, a eleição de 2006 se deu de forma pacífica e a de 2011 também, pois a Guiana continuou a fortalecer sua infra-estrutura para a paz⁷.

Para Clark, conflitos impedem o desenvolvimento e por isso discute como o PNUD trabalha para resolver conflitos em cada país. Segundo a gestora, a Carta das Nações Unidas assinada em São Francisco, no ano de 1945⁸, elaborada logo após a Segunda Guerra Mundial, tinha como foco manter a paz e a segurança entre os Estados e a diplomacia. Já no atual momento, Clark aponta para outras tendências da natureza dos conflitos que se evidenciam, tais como fraca governança pós conflito e insegurança permanente, que permitem que outras formas de violência se agravem.

Os comentários do Banco Mundial no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2011 aponta que a violência do século 21 não se encaixa no mesmo molde da do século 20, uma vez que, embora tenha havido uma queda na incidência de guerras interestaduais, as demais formas de conflito e violência não se encaixam em categorias de “guerra e “paz”, ou de “violência criminal” e “violência política”. Cerca de 1,5 bilhões de pessoas vivem em países frágeis e afetados por conflitos ou em países com altos índices de violência criminal. Isso faz com que a promoção da paz e da segurança, no sentido mais amplo, sejam fundamentais para garantir o desenvolvimento humano (Clark, 2013).

O grande problema para o PNUD apresentado por Clark, é que as pessoas que vivem em países frágeis e afetados por conflitos compõem quinze por cento da população mundial e também os trinta por cento que vivem em extrema pobreza. Nove dos dez países com baixo Índice de Desenvolvimento Humano viveram situações de conflito nos últimos 20 anos e o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2011 revelou que nenhum dos cinquenta países considerados frágeis⁹ irá alcançar um único

⁷ Ibidem.

⁸ Disponível em <http://docentes.por.ulusiada.pt/rmmarr/CNU2003.pdf>. Acesso em 06 de agosto de 2013

⁹ Estados frágeis ou Estados fracos para o PNUD são países afetados por conflitos sem uma forte liderança e governança democrática. Assim, o Programa afirma que as causas potenciais de conflito e de violência armada devem ser combatidos, e o trabalho humanitário realizado por atores da paz e do desenvolvimento devem reforçar-se mutuamente, afim de que haja uma forte proteção em relação a segurança humana e os direitos humanos. O Programa afirma ainda a necessidade de haver esforços para que a promoção de coesão social, combate ao trágico de drogas, a proliferação de armas e o tráfico de seres humanos. Após

Objetivo do Milênio até 2015¹⁰.

Os conflitos, para o PNUD, destroem infra-estruturas essenciais e a coesão social, além de causarem danos às instituições públicas, facilitando a corrupção e abrindo espaço à impunidade¹¹.

Por isso, o relatório do Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, sobre a agenda pós-2015 sugere que a paz e a segurança sejam uma das quatro dimensões fundamentais da nova estrutura de desenvolvimento, juntamente com o desenvolvimento inclusivo social, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento econômico inclusivo¹².

A resiliência aparece mais uma vez fomentada pelo empreendedorismo. Os conflitos aparecem vinculados à pobreza e para repará-los é preciso investir, punir e incluir social e economicamente.

Tem-se argumentado que as manifestações específicas da pobreza, tais como o desemprego em grande escala entre os jovens ou a insegurança alimentar, podem causar conflitos violentos. Assim, pode-se deduzir que, conforme o mundo se torna mais rico, ele irá inevitavelmente tornar-se mais tranquilo e mais seguro (Clark, 2013).

Clark aponta ser o trabalho do PNUD guiado por duas ênfases: a primeira ênfase deve se estabelecer na construção da resiliência a choques e vulnerabilidades – seja esta econômica, política ou ambiental, incluindo sistemas de governança mais eficazes e inclusivos. A segunda ênfase está no fortalecimento de instituições, treinamento às comunidades e habilidades necessárias para prever conflitos, e o alcance da tecnologia necessária para monitorar e prever focos de violência, mediando e minimizando os conflitos nesses espaços. Sem essa preparação para a capacidade de lidar com choques, o desenvolvimento não pode ser ampliado de forma sustentável¹³.

os conflitos serem contidos, o PNUD foca em abordar as necessidades específicas dos jovens, mulheres e imigrantes, integrando abordagens civis e militares (Disponível em <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/speeches/2013/02/11/helen-clark-conflict-and-development-inclusive-governance-resilient-societies/>. Acesso em 20 de julho de 2013).

¹⁰ Disponível em <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/speeches/2013/02/11/helen-clark-conflict-and-development-inclusive-governance-resilient-societies.html>>. Acesso em 20 de julho de 2013.

¹¹ Idem.

¹² Ibidem.

Para consolidar a paz, construir resiliência e prevenir a violência, o PNUD intervém em governos e sociedades basicamente de quatro maneiras, segundo Clark: trabalhando para garantir que as pessoas se sintam seguras o suficiente para que invistam em seus futuros; desenvolvendo capacidades de todos os grupos para que se envolvam na resolução de conflitos e mediação; ajudando comunidades a lidar com a violência; reconstruindo a confiança entre os cidadãos e o Estado através da consolidação de sistemas de governança e de instituições inclusivas, ágeis e responsáveis¹⁴.

Em relação ao aumento de segurança de cada pessoa, o PNUD estabelece que o importante é o indivíduo desempenhar um papel ativo no aumento de sua própria segurança. É necessário que haja a inclusão de todos para que a paz seja estabelecida, pois de nada adianta uma população envolvida periféricamente neste processo. É essencial que todas as pessoas e instituições estejam capacitadas para que se envolvam na resolução de conflitos, mediações, processos de paz e de planejamento para o desenvolvimento.

Em muitos casos o PNUD cria conselhos de paz e de apoio que integrem a sociedade civil e governos, além da formação de empregos para jovens. É o caso de Gana, que aparece entre muitos outros exemplos. Foram criados no país treinamentos de mediação, aconselhamento sobre a prevenção de conflitos e apoio ao Conselho Nacional de Paz, à polícia e às autoridades eleitorais para que a paz seja assegurada em meio às eleições, modelo replicado em outros países do Oeste Africano, tais como no Quênia.

Quanto à garantia da consolidação da paz em países que sofreram conflitos, mas que já foram apaziguados, o PNUD auxilia governos, tribunais, polícia e advogados para que haja a prestação de serviços de justiça e segurança, em especial aos considerados vulneráveis. Na Somália, por exemplo, ajudou a estabelecer tribunais móveis para melhorar o acesso aos serviços judiciais em todo o país. Em 2011, apoiou o governo a treinar mais de 14 mil policiais. Além disso, cerca de 1350 jovens foram beneficiados no último ano com treinamentos de cursos profissionalizantes para criar meios de vidas sustentáveis no país, através de projeto beneficiado pelo PNUD. Desses

¹³ Idem.

¹⁴ Ibidem.

jovens, 40% encontraram empregos e 30% abriram microempresas¹⁵.

Em Angola, a Sub-Secretária geral da ONU e gestora associada ao PNUD, Rebeca Grynspan, foi ao país com o intuito de fortalecer a parceria entre a ONU/PNUD e o Governo de Angola, em torno das prioridades do governo na diversificação da economia, desenvolvimento rural e alcance dos Objetivos do Milênio. O PNUD apoiou no país, a implementação da Incubadora de Negócios de Luanda, projeto que visa a construção de novas empresas. Quase 3000 empreendedores foram treinados e 120 novos empregos foram criados. Além disso, o PNUD centra-se na reabilitação e reconstrução de pessoas com Aids, “na promoção da igualdade de gênero e no empoderamento das mulheres e em outras áreas previstas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”¹⁶.

No Afeganistão, o PNUD ajudou a recrutar e treinar a polícia, além de administrar os pagamentos de salário para os 137 mil membros da força de polícia nacional. No Leste da República do Congo, ajudou a desenvolver a capacidade das autoridades para processar a violência sexual e ampliar o acesso à justiça para as vítimas através da prestação de tribunais móveis.

A paz que o PNUD busca consolidar recria e reafirma a dependência dos cidadãos em relação ao Estado, não apenas como instituição, mas como formação de subjetividade dentre os indivíduos que julga, polícia e pune em prol dos Direitos Humanos e da segurança.

Um elemento essencial da construção da paz é a reconstrução da confiança dos cidadãos nas instituições e fortalecimento da legitimidade do Estado. Isso ajuda a oferecer uma participação na sociedade a grupos que poderiam ser atraídos para a violência armada. (Clark, 2013).

Pretende-se substituir a violência através do trabalho humanitário e coesão social. O controle da chamada criminalidade deve ser realizado para estabelecer e ampliar a segurança humana e a proteção dos direitos humanos. Os cidadãos, cada vez mais reclamam por criminalizações, diferenciando os que devem ser protegidos e

¹⁵ Disponível em < <http://www.pordentrodafrica.com/negocios/cursos-profissionalizantes-do-pnud-ajudam-a-reduzir-pobreza-na-somalia>.> Acesso em 22 de agosto de 2013.

¹⁶ Disponível em < <http://www.ao.undp.org/news186.htm>.> Acesso em 05 de julho de 2013.

assegurados e aqueles que não seguem uma conduta preventiva e voltada para melhorias, e que, portanto, devem ser contidos e reeducados.

Atenta-se, em relação a esse processo de estabelecimento da paz que renova os dispositivos punitivos, que isso não se dá apenas através da criação de bases de apoio e na formação de policiais e tribunais, mas que parte essencial ocorra pela ação constante dos próprios indivíduos, como Passeti apontou ao tratar do que define como sociedade de controle, da qual o cidadão participa ativamente em decisões sobre a vida do planeta:

Nela, as pessoas comuns (os cidadãos) são convocados a julgar, mas também estimuladas a denunciar e a delatar os suspeitos [...] Agora todos (os pobres habitantes das periferias ou favelas-comunidades) são chamados a participar de julgamentos em parceria (pela ampliação do raio de ação não só da justiça restaurativa), colaborando com sua responsabilidade de cidadão, defendendo sentenciamentos mínimos, máximos, perpétuos e até penas de morte, atuando para colaborar com a ordem das penalidades a céu aberto (como liberdade assistida, regulação eletrônica, sistemas de encarceramentos, etc.) (Passeti, 2007:33).

1.3. Resiliência e meio ambiente

Em Conferência à Universidade de Canterbury Hopkins nos EUA, em 2012, Helen Clark referiu-se à importância da redução do risco de desastres e a recuperação do desenvolvimento sustentável na construção do que chama de Edifício Resiliência. Citou diversos locais em que as populações foram vítimas de desastres naturais, retratando episódios em que muitos perderam a vida e suas propriedades, como ocorreu em Christchurch e no Haiti. Segundo ela, isso ocorreu porque muitos países ainda não investem o suficiente na prevenção de catástrofes, uma vez que o risco de desastres concentra-se nos países mais pobres em que a governança¹⁷ é mais fraca¹⁸.

¹⁷ Para a ONU, uma boa governança significa um governo bom e democrático, com instituições e processos transparentes e que, por conseguinte, promove a igualdade, a participação, o pluralismo, a transparência, a responsabilidade e o Estado de Direito de forma eficiente e duradoura. Ainda segundo as Nações Unidas, as maiores ameaças à boa governança partem da corrupção, da violência e da pobreza, que prejudicam a transparência, a segurança, a participação da população e suas liberdades fundamentais (Disponível em <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-a-governanca/> Acesso em 20 de janeiro de 2014). Partindo desse mesmo enfoque, a fim de construir uma governança democrática, o

A partir dessa perspectiva, portanto, Clark afirma que a redução do risco de desastres é vital para a construção de um futuro mais justo e sustentável. Para tanto, criou-se o Quadro de Ação de Hyogo¹⁹ para 2005-2015 pela Assembleia Geral da ONU e aprovado por 168 países após o tsunami do Oceano Índico, de acordo com cinco prioridades:

Assegurar que a redução do risco de desastres seja nacional e uma prioridade local, com uma forte base institucional para a implementação das medidas necessárias; Identificar, avaliar e controlar os riscos de desastres e melhorar os sistemas de alerta; Utilizar o conhecimento, a inovação e a educação para a construção de uma cultura de segurança e resistência a todos os níveis; Reduzir os fatores de risco subjacentes e fortalecer a preparação para desastres a fim de uma resposta eficaz na recuperação em todos os níveis, do local ao nacional. A Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres (ISDR) promove a cooperação entre os governos, organizações internacionais e nacionais, e atores da sociedade civil (Clark, 2012).

Um dos pontos fortes do Quadro de Hyogo é ser um arranjo voluntário com mais de 100 países e territórios que foram monitorados e tiveram seus progressos relatados. Não há metas específicas, porém uma série de países se comprometeu voluntariamente às metas, como é o caso do Vietnã, que trabalhou para reduzir as perdas médias anuais de desastres para menos de 1% do seu PIB anual. O Quadro considera essencial a capacitação de pessoas para lidar com os riscos. Além disso, calcula-se que até 2030 haverá em todos os países mais pessoas vivendo em áreas urbanas do que em áreas rurais e por isso, o quadro pós-Hyogo deve assumir esta nova realidade, focando no planejamento urbano e na construção de cidades mais seguras. O discurso que atravessa

PNUD afirma que o “desafio é desenvolver instituições e processos que sejam mais sensíveis às necessidades dos cidadãos comuns – incluindo os mais pobres – e que promovam o desenvolvimento” (Disponível em <http://www.pnud.org.br/GovernancaDemocratica.aspx> Acesso em 20 de janeiro de 2014).

¹⁸ Disponível em <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/speeches/2012/08/15/helen-clark-building-resilience-the-importance-of-prioritising-disaster-risk-reduction-.html>> Acesso em 05 de agosto de 2013.

¹⁹ Disponível em http://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/direitos/docs/Brochura_ONU.pdf Acesso em 07 de agosto de 2013.

tais negociações após o Quadro afirma que trará uma oportunidade para dar maior ênfase ao desenvolvimento de políticas e arranjos institucionais e legislativos baseados nos direitos humanos e no apoio inclusivo e sustentável de recuperação pós-desastre.

A redução de riscos, além de pretender pacificar e conter revoltas, é tida como um investimento. O PNUD aponta que recentes trabalhos feitos pela ONU e pelo Banco Mundial mostram que para cada dólar investido na minimização de risco, cerca de sete dólares são salvos em perdas econômicas causadas por desastres e que, por conseguinte, é preciso evitar catástrofes e a disseminação de doenças, para a promoção do desenvolvimento humano e para a manutenção do dinamismo econômico.

O PNUD está apoiando mais de sessenta países para o desenvolvimento de estratégias visando a redução do risco de desastres, baseando-se em cinco hipóteses: para construir resiliência e o desenvolvimento sustentável, os riscos naturais devem ser abordados de forma a reduzir a vulnerabilidade e o impacto econômico e social; o desenvolvimento sustentável baseado na resiliência exige o respeito pela propriedade e liderança nacional; o mesmo deve ser abrangente, alcançando todos os setores da sociedade; é preciso um compromisso com a inovação e aprendizagem para que se saiba a melhor solução a determinado desastre e suas vulnerabilidades; e o compromisso deve ser a longo prazo e estratégico, pois a construção da resiliência leva tempo e investimento²⁰.

Segundo Helen Clark,

A responsabilidade pela gestão do risco de desastres não é apenas dos gestores de desastre. É antes, uma preocupação para todos - desde os cidadãos aos líderes políticos, do setor privado à sociedade civil. Abordagens da sociedade inteira para a redução do risco de desastres devem se tornar cada vez mais importantes como mudança dos padrões de risco climáticos (Clark, 2013).

1.4. Resiliência e saúde

²⁰ Idem.

A resiliência como base do desenvolvimento vem sendo construída em diversas áreas como forma de estabelecer a paz em indivíduos, instituições, governos e países. No início do ano de 2013, em conferência na Escola de Saúde Pública de Harvard, Clark expôs como a resiliência funciona no âmbito da saúde.

Ela ressaltou alguns dos Objetivos do Milênio, como o combate a pobreza, igualdade de gênero e desenvolvimento sustentável como altamente relevantes para um estado de saúde satisfatório. Para o PNUD, as disparidades em relação à saúde tendem a aumentar as desigualdades e injustiças sociais. Portanto, destaca que avançar rumo a uma saúde melhor é uma porta de entrada para o progresso do desenvolvimento, levantando economias e sociedades²¹.

Clark menciona o preâmbulo da Constituição da Organização Mundial da Saúde, celebrado em 1946²² que definiu a saúde como “um estado de completo desenvolvimento físico, mental e bem-estar social e não meramente a ausência de doença ou enfermidade”. Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada pela ONU declara que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida adequado para a saúde e bem-estar próprio e de sua família”, ou seja, o direito a saúde é consagrado globalmente e é um dos grandes três pilares do desenvolvimento humano.

O relatório final da Comissão sobre Determinantes Sociais da Saúde, criada pela OMS em 2005, reforçou a importância de estratégias intersetoriais para a implementação da saúde. Na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, no Rio de Janeiro, em 2012, afirmou também a saúde como “condição prévia para um resultado nas três dimensões do desenvolvimento sustentável” – a econômica, social e ambiental.

Em relação aos Objetivos do Milênio, Clark salientou que três das oito metas visam especificamente a saúde: reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna e combater a AIDS, a malária e outras doenças graves. Além disso, alcançar uma saúde plena vincula-se aos outros ODMs, como a redução da pobreza, o empoderamento das

²¹ Disponível em <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/speeches/2013/01/31/helen-clark-empowered-lives-resilient-nations-why-health-matters-to-human-development-.html>> Acesso em 20 de julho de 2013.

²² Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>. Acesso em 10 de Julho de 2013.

mulheres, melhoria da qualidade e escassez da água e saneamento.

O meio ambiente pode ser também uma ameaça significativa para o desenvolvimento humano, no que concerne aos danos à saúde que podem ocorrer, de acordo com o PNUD. Para o Programa, impactos ambientais têm repercussões econômicas e sociais. A mudança climática ameaça a segurança alimentar e os meios de subsistência, podendo aumentar a desnutrição; altera os ecossistemas, influenciando na disseminação de doenças através da exposição a novos patógenos; faz com que as catástrofes naturais contribuam diretamente para lesões ou mortes e às doenças relacionadas com a destruição de infra-estrutura; leva a um aumento na incidência de conflitos relacionados a recursos naturais, tanto dentro quanto fora das fronteiras, especialmente no que diz respeito à água potável²³.

Segundo Clark, os pobres dependem, desproporcionalmente, do acesso a recursos naturais para sobreviver, pois seu bem-estar econômico e social está diretamente impactado pela mudança climática simultaneamente, expostos a riscos em seu ambiente local, tais como a poluição do ar e da água e falta de saneamento, e também às tendências climáticas globais, como elevação do nível do mar. Como já mencionado, associa os impactos ambientais concentrados em países pobres por possuírem uma governança mais fraca. Assim, desenvolvimento e saúde compartilham os mesmos objetivos e devem ser trabalhados juntos a fim de combater a desigualdade e melhorar o bem-estar dos indivíduos e das comunidades. Este discurso sedimenta seu apoio às intervenções de saúde em escolas, locais de trabalho, pontos de encontro de comunidades e instituições do setor público. A Organização Mundial de Saúde (OMS) e a União Internacional de Telecomunicações (UIT), por exemplo, estão testando uma solução de telefonia móvel para apoiar as pessoas na gestão de suas doenças não transmissíveis na África. O desafio, segundo o PNUD, é colocar a pesquisa em ação na escala necessária para haver um impacto real sobre a saúde da população²⁴.

Em maio de 2013, o PNUD juntamente com a Assessoria Político-Estratégica para o Desenvolvimento (PAPEP), publicou o relatório intitulado “O Protesto social na América Latina”, no qual os países da América Latina com o maior número de protestos sociais são também os que apresentam maiores desigualdades socioeconômicas e cujos

²³ Idem.

²⁴ Ibidem.

governos são limitados para lidar com esse tipo de problema²⁵.

Segundo o subsecretário da ONU e diretor regional do PNUD na América Latina e Caribe, Heraldo Muñoz, “se são gerados através do diálogo e da negociação, e suas causas estão dirigidas, os protestos apresentam grandes oportunidades para as transformações profundas e para uma sociedade mais solidária e justa na América Latina” (PNUD, 2013).

Para combater esses conflitos, a América Latina ampliou o acesso à internet e telefonia móvel, contribuindo para protestos sociais, proporcionando novos espaços públicos que incentivam a participação cidadã, incluindo os grupos marginalizados, tais como os povos indígenas.

Percebe-se, portanto, como o investimento em vida saudável vincula-se com o chamado desenvolvimento no que diz respeito a promoção de bem-estar pessoal, aumento de auto-estima, empoderamento de mulheres, pacificação de conflitos, entre outros. São promovidas invasões e intervenções em nome da saúde e do bem-estar em locais trabalhos, escolas, residências e concomitantemente pessoas são convocadas a *melhorarem* e a administrarem sua saúde. Esta, ultrapassa uma questão meramente física, e vem se tornando a busca pela paz nos próprios indivíduos para que sejam contidos e se contenham, o que faz com que sigam suas vidas de modo negociado.

1.5. Resiliência e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

A resiliência vincula-se estritamente aos Objetivos do Milênio indicados pelo PNUD internacionalmente.

No relatório “Avaliação dos Progressos na África Rumo aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” publicado pelo PNUD, UNECA (Comissão Econômica das Nações Unidas para a África), BAD (Banco Africano de Desenvolvimento) e AUC (Comissão da União Africana), afirma-se que os países africanos devem aumentar a força e a resiliência de suas populações pobres através de programas e ações de proteção social. O relatório assegura que as políticas por ele apresentadas irão ajudar no progresso de muitas das metas acordadas através dos ODM, tais como a redução da

²⁵ Disponível em <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3722>> Acesso em 17 de julho de 2013.

pobreza, da fome, da mortalidade materna e infantil, de doenças, desigualdade de gênero e degradação ambiental até 2015. Coloca também, que tais programas de proteção social devem ser percebidos como medidas para reforçar a capacidade produtiva²⁶.

O Quadro de Hyogo, anteriormente apresentado, capacita pessoas a se tornarem resilientes superando as adversidades do ambiente em que vivem e calcula a construção de cidades mais seguras até 2030. Considera 2015 como o ano para atingir a maioria das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio que guiaram o desenvolvimento internacional desde 2000. A redução do risco de desastres precisa tornar-se fundamental para o planejamento do desenvolvimento e ser refletido nas discussões sobre a agenda de desenvolvimento global pós-2015.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio contam claramente com a participação de toda a sociedade. Todos devem se sentir incluídos como cidadãos para que comprometam suas condutas à construção da paz e da segurança, não importando como e onde vivam. No Brasil, esta ideia de inclusão e participação foi realizada por meio de diversas iniciativas, tanto de organizações sociais quanto do poder público, que atuaram dentro das particularidades de cada região na busca coletiva do cumprimento das metas assumidas com os ODM²⁷.

O Prêmio ODM, por exemplo, que está em sua 5ª edição, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, com o apoio do PNUD e do Movimento Nós Podemos, destacou as ações de governos locais e organizações da sociedade civil a fim de premiá-las valorizando as práticas mais diferenciadas. O objetivo foi também criar um banco de ações com os melhores exemplos espalhados pelo país, visando incentivar a sociedade e gestores públicos a disseminar tais condutas.

É a primeira vez que os seminários de divulgação do Prêmio saem das capitais dos estados, uma iniciativa que busca reforçar a necessidade de municipalização dos Objetivos do Milênio. [...] Os critérios utilizados nesta escolha são: a contribuição para o alcance dos ODM; o impacto no público atendido; a participação da comunidade; a

²⁶ Disponível em <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=2575>> Acesso em 17 de julho de 2013.

²⁷ Disponível em <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3727>> Acesso em 19 de julho de 2013.

existência de parcerias; o potencial de replicabilidade; a complementaridade e/ou articulação e integração com outras políticas públicas. Todas as 60 selecionadas receberão um certificado que comprova sua contribuição para as metas dos ODM, enquanto as 30 finalistas receberão um troféu e entrarão para a galeria de práticas vencedoras do Prêmio ODM (PNUD, 2013).

Empresas também são continuamente incluídas na participação para a construção dos Objetivos do Milênio. Em 5 de Junho de 2013 o PNUD criou o Bussiness Call to Action (BCta) com o intuito de alcançar os ODM por meio de negócios inclusivos:

O BCta atua na identificação de propostas inovadoras das empresas que possam contribuir com as metas dos ODM e ajuda a impulsionar estes empreendimentos [...] As empresas que incorporam o BCta passam a fazer parte de uma rede global de conhecimentos e consultorias sobre as práticas de referência em negócios inclusivos e sustentáveis.²⁸

A instituição conta atualmente com 63 empresas ao redor do mundo, dentre elas, no Brasil, a Natura e o Grupo Itaú/Unibanco, e tem o objetivo de chegar a 150 até 2015. Segundo Gustavo Pimentel, consultor do PNUD e representante do BCta no Brasil, o projeto busca criar negócios inclusivos, principalmente para as populações de baixa renda e tidas como vulneráveis. Pimentel afirma que quando a inclusão é transferida da atuação filantrópica das empresas e inserida dentro do negócio delas, essas iniciativas ganham um volume de investimentos muito maior. Até 2020, as organizações comprometidas pretendem incluir 57 milhões de pessoas ao acesso de serviços financeiros; melhorar as condições de saúde de 50 milhões de pessoas; prover acesso a

²⁸ Disponível em <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3714>> Acesso em 04 de maio de 2013.

energia de qualidade para 90 milhões e acesso a água para um milhão de pessoas, além de apoiar o empoderamento de um milhão de mulheres²⁹.

A partir de acordo entre o PNUD e a Petrobrás, esta fará um aporte de 8 milhões de reais ao Projeto ODM Brasil 2015, fruto de parceria entre a Secretaria Geral da Presidência da República, o PNUD e o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, além dos parceiros ligados à iniciativa privada: Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal, Furnas, Petrobras e Sebrae.³⁰

O Projeto ODM Brasil 2015 tem como foco a municipalização dos ODM nas cidades, através de três eixos de atuação: produção de conhecimento, ampliação das capacidades municipais e a incorporação dos ODM nas políticas federais. O Projeto conta ainda com o Prêmio ODM Brasil, que tem por finalidades incentivar, valorizar e dar maior visibilidade a práticas que contribuam para os ODM; desenvolver um banco de práticas bem-sucedidas, que seja referência de políticas públicas para sociedade e governos; e reconhecer publicamente os esforços em favor dos ODM.³¹

Ainda mais recente foi o acordo firmado entre o PNUD e a Fundação Vale, numa parceria para o projeto de Cooperação Técnica Internacional Aliança para o Desenvolvimento Local, com foco na Estratégia Global de Trabalho com Indústrias Extrativistas do PNUD, a fim de que municípios tornem-se capazes de fortalecer o crescimento econômico, ao mesmo tempo em que reduz a desigualdade. Tem como área inicial os territórios no sudoeste do Pará e Maranhão. Segundo Chediek, representante do PNUD no Brasil, “Uma das contribuições do PNUD é a de trazer nossas experiências acumuladas com os projetos implantados pelo mundo todo e pelo Brasil na área de desenvolvimento de capacidades para a promoção do desenvolvimento humano sustentável”.³²

As empresas mostram-se, portanto, como um forte eixo na atuação para o desenvolvimento. Fala-se em redução da pobreza ao mesmo tempo em que se investe

²⁹ Idem.

³⁰ Disponível em <<http://www.revistafilantropia.com.br/secoes/rede-social/item/6153-acordo-entre-petrobr%C3%A1s-e-pnud-refor%C3%A7a-iniciativas-pelo-alcance-dos-odm-at%C3%A9-2015>>. Acesso em 07 de setembro de 2013.

³¹ Disponível em <<http://www.odmbrasil.gov.br/sobre>>. Acesso em 17 de junho de 2013.

³² Disponível em <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3781>>. Acesso em 09 de outubro de 2013.

em crescimento econômico. Pretende-se incluir a todos para que participem de uma lógica de mercado que contém possíveis revoltas através de prêmios que incitem a competição e a produção de uma verdade que se dá através do *melhor exemplo*. Nesse sentido, fica claro como os ODM são buscados não apenas pela ONU, o PNUD e grandes instituições internacionais, mas encontram-se em consonância com políticas cada vez mais locais, uma vez que estados, empresas e cada um devem agir conforme e em prol de um desenvolvimento que faz com que seja cada vez mais interessante *melhorar* a miséria.

1.6. Cultura de paz e resiliência

Em 1997, o ano de 2000 foi proclamado pelas Nações Unidas como o Ano Internacional da Cultura de Paz, marcando o início de mobilizações mundiais para a construção de uma cultura de paz, em detrimento a uma cultura de guerra. Em 1998, a ONU proclamou a década 2001-2010 como a Década Internacional da Promoção da Cultura de Paz e Não Violência em Benefício das Crianças do Mundo, apontando a UNESCO como agência líder para a Década, responsável por coordenar as atividades do sistema ONU e de outras organizações.³³

Em 2000, foi redigido, por um grupo de premiados com o Nobel da Paz³⁴ o “Manifesto 2000 - Por uma cultura de paz e não-violência”. O manifesto afirma ser de cada um a responsabilidade de traduzir valores e condutas que inspiram a Cultura de Paz no cotidiano. O Manifesto é público e qualquer pessoa do mundo pode assinar os compromissos presentes no Manifesto. São eles 1-respeitar a vida; 2-rejeitar a violência; 3-ser generoso; 4-ouvir para compreender; 5-preservar o planeta; 6-redescobrir a solidariedade³⁵.

³³ UNESCO. “Cultura de paz: da reflexão à ação. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189919por.pdf>> Acesso em 05 de dezembro de 2012.

³⁴ São eles Norman Borlaug, Adolfo Perez Esquivel, Michail Gorbatchev, Mairead Maguire, Rigoberta Menchu Tum, Shimon Peres, José Ramos Horta, Joseph Rotblat, David Trimble, Desmond Tutu, Elie Wiesel, Carlos F. Ximenes Belo, Nelson Mandela e Dalai Lama.

³⁵ UNESCO. Manifesto da Cultura de Paz, Paris, 2000. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/bibpaz/textos/m2000.htm>> Acesso em 10 de outubro de 2012.

De acordo com o documento “Cultura de paz: da ação à reflexão”, publicado pela UNESCO em 2010,

A cultura de paz está intrinsecamente relacionada à prevenção e à resolução não violenta dos conflitos. É uma cultura baseada em tolerância e solidariedade, uma cultura que respeita todos os direitos individuais, que assegura e sustenta a liberdade de opinião e que se empenha em prevenir conflitos, resolvendo-os em suas fontes, que englobam novas ameaças não militares para a paz e para a segurança, como a exclusão, a pobreza extrema e a degradação ambiental. A cultura de paz procura resolver os problemas por meio do diálogo, da negociação e da mediação, de forma a tornar a guerra e a violência inviáveis [...] No mundo interativo, tudo é uma questão de conscientização, mobilização, educação, prevenção e informação de todos os níveis sociais em todos os países [...] Para a UNESCO, paz não é meramente ausência de guerra. Por assim entender, promove esforços em favor da paz e tem se caracterizado fundamentalmente por uma incessante luta pela democratização dos conhecimentos produzidos pela humanidade (UNESCO, 2010:11-12).

Em meio à cultura de paz³⁶, tem-se hoje uma formação de condutas a serem seguidas por todos e outras a serem recriminadas. A solidariedade, amor ao próximo, pacificação, tolerância, sustentabilidade e resiliência são valores disseminados a todos, tendendo sempre a se fortificar e fazer com que questionamentos e resistências sejam neutralizados.

No relatório da UNESCO de 2010, “Cultura de paz: da reflexão à ação”, apresentam-se variados exemplos do conceito de resiliência em meio às condutas direcionadas à cultura de paz no que diz respeito aos fóruns do comitê de divulgação do Manifesto 2000 da UNESCO.

No fórum 67 realizado pelo médico e psicoterapeuta do Hospital das Clínicas da FM-USP, João Augusto Figueiró, “O impacto da primeira infância na compreensão do mundo”, a noção de resiliência aparece vinculada à práticas pedagógicas e políticas

³⁶ Documentação referente a cultura de paz disponível no site do Projeto Temático *Ecopolítica: governamentalidade planetária, novas institucionalizações e resistências na sociedade de controle*. Disponível em http://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura_da_paz/cultura_paz.html.

relativas a implantar na criança a promoção da cultura de paz através do fomento de saúde mental e social (salutogênese) e de formas de educação e cuidados que contribuam para que ela resolva seus conflitos de forma pacífica e não violenta. Figueiró diz: “De fato, os conceitos de salutogênese e resiliência podem ser relevantes para explicar por que alguns indivíduos conseguem triunfar em ambientes eminentemente hostis e adversos” (UNESCO, 2010:237).

No fórum 81 “Consequências neurobiológicas do abuso infanto juvenil”, a “resiliência” é definida como “a capacidade do organismo de readaptar-se e moldar-se a novos ambientes, tornando-se saudável” e atrelada à estratégias da neurociência com intuito de reverter estresses crônicos em crianças e adolescentes que sofreram algum tipo de abuso sexual, a fim de que tornem-se adultos saudáveis e pacíficos no convívio social (UNESCO, 2010: 250).

A compreensão de “resiliência” é associada também a capacidade de resistir e suportar alterações climáticas:

A maioria dos mais desfavorecidos pouco contribui para a deterioração do ambiental a nível mundial, mas é quem frequentemente suporta o peso dos impactos dessa deterioração. Por exemplo, embora os países com um IDH baixo sejam os que menos contribuem para as alterações climáticas globais, são os que provavelmente sofrem a maior perda de precipitação anual e os aumentos mais acentuados na sua variabilidade. A dimensão dessas perdas realça a urgência da adoção de medidas de adaptação, a fim de aumentar a resiliência das pessoas às alterações climáticas a nível global (PNUD, 2013:97).

Já no Relatório “Povos resilientes, planeta resiliente – Um futuro digno de escolha”³⁷, que pautou a discussão da Rio+20 direcionado à implementação da sustentabilidade global, “resiliência”, juntamente com justiça e sustentabilidade, aparece como essencial para a transição rumo ao desenvolvimento sustentável ao qualificar pessoas a fazerem escolhas sustentáveis; a trabalhar rumo a uma economia sustentável, ao fortalecer a governança institucional para apoiar o desenvolvimento sustentável

³⁷ ONU. Povos resilientes, planeta resiliente – Um futuro digno de escolha. Disponível em http://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/direitos/docs/Povos_resilientes_planeta_resiliente_2012.pdf Acesso em 08 de junho de 2012.

(ONU, 2012:45). Segundo o Relatório, deve-se garantir

O cumprimento dos princípios fundamentais do desenvolvimento: compromisso internacionais para erradicar a pobreza, promover os direitos humanos e a segurança humana e avançar a igualdade de gênero; promover a educação para o desenvolvimento sustentável, inclusive educação secundária e vocacional, a capacitação para ajudar a assegurar que toda a sociedade possa contribuir para soluções para os desafios atuais e aproveitem as oportunidades; criar oportunidades de emprego, especialmente para mulheres e jovens, para fomentar um crescimento verde e sustentável; capacitar os consumidores para fazerem escolhas sustentáveis e promover o comportamento responsável de maneira individual e coletiva; gerenciar os recursos e possibilitar uma revolução verde do século XXI: agricultura, oceanos e sistemas costeiros, energia e tecnologia, cooperação internacional; construir resiliência por meio de redes sólidas de segurança, redução de risco de desastres e planos de adaptação (Idem:10).

Nota-se a partir deste breve resumo sobre o que o Relatório da ONU chama de “áreas prioritárias” que estas não pretendem realizar-se sozinhas. O desenvolvimento sustentável e sua conscientização, a segurança humana, o comportamento responsável, o indivíduo agindo de maneira *eficaz* em meio ao coletivo, a redução de riscos, a capacitação dos considerados vulneráveis e a produção de riquezas funcionam interconectados, por meio da resiliência como base de modo a implementar-se em escalas local, nacional, regional e global (Ibidem:11) e “incluindo governos em todos os níveis, organizações internacionais, sociedade civil, comunidade científica e setor privado” (Ibidem:12).

2. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013

Em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro de estatística, o PNUD desenvolveu o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 em julho, uma plataforma de consulta ao

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 5.565 municípios brasileiros, possuindo mais de 180 indicadores relativos à população, educação, habitação, saúde, trabalho, renda e vulnerabilidade relativos a dados de 1991, 2000 e 2010.

Segundo a plataforma online do Atlas, seu objetivo é instrumentalizar a sociedade:

A democratização de informações no âmbito municipal contribui para o fortalecimento das capacidades locais, o aprimoramento da gestão pública e o empoderamento dos cidadãos brasileiros por meio da ampliação do conhecimento sobre a sua realidade (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013).

2.1. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi elaborado por Amartya Sen em parceria com Mahbub ul Haq em 1990, mesmo ano em que é introduzido pelo PNUD. Sen é o principal teórico do conceito de desenvolvimento humano do mundo, vencedor do Nobel de economia em 2008 e responsável pela orientação de muitos relatórios globais, nacionais e regionais do PNUD.

Para o Sen, o enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que formulavam o Produto Nacional Bruto (PNB), que media apenas o aumento de rendas pessoais, industrialização e avanço tecnológico ou modernização social, uma vez que liberdades dependem de outros determinantes, tais como “as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas)” (Sen, 2012:16). O desenvolvimento tem de relacionar-se sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos (Ibidem:29). O IDH, nesse sentido, pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano concebido por Sen. É composto por três pilares: saúde, medida pela expectativa de vida; educação, medida por média de anos de

educação de adultos e pela expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar; renda, medido pela Renda Nacional Bruta (RNB), per capita³⁸.

O IDH Longevidade considera a expectativa de vida ao nascer, sintetizando o nível e a estrutura de mortalidade de uma população, suas condições sociais de saúde e de salubridade, além da violência em que se encontram.

O IDH Educação compõe o nível de escolaridade da população adulta e o fluxo escolar da população jovem, refletindo o funcionamento do sistema educacional.

O IDH Renda considera a renda municipal *per capita*, ou seja, a renda média mensal dos indivíduos, medindo a capacidade dos habitantes de garantirem suas necessidades básicas, como água, alimentação e moradia.

Considera como liberdades instrumentais a serem implementadas: liberdades políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência e segurança protetora, associando esta última à presença de direitos e de liberdades democráticas, uma vez que o crescimento econômico está mais ligado a um clima econômico mais propício do que a um sistema político mais rígido (Sen, 2012:30); e relaciona diretamente, liberdade à segurança, tratando-a como modo de iniciativa individual e eficácia social e capacidade de participação.

Reafirma a racionalidade neoliberal dizendo que a liberdade política reside na oportunidade dos cidadãos de escolherem e saberem selecionar valores a fim de que haja uma harmonia entre “as disposições sociais que visam expandir as liberdades individuais e o uso de liberdades individuais não só para melhorar a vida de cada um, mas também para tornar as disposições sociais mais apropriadas e eficazes” (Idem: 49).

Sen deixa clara a noção de pobreza como privação de capacidades, vistas de modo amplo: heterogeneidades pessoais, diversidades no ambiente físico, variações no clima social e as diferenças de perspectiva relacionais, que demonstram, segundo o economista, como a pobreza não deve se reduzir apenas ao caráter financeiro. As pessoas pobres, então, são alocadas a um papel de vítima e *vulneráveis*³⁹, devendo ser geridas pela prevenção de injustiças.

O papel das instituições e das pessoas, portanto, seria mais complexo do que apenas a promoção de virtudes baseada no mercado. O avanço das injustiças exige, dessa forma, “o ajuste do comportamento e os procedimentos de correção dos arranjos

³⁸ Disponível em http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH. Acesso em 30 de agosto de 2013.

³⁹ Conceito a ser apresentado a frente, no capítulo “4.1. A resiliência que atravessa o PNUD”.

sociais baseados na discussão pública daquilo que é prometido, em como as instituições realmente funcionam para fora e como as coisas podem ser melhoradas” (Sen, 2011: 302).

Quando mais capacidade inclui mais poder de influenciar a vida de outras pessoas, uma pessoa pode ter uma boa razão para utilizar a capacidade melhorada – a maior liberdade da agência – para melhorar a vida dos outros, sobretudo se eles estiverem em pior situação, em vez de se concentrar apenas em seu próprio bem-estar (Idem: 323).

Em relação à democracia, ele a localiza como estreitamente vinculada à justiça, “uma vez que na filosofia contemporânea a ideia de que a democracia é mais bem-vista como governo por meio do debate ganhou ampla aceitação” (Ibidem: 358). Fazem parte da compreensão de democracia a participação política, o diálogo e a interação pública.

No sistema democrático, acredita-se haver uma mídia livre e vigorosa global, assumindo uma contribuição direta da liberdade de expressão geral e da liberdade de imprensa em particular para a qualidade de nossas vidas. Essa mídia teria a função protetora dos meios de comunicação, principalmente aos indivíduos que coloca como desfavorecidos, o que segundo ele, poderia contribuir enormemente para a segurança humana, servindo como punição e normalização aos governantes, que devem encarar críticas públicas para tomarem providências em relação aos esquadrihados como negligenciados.

Porém, num sistema democrático ninguém é excluído, pois como o próprio autor apresenta, as minorias são defendidas pela regra imposta pela maioria através dos direitos liberais que defendem numa democracia, além de argumentar que o funcionamento das instituições democráticas depende dos agentes humanos, quando defende o uso do *nyaya* democrática, ao invés do *niti* que foca apenas na eleição como característica do sistema democrático.

Sen defende valores como a tolerância, liberdade de expressão, pluralidade e combate à violência, porém sem se desvincular do regime de punições intrínseco à continuidade da prevenção geral. Além disso, associa, como de hábito a todo liberalismo, liberdade à segurança: “Deve ser dada atenção à ampla evidência de que a democracia e os direitos políticos e civis tendem a reforçar as liberdades de outros tipos (como a segurança humana) ao dar voz, pelo menos em muitas circunstâncias, aos carentes e vulneráveis” (Ibidem: 383). Enquadra as liberdades em direitos, sendo

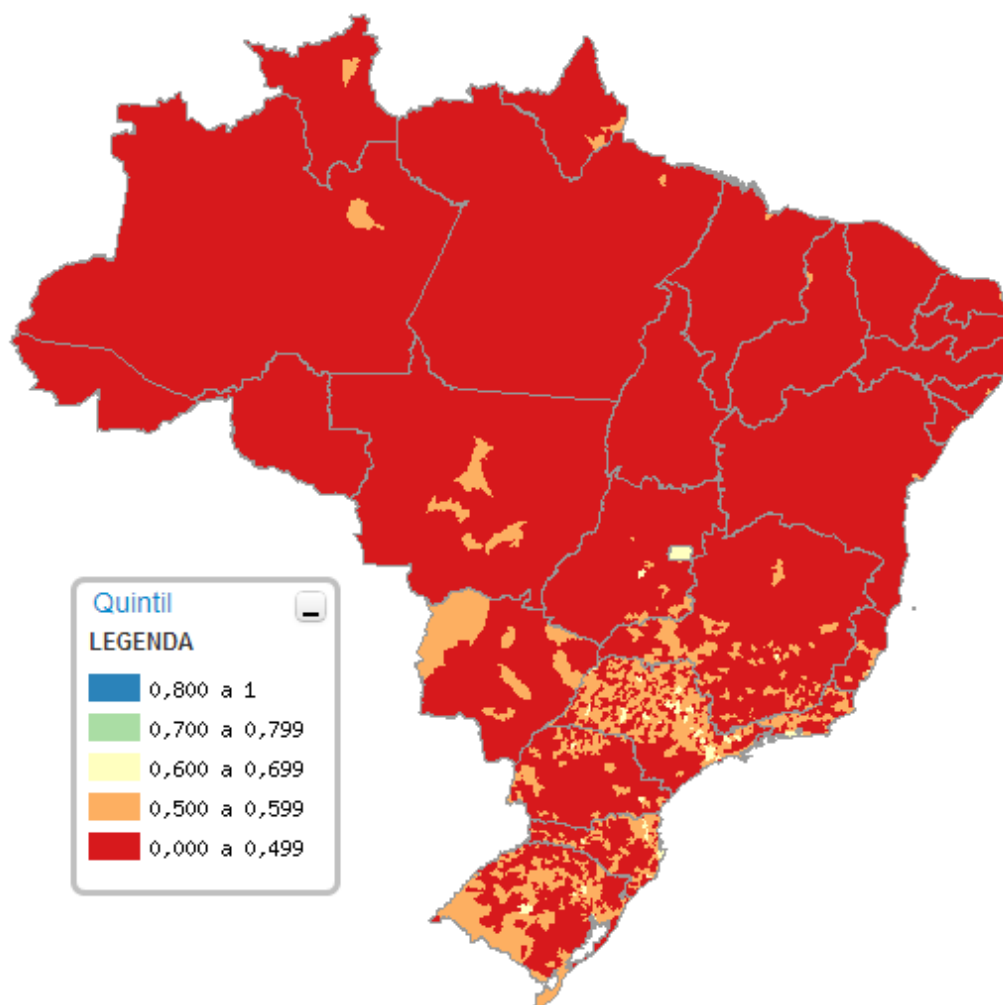
remetidas, dessa forma, às responsabilidades e obrigações:

“A abordagem dos direitos humanos requer que os direitos admitidos de todos, na forma do respeito às liberdades e obrigações correspondentes, recebam reconhecimento ético” (Ibidem: 397), partindo-se do pressuposto de que a liberdade de uma pessoa se limita à liberdade das outras e por isso devem se adequar às normas jurídicas coercitivas. São coercitivas também as condutas criadas a partir da legislação e não apenas dentro dela, uma vez que a ética dos direitos humanos não deve se restringir às leis, mas a monitoramentos e outras formas de apoio ativista para ampliar o alcance desses direitos. Na ética dos direitos e deveres dos direitos humanos, todos estão convocados a agir através dos mesmos valores morais. Há a exigência e a obrigação baseada na razão de se impedir que ocorram violações a essa verdade que se pretende global. Procede, assim, para formação do indivíduo que policia a si e aos demais (Passetti, 2004; 2011) e que valoriza o teatro eterno das denúncias.

2.2. Dados gerais apresentados pelo Atlas

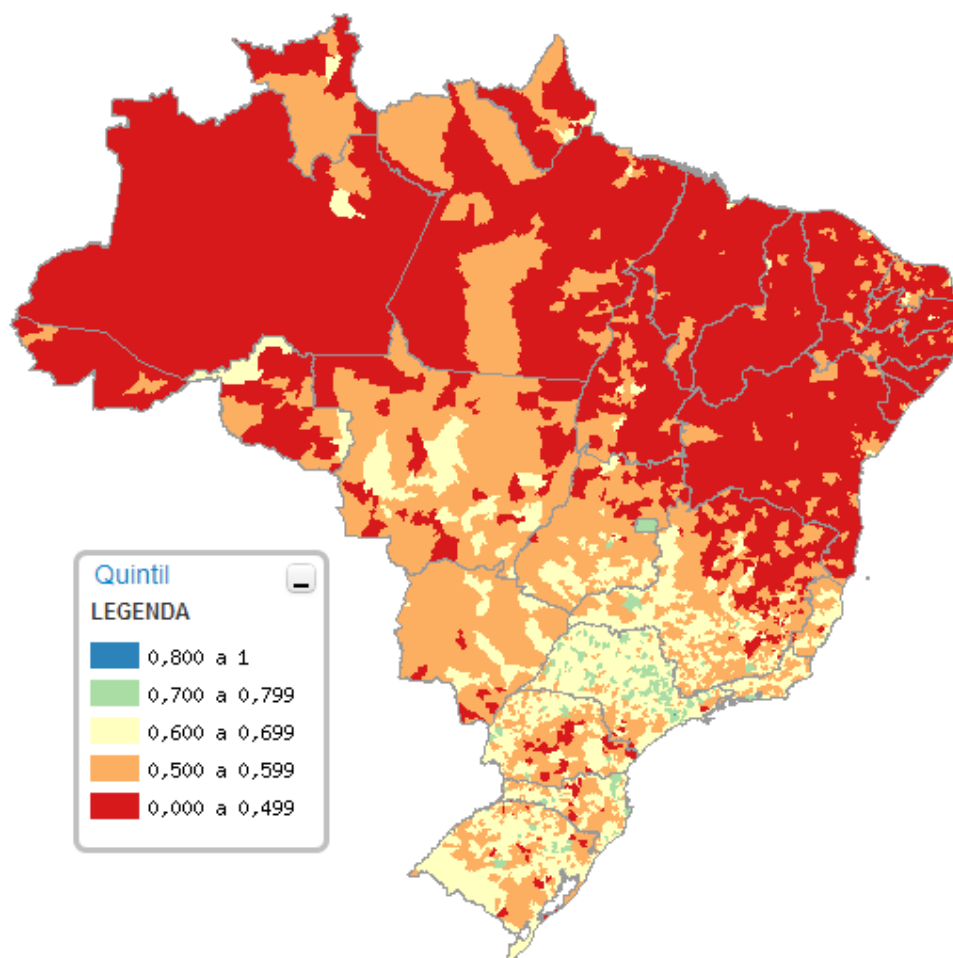
Em relação ao IDH de cada município brasileiro, apresenta-se de modo geral, um imenso progresso do país, através dos mapas que reúnem dados de todos os municípios:

1991 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal



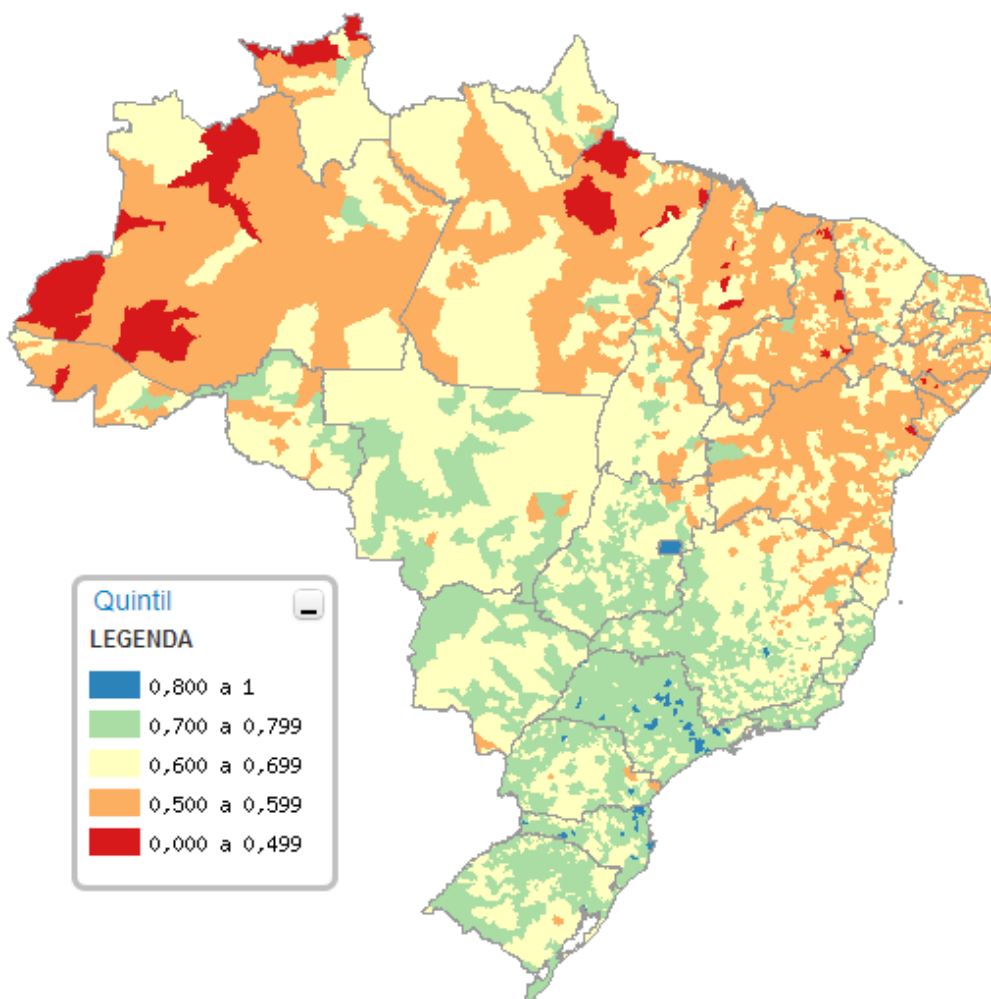
Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Realização do Programa das Nações para o Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/home/>

2000 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal



Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Realização do Programa das Nações para o Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/home/>

2010 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal



Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Realização do Programa das Nações para o Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/home/>

Segundo Representante da ONU e do PNUD no Brasil, Jorge Chediek, medir o desenvolvimento humano nas cidades através de indicadores orientados pelo Atlas, indica possíveis implementações de políticas públicas e melhora a qualidade de gestão, proporcionando uma melhor e mais eficaz avaliação sobre qualidade de vida no país⁴⁰.

De acordo com o Atlas, o IDH brasileiro cresceu 47,5% nesses 20 anos, tendo como indicador mais alto a longevidade com 0.816, seguido por renda (0.739) e por

⁴⁰Disponível em

http://www.jorgeviana.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3829:proveitosa-manha-de-debates-com-representantes-da-onu-e-do-pnud-sobre-qualidade-de-vida-no-acre-e-no-brasil-&catid=22:fique-por-dentro&Itemid=9.> Acesso em 28 de julho de 2013.

educação (0.637), que apesar de ter sido o mais baixo foi o que mais cresceu, motivado pela maior frequência de jovens na escola⁴¹.

O Atlas também enuncia que das 50 cidades com melhor Índice, 28 estão no Estado de São Paulo⁴². São Caetano, considerada com o melhor IDHM do país e marcada pela indústria automobilística, possui renda como seu melhor indicador (0.891)⁴³. Segundo reportagem da revista Exame, “o fortalecimento da área de serviços sem descuido em relação à presença industrial é apresentado pelos administradores municipais como uma das razões para cerca de 45% da população de São Caetano se encontrar hoje na classe B”. Segundo a Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep), os critérios de classificação de classes econômica do Brasil são apenas bens de consumo, tais como televisão, geladeira, rádio, quantidades de empregadas domésticas e o grau do considerado chefe de família⁴⁴.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), São Caetano nunca teve favelas, e de acordo com a prefeitura, todas as casas têm água encanada e 100% do esgoto é coletado e tratado⁴⁵. De acordo com o Atlas, portanto, no quesito habitação do indicador *vulnerabilidade*, não existem pessoas que morem em domicílios sem energia elétrica e/ou sem abastecimento de água e saneamento sanitário inadequados, e apenas 0.05% de pessoas vivem em domicílios com paredes inadequadas.

Alagoas, para além de possuir índices bastante baixos, apresenta as piores taxas de analfabetismo do país, com índices baixíssimos em faixas etárias de 11 a 24 anos. De

⁴¹Disponível em
<<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/07/idh-municipal-do-brasil-cresce-475-em-20-anos-aponta-pnud.html>> Acesso em 30 de julho de 2013.

⁴² Disponível em
<<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/07/sao-caetano-sp-tem-o-melhor-idh-municipal-e-melgaco-pa-o-pior.html>> Acesso em 27 de julho de 2013.

⁴³ Disponível em
<<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/07/1318738-sao-caetano-do-sul-sp-mantem-1-posicao-no-ranking-do-idh.shtml>> Acesso em 31 de julho de 2013.

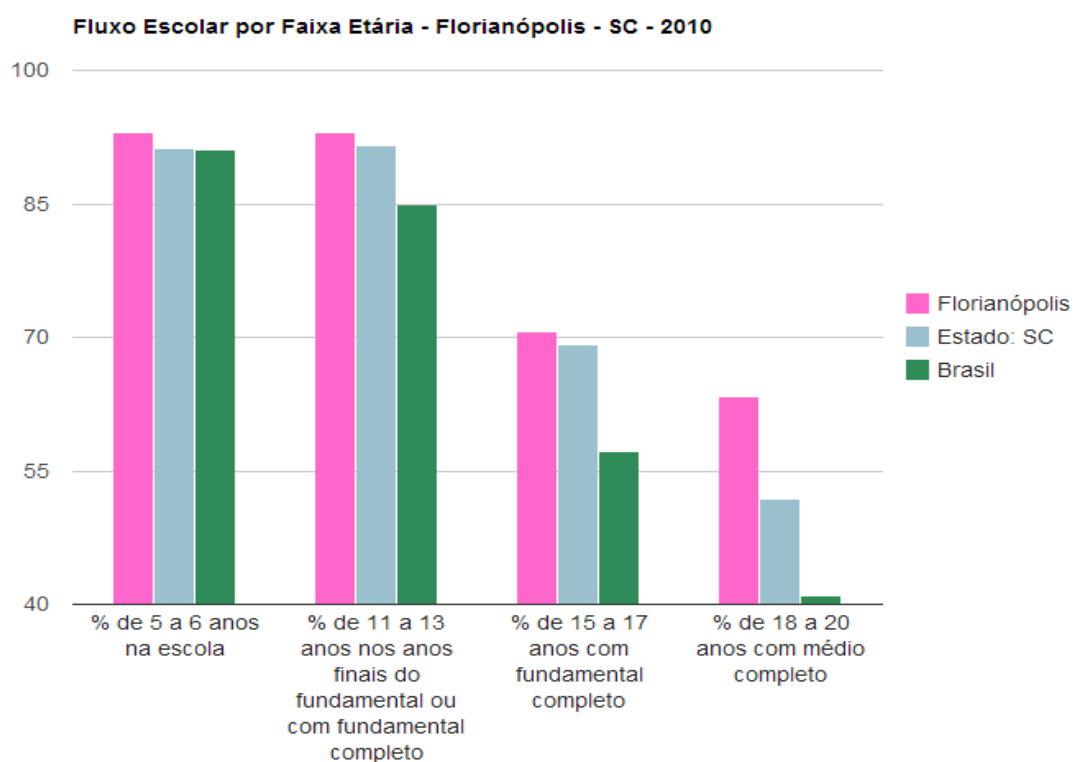
⁴⁴ Disponível em
<<http://www.terra.com.br/economia/infograficos/teste-classe-economica/>> Acesso em 31 de julho de 2013.

⁴⁵Disponível em
http://www.estadao.com.br/noticias/impreso_no_topo_sao_caetano_ainda_quer_mais.1058695.0.htm>
Acesso em 30 de julho de 2013.

acordo com o Atlas, a porcentagem de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo é a pior do país, com 39,56%.⁴⁶

A partir de tais resultados, Maceió buscou alternativas para sair dessa posição, iniciando, por exemplo, convênio com o Instituto C&A, em que desenvolveram o projeto Paralapraca. Atualmente, o projeto tem beneficiado 30 escolas da rede municipal de ensino. “Em sala de aula, as crianças são estimuladas a tomar decisões e a fazer as suas próprias escolhas, geralmente em cooperação com os seus colegas sobre o trabalho a ser realizado, possibilitando aumentar sua confiança”, afirma a secretária de Educação, Ana Dayse.⁴⁷

Florianópolis, a capital de mais elevado IDHM do país, tem a Educação como a dimensão que mais cresceu nos 20 últimos anos:



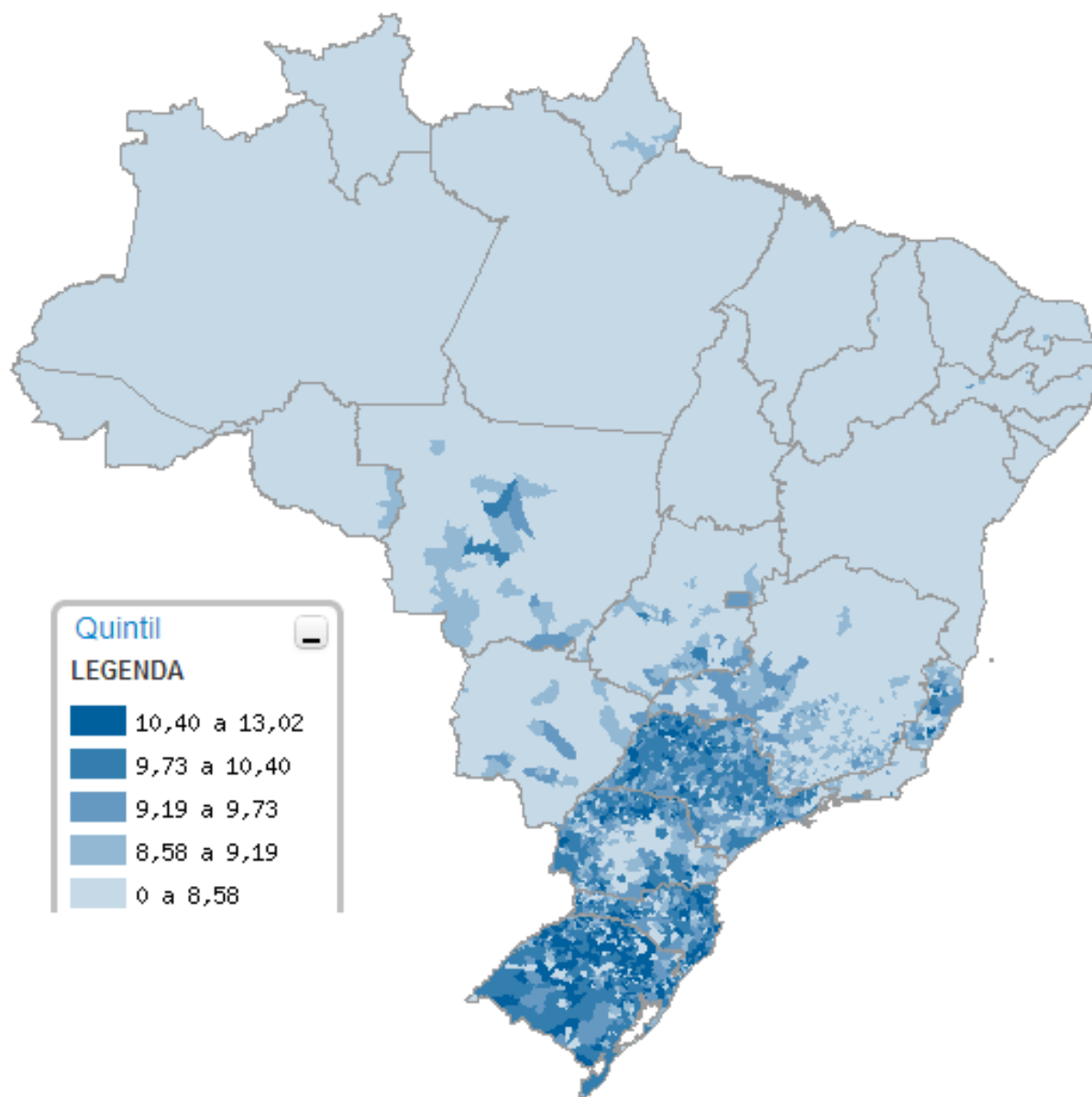
Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Realização do Programa das Nações para o Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/home/>

⁴⁶ Disponível em <<http://tnh1.ne10.uol.com.br/noticia/maceio/2013/07/29/258153/alagoas-tem-o-pior-indice-de-desenvolvimento-humano-do-pais.>> Acesso em 02 de agosto de 2013

⁴⁷ Disponível em <<http://www.tribunahoje.com/noticia/72367/politica/2013/08/13/educaco-de-maceio-firma-parceria-com-instituto-ca.html>> Acesso em 03 de agosto de 2013.

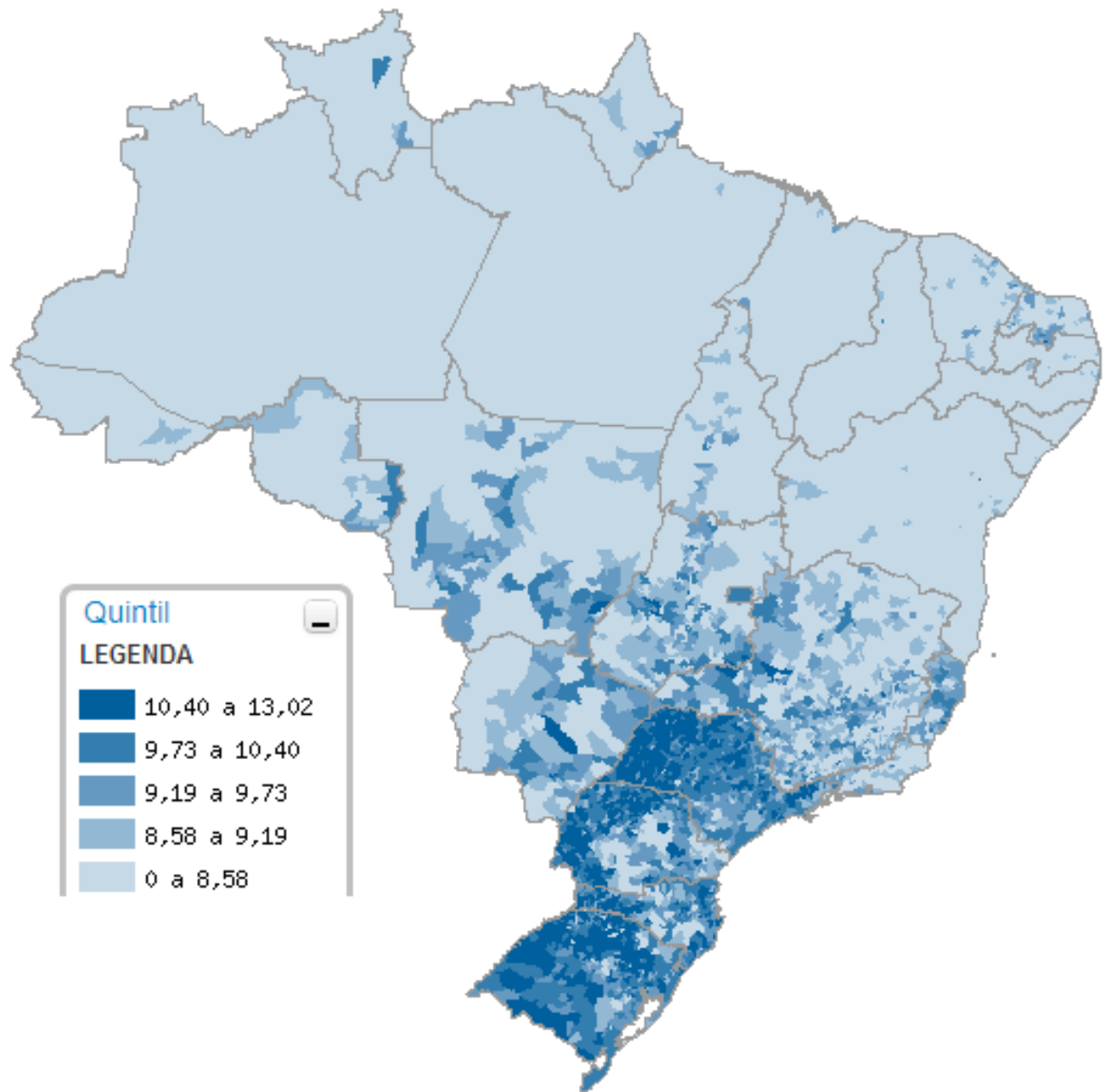
Porém, uma das principais conclusões do Atlas do Brasil 2013, é que o país ainda é fraco em educação, pois mais de 30% das cidades brasileiras têm uma nota inferior a 0.5 nesse quesito e embora seja o componente com pior marcação, foi o que obteve maior avanço nas duas últimas décadas, de acordo com o Atlas:

1991 - Expectativa de anos de estudo aos 18 anos de idade



Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Realização do Programa das Nações para o Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/home/>

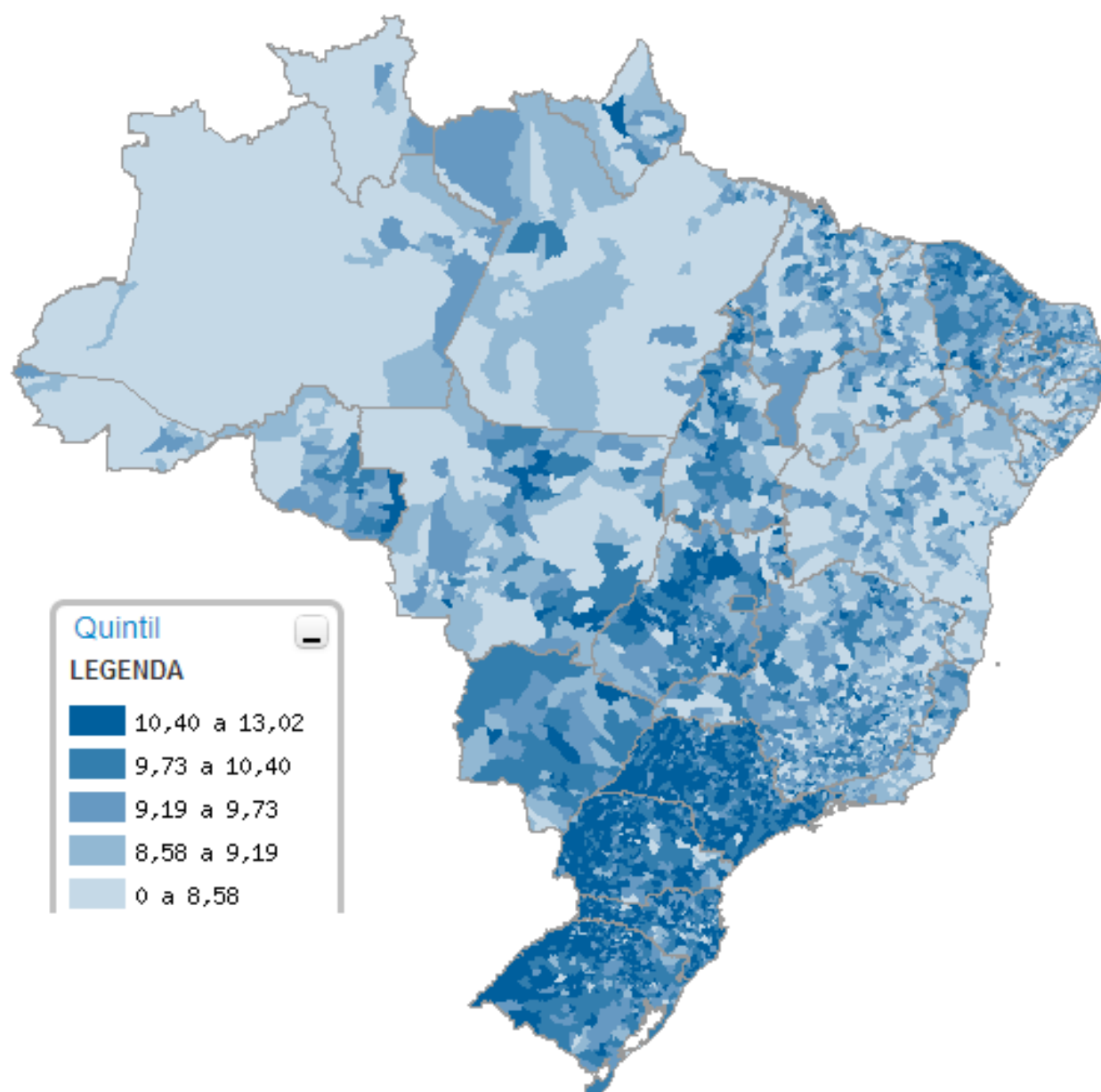
2000 - Expectativa de anos de estudo aos 18 anos de idade



Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Realização do Programa das Nações para o Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em:

<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/home/>

2010 - Expectativa de anos de estudo aos 18 anos de idade



Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Realização do Programa das Nações para o Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em:

<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/home/>

Já Melgaço, no Pará, cidade com o pior IDHM (0.418) do país, segundo o Atlas, possui alta vulnerabilidade, com a justificativa de que 35.94% da população vive em domicílios sem energia elétrica, 19.6% em domicílios com paredes inadequadas e 78.93% em domicílios com abastecimento de água e saneamento sanitário inadequados. Em relação à educação, 77.89% de pessoas vivem em domicílios em que ninguém tem o ensino fundamental completo, 31.45% de pessoas entre 15 e 24 anos não estudam e nem trabalham e são vulneráveis à pobreza, além de 84.96% de pessoas de 18 anos ou mais não terem tido ensino fundamental completo e possuírem ocupação informal. 50% das pessoas são analfabetas e 48% são consideradas pobres.

O mal desempenho de Melgaço e de outras cidades em relação ao IDHM tem sido muitas vezes associado à corrupção ou má administração de seus governos. De acordo com reportagem, o Ministério Público Federal investigou em 2011 o repasse de R\$120 mil da Fundação Nacional de Saúde para o ex-prefeito José Rodrigues Viegas implantar um sistema de abastecimento de água, porém de acordo com os investigadores, apenas 25% da obra foi concluída⁴⁸. Segundo o diretor da Transparência Brasil, Cláudio Weber Abramo, “Quanto mais pobre o lugar, piores são as condições de controle e maior é a chance de você ter corrupção”⁴⁹.

Municípios novos, como Fernando Falcão (MA) e Amajari (PR) não evoluíram, a partir do que mostra o Atlas, por não possuírem boa estrutura e não terem capacidade de planejar boas políticas públicas, permanecendo portanto pobres tais como quando tornaram-se cidades.⁵⁰

Já a péssima colocação do Mato Grosso, tem sido justificada pela estagnação econômica, presença de índios e analfabetismo. A pior colocação do Estado foi a de Campinápolis, a 565 km da capital. Para o prefeito Jeovan Faria, uma das principais razões do baixo índice é clara: mais de 50% da população do município é indígena. Quase 8 mil habitantes, em sua maioria da etnia xavante, pouco se inserem e contribuem para a economia local, além se serem pouco alfabetizados e receberem assistência à saúde de maneira precária por parte do governo federal⁵¹.

⁴⁸ Disponível em <<http://g1.globo.com/para/noticia/2013/08/populacao-denuncia-situacao-de-abandono-em-melgaco-no-pa.html>> Acesso em 06 de agosto de 2013.

⁴⁹ Disponível em <<http://noticias.terra.com.br/brasil/cidades/cidades-com-os-10-piores-idhs-convivem-com-denuncias-de-corrupcao,79b215226db40410VgnVCM4000009bcceb0aRCRD.html>> Acesso em 05 de agosto de 2013.

⁵⁰ Disponível em <<http://www.midianews.com.br/conteudo.php?sid=1&cid=177249>> Acesso em 02 de agosto de 2013.

A questão indígena aparece também no município de Uiramutã, em Roraima, tendo o quinto pior IDHM do país: 0,453. Mais de 88% de sua população é composta por indígenas de acordo com o IBGE, e segundo o secretário executivo do Conselho Indigenista Missionário, Cléber Buzzato, o baixo IDH da região é reflexo de um processo histórico de espoliação, pois de acordo com sua argumentação a posse efetiva dos índios é extremamente recente e há a falta de políticas públicas para a sustentabilidade desses povos⁵².

Japorã (MS), de IDHM 0,526 e renda per capita R\$241,32 teve sua má colocação também justificada pela presença indígena, que compõe metade da população. Paranhos, também localizada no Mato Grosso do Sul, justifica seu péssimo IDHM (0,588) por não ter nenhuma indústria e também pela concentração de indígenas da etnia Guarani Kaiowá. De acordo com o prefeito da cidade, Júlio César de Souza, a livre circulação de bebidas e drogas, somada aos conflitos de terra são as principais causas de suicídios nas aldeias, o que contribui para o baixo IDH⁵³.

Fica claro, a partir do exemplo dos povos indígenas como o IDH funciona não apenas como medição de liberdades e capacidades, mas de participação. É preciso ter liberdade para ser responsável e participar em prol do comprometimento social, que não deve perpassar apenas o Estado, mas envolver instituições e organizações políticas e sociais, instrumentos não governamentais, assim como instituições que permitem o funcionamento de mercados e relações contratuais (Sen, 2012:362). O indivíduo deve ter liberdades, para que não seja passível de decisões, mas agente participativo, sabendo formular valores. Segundo Sen, “a liberdade para participar da avaliação crítica e do processo de formação de valores é, com efeito, uma das liberdades mais cruciais da existência social” (Idem:366), e é por meio da capacidade, primeiramente, e liberdade de escolha, depois, que esta se torna importante para o desenvolvimento. Liberdade diz respeito, então, de acordo com Sen, “aos processos de tomada de decisão e às oportunidades de obter resultados considerados valiosos (Ibidem:370).

⁵¹ Disponível em <<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2013/07/da-economia-presenca-indigena-prefeitos-de-mt-justificam-baixo-idh.html>> Acesso em 03 de agosto de 2013.

⁵² Disponível em <<http://www.midiamax.com.br/noticias/865580-cidade+indigena+possui+5+pior+idh+brasil.html#.UhGh15LVDzk>> Acesso em 10 de agosto de 2013.

⁵³ Disponível em <<http://www.campograndenews.com.br/cidades/indios-e-falta-de-industria-abrem-abismo-entre-melhor-e-pior-idh-de-ms>> Acesso em 10 de agosto de 2013.

Sen resgata, ainda, a teoria do capital humano para associá-la à capacidade humana, da qual considera uma expressão de liberdade. Segundo Foucault, sobre o capital humano, o que emerge é “uma economia feita de unidades-empresas, uma sociedade feita de unidades-empresas: é isso que é, ao mesmo tempo, o princípio de decifração ligado ao liberalismo e sua programação para a racionalização tanto de uma sociedade como de uma economia” (Foucault, 2004:310).

Já Sen, ao afirmar ser o capital humano uma concentração de seres humanos para aumentar suas possibilidades de produção, diferencia-o de capacidade humana por ser esta além de concentração de produção, concentração também do potencial, como liberdade substantiva, das pessoas poderem melhorar suas vidas (Sen, 2012:372). Desse modo, conclui que a abordagem do capital humano se insere no âmbito da capacidade humana, sendo esta mais abrangente por abarcar não apenas consequências diretas, como é o caso do capital humano, mas também indiretas como qualificações humanas. Assim, para o autor,

Embora a prosperidade econômica ajude as pessoas a ter opções mais amplas e a levar uma vida mais gratificante, o mesmo se pode dizer sobre educação, melhores cuidados com saúde, melhores serviços médicos e outros fatores que influenciam causalmente as liberdades efetivas que as pessoas realmente desfrutam [...] Pois os seres humanos não são meramente meios de produção, mas também a finalidade de todo o processo (Idem:375).

A capacidade humana mostra-se, portanto, para além da teoria do capital humano, no sentido de ser muito mais eficaz para o funcionamento da racionalidade neoliberal atual que não pretende apenas extrair produtividade dos indivíduos como empresas, mas neutralizar e capturar possíveis revoltas ao capacitá-los a participar de decisões e se sentirem responsáveis pelas suas vidas e pela vida dos outros, entendendo possíveis melhorias como liberdade e suas infindáveis medições.

2.3. Cidades resilientes

Em 2012 foi divulgado o Relatório “Como Construir Cidades Mais Resilientes –

Um Guia para Gestores Públicos”, Uma Contribuição à Campanha Global 2012 – 2015 pela Organização das Nações Unidas. No prefácio do Relatório, consta que as cidades são os motores do crescimento e da dinâmica nacional, a partir de seus sistemas de governança e capacidades e que, no decorrer da história, desastres têm interrompido a vida em áreas urbanas. Por isso, o Relatório apresenta a gestores públicos um quadro geral para a redução de riscos, boas práticas e ferramentas que já foram aplicadas em diferentes cidades. De acordo com o Relatório, “a mensagem é: resiliência e redução de riscos de desastres devem fazer parte do desenho urbano e das estratégias para alcançar o desenvolvimento sustentável. São necessárias alianças fortes e ampla participação popular.” (ONU, 2012:5).

Para Joey Salceda, Governador da Província de Albay, Filipinas, campeão da Campanha,

A Redução de Riscos de Desastres é um investimento, não um custo. Ela aumenta os retornos dos negócios. Albay tem visto uma onda de investimentos, mesmo depois de tufões e erupções vulcânicas. A adaptação às mudanças climáticas e a redução de riscos permitiram o desenvolvimento mesmo em meio aos desastres, desde que o governo local encarregou-se dos mesmos, e eles já não mais interrompem a vida das pessoas (Idem:7).

Segundo o Relatório, deve-se compreender que o desastre não é natural. Os fatores de risco expõem pessoas e bens a ameaça de possíveis desastres, e populações e seus bens à vulnerabilidades. Afirma que esses fatores não são estáticos e podem ser aperfeiçoados, a depender das capacidades institucionais e individuais em enfrentar e/ou agir em função da redução do risco. Coloca que Ameaça multiplicada por Vulnerabilidade e por Exposição sob Resiliência ou Capacidades de Enfrentamento é igual ao Risco de Desastres.

Uma cidade resiliente a desastres, de acordo com o Relatório, é aquela em que os riscos são minimizados, uma vez que sua população vive em residências e comunidades que obedecem a padrões de segurança e códigos de construção; possui um governo local competente, inclusivo e transparente, preocupando-se com uma urbanização sustentável e que investe recursos ao desenvolvimento de capacidades durante e após um evento adverso ou ameaça natural; onde autoridades locais e a

população compreendem e enfrentam os riscos desenvolvendo processos de informação local e compartilhada, inclusive sobre quem está exposto e é vulnerável; onde existe o empoderamento dos cidadãos para a participação, decisão e planejamento de sua cidade em conjunto com as autoridades locais; preocupa-se em antecipar e minimizar o impacto dos desastres através de tecnologias de monitoramento e proteção de infraestrutura, bens comunitários e individuais; é capaz de responder e implantar estratégias imediatas para retomar rapidamente os serviços básicos para as atividades sociais, institucionais e econômicas após um evento adverso; compreende que grande parte dos itens anteriores são centrais para a construção da resiliência às mudanças ambientais (ONU, 2012).

A Campanha, portanto, se baseia no Quadro de Hyogo, já mencionado. Abrangendo e tratando dos papéis dos estados, organizações regionais e internacionais, chamam à participação e à reunião esforços da sociedade civil, da academia, das organizações voluntárias e da iniciativa privada. Inclui também as vantagens do investimento na redução de risco de desastres e em resiliência: um legado de liderança; vantagens sociais e humanas; crescimento econômico e geração de emprego; comunidades mais habitáveis; articulação das cidades com especialistas e recursos nacionais e internacionais.

Ainda segundo o Relatório, a participação deve ser estabelecida através da relação entre governos locais e nacionais e dos cidadãos com as autoridades. Os grupos de cidadãos de risco devem participar de avaliações e os resultados devem ser compartilhados com todos. Além disso, o monitoramento das cidades deve ser contínuo, incentivando para uma documentação e avaliações históricas de cada local. Trata-se, de acordo com o Relatório, de uma descentralização do poder e da alocação de recursos, para que todos, incluindo tomadores de decisão dos governos locais, funcionários municipais e estaduais, universidades, empresários e grupos de cidadãos, possam participar e serem responsáveis para com os objetivos de desenvolvimento e sustentabilidade dos municípios.

São fornecidos também planos de ação para a garantia da resiliência. É preciso integrar as medidas de redução de risco ao orçamento do governo local para ampliar a resiliência econômica, dos ecossistemas e de infraestrutura do município. Incentivar os setores públicos e privados a participarem do desenvolvimento e de campanhas educativas que promovam ações de resiliência a todos também é muito importante, além de institucionalizar as ações de gestão de desastres, com capacidade para processos

decisórios e acesso aos recursos. O Relatório também ressalta a importância, entre outras, de criar iniciativas para a construção de infraestruturas seguras e de garantia resiliência para fortalecer residências ou se recuperar de vulnerabilidades, além de apoiar padrões de segurança para áreas em situação de risco, incentivar os investidores locais como bancos e companhias de seguros para que reduzam o custo dos materiais. Assevera também a importância de punir aqueles que ampliem o risco e a degradação ambiental e de reconhecer publicamente, ou por meio de premiações, as boas práticas que ampliam a segurança no município.

Aponta que a educação e sensibilização pública são essenciais para que os cidadãos façam parte da responsabilidade coletiva pela construção de cidades resilientes. Toda a comunidade precisa ser educada para saber sobre as ameaças e riscos a que está exposta. É essencial conduzir e promover campanhas para conscientizá-los dos riscos, incentivar grupos de cidadãos, escolas, meios de comunicação em massa e iniciativa privada a justar-se ou apoiar a Campanha Global, além de não deixar de trabalhar com as denominadas autoridades de educação para que envolvam crianças e jovens em atividades, utilizando a credibilidade e influência dessas autoridades para atuarem como militantes da segurança e da redução do risco de desastres (Idem).

No terceiro capítulo do Relatório, são apresentados os 10 passos que precisam ser implantados para a construção de cidades resilientes. São eles: preparação do cenário institucional e sensibilização juntamente com a conscientização de todos; convencimento de atores e formalização do processo participativo; planejamento e execução do processo; familiarização com os riscos do município; condução de avaliação de risco; análise do ambiente e atores locais; preparação de relatório de avaliação; definição de visão, objetivos e ações principais; definição de programas e projetos; institucionalização e manutenção do plano de redução de risco de desastres.

Após isso, deve ser implantada a mobilização de recursos; garantida a ampla participação e apropriação de todos os cidadãos; disseminada a promoção do plano - através de estratégias de comunicação que informem as autoridades locais, as comunidades e outros participantes sobre falhas, problemas e conquistas. Segundo a prefeita de Mumbai, Shraddha Jadhav, sobre ter adotado na cidade os 10 passos para a resiliência, “adotamos uma abordagem abrangente à visão de catástrofes e aumentamos a capacidade de resiliência de 6,5 milhões de moradores de favelas” (Idem: 69).

No Brasil, desenvolve-se a Campanha Construindo Cidades Resilientes, fruto de parceira da Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec) com o a Organização das

Nações Unidas (ONU) e a Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (EIRD), pretendendo a sensibilização de governos e cidadãos baseando-se também na implementação dos 10 passos para a construção de cidades resilientes. Conforme o site da Campanha, “O objetivo de ação é aumentar o grau de consciência e compromisso em torno das práticas de desenvolvimento sustentável, como forma de diminuir as vulnerabilidades e propiciar o bem estar e segurança dos cidadãos”⁵⁴.

As cidades podem participar como cidade modelo quando já se atingiu grandes conquistas em relação a resiliência. Pode ser um modelo de cidade resiliente, se está implementando ou pretendendo estabelecer a resiliência e segurança, ou patrono de cidade modelo, podendo nomear um líder comunitário, prefeito, governador ou outra figura influente que esteja disposto a participar.

No site internacional da Campanha “Making Resilient Cities: My City is getting ready”, do Escritório das Nações Unidas para a Redução de Risco de Desastres, foram mapeadas as cidades que estão implementando medidas para a resiliência.

Águas de São Pedro, cujo IDHM foi o segundo melhor do Brasil (0.854), está a caminho da resiliência, pois segundo a base de dados da Campanha, criou o Sistema Municipal de Proteção e Defesa Civil; reestruturou a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil e investiu em infraestrutura para reduzir riscos. Segundo o prefeito da cidade, Paulo Cesar Borges, Águas de São Pedro é “considerada cidade-saúde, sendo a única Estância brasileira construída de acordo com um projeto anterior e com a finalidade específica de ser um local de cura e lazer, garantias de qualidade de vida de seus habitantes e turistas”⁵⁵.

Campinas, outro exemplo de cidade resiliente, recebeu o primeiro certificado pela ONU como cidade modelo de boas práticas na construção de resiliência para a redução de riscos e desastres. De acordo com o diretor da Defesa Civil de Campinas, Sidney Furtado, responsável pelo treinamento de agentes da Defesa Civil e de 34 outros municípios da região (como Amparo e Arthur Nogueira), “a preparação na busca de respostas para situação de desastres é constante e demanda atenção 24 horas” (Prefeitura de Campinas, 2013).

Com IDHM considerado muito alto (0.805), Campinas possui em relação a

⁵⁴ Disponível em <<http://www.integracao.gov.br/cidadesresilientes/>> Acesso em 20 de julho de 2013.

⁵⁵ Disponível em <<http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/cities/view/3334>> Acesso em 03 de agosto de 2013.

vulnerabilidade social, apenas 0.32% de pessoas que moram em domicílios com abastecimento de água e esgoto inadequados e 11.39% vulneráveis a pobreza, segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Americana também está se preparando para ser referência de cidade resiliente, através de ações e cursos voltados para escolas municipais e associações de moradores de bairro, além de mapear os riscos geológicos, inundações e integrar órgãos visando a redução de riscos⁵⁶.

Valinhos e Vinhedo, do Estado de São Paulo, também com IDHM altíssimos (12^a e 13^a posições, respectivamente), são consideradas cidades a caminho da resiliência. De acordo com a campanha “Resilient Cities”, Valinhos tem integrado todos os departamentos públicos, instituições civis e ONGs a fim de caminhar para o desenvolvimento de atividades que possam reduzir riscos em diversas áreas. Um exemplo é a Secretaria da Educação, que junto com a Coordenadoria da Defesa Civil realiza diversos treinamentos para crianças entre oito e nove anos de idade. Elas recebem treinamento de primeiros socorros, incêndios e enchentes com bombeiros, e fazem disciplinas e ações contra drogas com policiais militares e a guarda civil municipal. Após três meses consecutivos, essas crianças são habilitadas como “Agentes Mirins da Defesa Civil”, podendo multiplicar a conscientização do país e da comunidade em que vivem, de acordo com o site da Campanha.

O Atlas de Desenvolvimento Humano e campanhas que pensam em tornar cidades mais resilientes, respondem ao que atenta Passeti sobre o que vivemos hoje: “Trata-se de um investimento na *ocupação* de inteligências, em participações, conexões, múltiplas identificações, assentamento de direitos, segurança e securitização, conservação do planeta que requer, antes de tudo, *moderação*, e o meio encontrado para tal condição está na vida *resiliente*” (Passeti, 2013:92).

Importa o investimento em saúde, educação e em ambientes, dos quais todos devem participar. Todos são responsáveis pelas *melhorias* de suas vidas e da vida a seu redor. Nesse sentido, as liberdades de que trata Sen, pretendem-se como meios que promovam a capacidade geral de uma pessoa (Sen, 2012:25). Deve-se pensar a liberdade como algo que promova pessoas individualmente e seja, ao mesmo tempo, eficaz para o social. É preciso ter autoestima para participar da produção de novas políticas que, em uma via de mão dupla, irão aumentar as capacidades do povo

⁵⁶ Disponível em <<http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/cities/view/3333>> Acesso em 03 de agosto de 2013.

(Idem:33), e em que papeis do Estado passem a ser de responsabilidade da sociedade. Passetti sintetiza estas regulações do seguinte modo: cria-se a necessidade de que se contribua para a restauração de ambientes degradados e a participação de decisões, desde o bairro em que se vive até o planeta como um todo, em um fluxo sempre inacabado composto por Agendas, metas e objetivos destinados a um *futuro melhor para as gerações* (Passetti, 2013:94).

O IDH segue, portanto, como um índice que na realidade mede a participação conforme a capacitação das pessoas. Em 2013 foi lançado o Atlas aqui apresentado sobre cada município brasileiro. Já no início 2014, a medição se pretende mais precisa e mais localizada, com a criação do Atlas do Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de São Paulo, que mapeará os indicadores sociais dos diferentes bairros da cidade e de 16 regiões metropolitanas numa parceria entre o PNUD, o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e a Fundação Seade (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados). Nesse novo mapeamento, constará um novo conceito, o de Unidade de Desenvolvimento Humano (UDH), que irá procurar dar um recorte mais homogêneo aos problemas enfrentados de cada bairro⁵⁷. De acordo com Maristela Baioni, representante do PNUD no Brasil e assistente do representante do Sistema ONU no Brasil, Jorge Chediek, haverá “um olhar mais profundo da situação do município e dos municípios metropolitano, e [iremos] propor intervenções, soluções e projetos focados nos indicadores de pobreza, saúde, renda” (Idem). Ainda segundo Baioni, “o mapeamento demonstra que as necessidades prioritárias percebidas na capital paulistana são a mobilidade urbana, a segurança pública e a redução da pobreza”⁵⁸.

Sensibilizações e conscientizações, portanto, perpassam por todos na sociedade. Atravessam ricos e pobres, miseráveis e grandes empresas, velhos, jovens e crianças que devem ser capturados desde cedo. Tolerar, incluir-se, participar, enriquecer e punir em prol de uma conduta que se responsabiliza por um ideal de segurança e de desenvolvimentos que utilizam a resiliência como conceito chave.

Ao combinarem resiliência com desenvolvimento sustentável, pretende-se reduzir *vulnerabilidades*, exigindo-se o respeito à propriedade através de estratégias que incitem uma nova educação para o futuro, tendo como alvo principal crianças e jovens, que devem desde cedo aprender a ser tolerantes, participativas, confiar em autoridades,

⁵⁷ Disponível em <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2013/09/onu-vai-mapear-com-lupa-problemas-sociais-da-cidade-de-sao-paulo-3416.html>> Acesso em 01 de novembro de 2013

⁵⁸ Idem.

respeitar a natureza, a água, sabendo apaziguar confrontos ao tornar-se um gestor-mediador de conflitos e a pensar de maneira sustentável em função de uma *cultura de paz*. Pretende-se, enfim, uma sociedade mais justa *no futuro* através de liberdades negociadas.

A resiliência como modo de vida que se almeja local, nacional, regional e global é chave para a conscientização de uma conduta específica ao viver e ao se relacionar, de modo responsável e *eficaz*.

Volta-se para *restaurar* o degradado, ultrapassar vulnerabilidades, minimizar impactos e empoderar cidadãos para que, participando, policiem a si e aos demais. Muito mais do que empreender capital humano, como explicitou Sen, investe-se em todas as capacidades do ser humano, as quais são relacionadas com liberdades, para que sejam educados, incluídos, participativos e inteligentes para que se sintam confiantes e responsáveis pelas suas vidas e também pelas dos outros. Inserem-se em uma não-vida presa às redes de segurança próprias do neoliberalismo que não suporta perigos.

Bibliografia

CARNEIRO, Beatriz. “A construção do dispositivo meio ambiente” *in Revista Ecológica*, n 4, São Paulo, Nu-Sol, 2012. Disponível em < <http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/13057/9560>>

FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*. Tradução de Eduardo Brandão, São Paulo, Martins Fontes, 2004.

OLIVEIRA, Salete. “Anarquia e dissonância abolicionistas”, *in Revista Ponto e Vírgula*, Revista do programa de estudos pós-graduados em ciências sociais da puc-sp, v. 1, São Paulo, 2007.

_____. “Política e resiliência – apaziguamentos distendidos”, *in Revista Ecológica* 4, São Paulo, Nu-Sol, 2012. Disponível em <http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/13067/9568>

PASSETTI, Edson. “Poder e anarquia. Apontamentos libertários sobre o atual conservadorismo moderado”, in *Verve 12*, São Paulo, Nu-Sol, 2007. Disponível em <http://www.nu-sol.org/verve/pdf/Verve12.pdf>

_____. “Transformações da biopolítica e emergência da ecopolítica” in *Revista Ecopolítica 5*, São Paulo, Nu-Sol, 2013. Disponível em <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/15120>>

RODRIGUES, Thiago. “Segurança planetária: entre o climático e o humano”, in *Revista Ecopolítica 3*, São Paulo, Nu-Sol, 2012. Disponível em <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/11385/8298>>

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*, Tradução de Denisse Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes, São Paulo, Companhia das Letras, 2011.

_____. *Desenvolvimento como liberdade*, Tradução de Laura Teixeira Mott, São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

Notícias

CAMPO GRANDE NEWS. Índios e falta de indústria abrem o abismo entre melhor e pior IDH de MS. 10/08/2013.

FOLHA DE S. PAULO. São Caetano do Sul (SP) mantém a 1ª posição no ranking do IDH. 29/07/2013.

G1. Da economia à presença indígena, prefeitos de MT justificam baixo IDH. 30/07/2013.

G1. IDH municipal do Brasil cresce 47,5% em 20 anos, aponta PNUD. 29/07/2013.

G1. População denuncia situação de abandono em Melgaço, no PA. 05/08/2013.

G1. São Caetano (SP) tem o melhor IDH municipal e Melgaço (PA), o pior. 29/07/2013.

IBAHIA. Propostas inovadoras de empresas podem contribuir para alcance dos ODM. 07/06/2013.

MIDIAMAX. Cidade indígena possui 5º pior IDH do Brasil. 09/08/2013.

O ESTADO DE S. PAULO. ANÁLISE: Educação: um falso vilão e o peso do legado. 30/07/2013.

PNUD. 5º Prêmio ODM: práticas exemplares para alcance das metas até 2015 serão premiadas. 03/06/2013.

PNUD. A desigualdade incita o protesto social na América Latina, diz relatório da ONU. 02/05/2013.

PNUD. Assistência pós-terremoto no Haiti se desloca para a reconstrução do país. 12/01/2012.

PNUD. Brasil inclui no documento da Rio+20 diretriz que associa renda mínima a iniciativas sustentáveis. 27/06/2012.

PNUD. Eliminar a fome é condição para o desenvolvimento sustentável na África. 16/05/2012.

PNUD. Helen Clark: Putting Resilience at the Heart of Development Agenda. 16/04/2012.

PNUD. Helen Clark: Conflict and Development: Inclusive Governance, Resilient Societies. 11/02/2013.

PNUD. Helen Clark: ‘Building Resilience: the importance of prioritising disaster risk reduction’. 15/08/2012.

PNUD. Helen Clark: “Empowered Lives; Resilient Nations – Why Health Matters to Human Development”. 31/01/2013.

PNUD. ‘Inclusão e clima são escudos contra crise’. 10/05/2011.

PNUD. Progresso da África deve contar com programas de proteção social, diz relatório. 11/10/2011.

TERRA. Cidades com os piores IDHs convivem com denúncias de corrupção. 04/08/2013.

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Disponível em

<<http://atlasbrasil.org.br/2013/>>

Campaign Resilient Cities.

Disponível em <<http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/>>

Campanha Construindo Cidades Resilientes

Disponível em < <http://www.integracao.gov.br/cidadesresilientes/>>

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REDUÇÃO DE RISCO DE

DESASTRES. Como Construir Cidades Mais Resilientes – Um Guia para Gestores Públicos Locais.

Disponível em <http://www.unisdr.org/files/26462_guiagestorespublicosweb.pdf>

Portal ODM – Acompanhamento Municipal dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em <<http://www.portalodm.com.br/>>

Prêmio 2013 Betinho – Atitude cidadã. Disponível em <<http://www.coeptbrasil.org.br/premiobetinho/Default.aspx>>

Prêmio Greenvana – Greenbest 2013 Brasil. Disponível em <<http://greenbest.greenvana.com/>>

Programa Cidades Sustentáveis. Disponível em <<http://www.cidadessustentaveis.org.br/>>

Relatório de Desenvolvimento Humano. PNUD, 2013. Disponível em <<http://www.un.org/files/HDR2013%20Report%20Portuguese.pdf>>