

DESASTRES NATURAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Carlos Henrique R. Tomé Silva¹

O “rascunho zero” da Rio+20, intitulado “o futuro que queremos” traduz o entendimento de que a redução de riscos de desastres deve ser tratado no contexto do desenvolvimento sustentável. O documento salienta a necessidade de “ampliação da coordenação entre os níveis nacionais, regionais e internacional para uma resposta robusta para emergências ambientais e melhores sistemas de previsão e alerta, assim como uma coordenação mais estreita entre a resposta a essas emergências, a recuperação inicial dos esforços de desenvolvimento incluindo a adoção da “Estrutura [pós-]Hyogo” e sua integração na política de desenvolvimento”.

No plano internacional, os esforços da Organização das Nações Unidas (ONU) estão coordenados em torno da Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (EIRD), instituída em 2000. Essa Estratégia estrutura-se em torno de três conceitos fundamentais: perigos naturais, vulnerabilidade e risco.

- **Perigos naturais:** compreendem fenômenos como terremotos, atividades vulcânicas, tsunamis, ciclones tropicais e outras tormentas severas, tornados e vendavais, inundações fluviais e costeiras, incêndios florestais e fumaça, tempestades de areia e pó, e pragas.
- **Vulnerabilidade:** definida em função das ações e do comportamento humano. Descreve o grau de resistência ou suscetibilidade de um sistema socioeconômico em relação ao impacto dos perigos naturais e desastres tecnológicos ou ambientais. O grau de vulnerabilidade é determinado por uma combinação de fatores, que incluem a consciência da população acerca desses perigos, as condições de vida nos assentamentos humanos e a infraestrutura existente, as políticas e a administração públicas, e as habilidades organizativas em todos os campos relacionados com a gestão de desastres. A pobreza também é uma das causas principais da vulnerabilidade, presente na maioria das regiões do mundo.

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal para as áreas de Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia. Engenheiro Civil (UnB, 1995). Bacharel em Direito (UnB, 2007), Especialista em Geotecnia (UnB, 1997). Especialista em Relações Internacionais (UnB, 2009). Mestre em Relações Internacionais (UnB, 2011).

Desastre natural deve ser entendido, então, como as consequências do impacto de um perigo natural em um sistema socioeconômico com um dado nível de vulnerabilidade, o que impede que a comunidade afetada faça frente ao impacto. A EIRD inclui os desastres tecnológicos e ambientais somente quando são causados por perigos naturais. Desse modo, a expressão “perigos naturais e desastres tecnológicos ou ambientais” descreve situações em que os desastres de origem natural se combinam com a ocorrência de danos tecnológicos e ambientais.

- **Risco:** é a probabilidade de que o desastre natural ocorra. A valoração do risco inclui a avaliação da vulnerabilidade e a predição do impacto, levando em consideração as margens que definem um risco aceitável em determinada comunidade.

Nesse contexto, a missão da EIRD é catalisar, facilitar, mobilizar os recursos e o compromisso em âmbito nacional, regional e internacional dos atores do Sistema da EIRD, para construir resiliência² nas nações e nas comunidades em face de desastres, por meio da implementação do Plano de Ação de Hyogo.

Considerando que as ameaças naturais podem afetar qualquer pessoa, a Organização das Nações Unidas para a EIRD (UNISDR) estabelece alianças e aplica um enfoque global para a redução de desastres. Com isso, busca a participação dos indivíduos e das comunidades, com o objetivo de reduzir a perda de vidas humanas, os reveses socioeconômicos e os danos ambientais causados pelas ameaças naturais.

No intuito de cumprir esse propósito, a EIRD promove quatro objetivos, que são ferramentas-chave na redução do risco de desastres:

1. incrementar a consciência pública para a compreensão do risco, da vulnerabilidade e da redução de desastres em escala mundial;
2. obter o compromisso das autoridades públicas para implementar as políticas e ações para a redução de desastres;

² O conceito de resiliência está relacionado à capacidade de recuperação dos sistemas afetados por modificações nas suas características e condições iniciais.

3. estimular o estabelecimento de alianças interdisciplinares e intersetoriais, incluindo a ampliação de redes para a redução de desastres;
4. melhorar o conhecimento científico sobre a redução de desastres.

A redução do risco de desastres constitui tema relativamente novo e tem uma agenda que vem progredindo, no que tange ao seu conteúdo e à sua concepção. Na década de 1970, tratava-se de um tema eminentemente reativo, centrado na resposta aos desastres para aliviar o sofrimento dos afetados. Em 1994, foi criada a primeira estratégia e o primeiro plano de ação para redução de riscos. Em 2002, o plano para o desenvolvimento sustentável, instituído em Joanesburgo, incluiu uma seção sobre “um enfoque integrado, global e multiameaças para tratar o tema da vulnerabilidade, a avaliação do risco e a gestão de desastres”. Já em 2005, a ONU adotou o Marco de Ação de Hyogo, com linhas prioritárias de ação, destinadas a aumentar a resiliência das nações e comunidades relativamente aos desastres.

O Marco de Ação de Hyogo tem como prioridades: (i) cuidar para que a redução do risco de desastres constitua uma prioridade nacional e local com uma sólida base institucional de aplicação; (ii) identificar, avaliar e monitorar os riscos de desastres e melhorar os sistemas de alerta; (iii) utilizar o conhecimento, a inovação e a educação para criar uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis; (iv) reduzir os fatores de risco subjacentes; (v) fortalecer a preparação em caso de desastre, a fim de assegurar uma resposta eficaz em todos os níveis.

A Plataforma Global para Redução do Risco de Desastres, por seu turno, constitui um fórum mundial que reúne governos, agências da ONU, instituições financeiras internacionais, órgãos regionais, sociedade civil, setor privado e comunidade científica e acadêmica. A Plataforma se reúne a cada dois anos, para ampliar o grau de conscientização, reiterar compromissos assumidos e compartilhar experiências, oferecer orientação estratégica na implementação do Marco de Ação de Hyogo e orientar ações prioritárias. O objetivo da Plataforma é contribuir para que a redução do risco de desastres constitua uma prioridade

Av. N2 Anexo “E” do Senado Federal

CEP: 70165-900 — Brasília DF

Telefones: +55 (61) 3303.5879 / 5880

E-mail: conlegestudos@senado.gov.br

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:
www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim_do_legislativo.html

Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa



nacional e local, com uma sólida base institucional de aplicação, no intuito de apoiar a criação e o fortalecimento dos mecanismos nacionais integrais, tais como as Plataformas Nacionais Multissetoriais.

No Brasil, a prevenção de calamidades integra o rol de atividades essenciais que o Estado deve prover ao cidadão. Como a experiência recente no Brasil atesta, desastres atingem a todos e não apenas os mais pobres. Em regra, estes ocupam áreas de risco por falta de alternativa. Nesse contexto, é preciso reconhecer o passivo de ocupações irregulares que existe nas cidades brasileiras.

As ações de defesa civil podem ser classificadas em ações de prevenção, preparação, resposta e reconstrução. As ações de prevenção e preparação são imprescindíveis para minimizar a ocorrência e os danos provocados por desastres³. A redução do tempo de resposta a desastres é fundamental para o sucesso das ações de defesa civil. Além disso, ações adequadas de monitoramento possibilitam a criação de sistemas eficientes de alerta e alarme.

Essas ações devem ter, necessariamente, caráter cíclico: a resposta apropriada a uma situação de desastre previne desastres secundários. Em outras palavras, ações adequadas de resposta e reconstrução constituem importantes medidas de prevenção.

Para aumentar a segurança da população, é fundamental que a consolidação de uma cultura de defesa civil e gerenciamento de riscos. Entretanto, isso demanda mudanças nos comportamentos das pessoas e, em especial, dos gestores públicos em todos os níveis de governo. A percepção de riscos deve ser despertada nos membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas três esferas da Federação, de modo que todas as ações do sistema de defesa civil possam prevenir desastres; além de preparar os órgãos competentes para a resposta e para a reconstrução das áreas atingidas por eles.

³ Estatísticas internacionais indicam que para cada unidade monetária aplicada em ações de prevenção, outras sete são economizadas em ações de resposta e reconstrução. Contudo, a regra no Brasil é a inexistência de uma cultura de prevenção de desastres.

A defesa civil é financiada, basicamente, por meio de medidas provisórias. Com isso, a liberação de verbas é, em regra, posterior à ocorrência do desastre. Isso acontece porque impera a lógica de que não se pode prever quando ocorrerá o desastre, nem qual será sua intensidade. Contudo, é preciso inverter essa lógica: somente existirá planejamento das ações de defesa civil quando houver dotação orçamentária segura para o setor. Essa garantia é imprescindível para o deslocamento do foco da defesa civil brasileira da resposta e recuperação para a prevenção e preparação. Em outras palavras, é preciso atrelar o planejamento das atividades preventivas à execução estratégica desses planos, o que depende do aporte seguro de verbas.

A Plataforma Nacional para a Redução do Risco de Desastres é um mecanismo que pode adotar a forma de fórum ou de comitê e que serve para promover a redução do risco de desastres em diferentes âmbitos, contribuindo para analisar, orientar e dar seguimento às ações de redução de desastres, mediante um processo coordenado e participativo. Suas atividades são:

1. o estabelecimento de informação de referência para a redução do risco de desastres;
2. a identificação das tendências atuais, lacunas e desafios;
3. a identificação de prioridades nacionais;
4. a elaboração de planos de trabalho orientados a resultados concretos;
5. o estabelecimento de indicadores simples para determinar o progresso alcançado;
6. a documentação de lições aprendidas e boas práticas.

No plano normativo, a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), estruturou o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC). Além disso, a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, “dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de resposta e recuperação nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas; e dá outras providências”.

Av. N2 Anexo “E” do Senado Federal

CEP: 70165-900 — Brasília DF

Telefones: +55 (61) 3303.5879 / 5880

E-mail: conlegestudos@senado.gov.br

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:
www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim_do_legislativo.html

Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SENADO FEDERAL (2011). Relatório Final da Comissão Temporária Interna sobre Defesa Civil. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=101025&tp=1> (Acesso em 1º de junho de 2012).