

ANÁLISE DO REFLEXO DO MARCO DE AÇÃO DE HYOGO (2005-2015) NO BRASIL

Maiane Barbalho da Luz¹
Amanda Alves Queiroga²
Hamilcar José Almeida Filgueira³

RESUMO

A gestão e o planejamento do território das nações são pontos-chaves para a Redução do Risco de Desastres (RRD), sendo a necessidade de instrumentos que possam nortear os governantes de extrema importância, porque é por meio deles que ações podem ser implementadas. Com isso, o objetivo deste trabalho foi a exposição de ações desenvolvidas no Brasil no tempo de vigência do Marco de Ação de Hyogo (2005-2015), visando compreender o impacto desse instrumento no país. O processo metodológico empregado foi fundamentado em revisão de literatura sobre as implicações do Marco de Ação de Hyogo na Gestão de Riscos de Desastres no Brasil. Como uma das principais implicações da Redução de Riscos de Desastres no país na vigência do Marco de Ação de Hyogo, destaca-se a Lei 12.608/2012, que é um marco nacional com relação à temática dos desastres. Ainda, parcerias internacionais foram firmadas, como o Projeto GIDES e a inclusão de três cidades brasileiras no projeto “100 Cidades Resilientes”. Em âmbito municipal, Campinas, em São Paulo, se destaca em relação à integração da Defesa Civil com outros órgãos gestores, a fim de construir uma cidade resiliente aos desastres. Portanto, mesmo que seja a passos lentos, o Brasil está caminhando para a redução dos riscos e das perdas causadas pelos desastres, em busca de construir e buscar um desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Planejamento, Redução de risco de desastres, Instrumentos.

INTRODUÇÃO

A ocorrência cada vez maior de eventos extremos que ocasionam desastres tem preocupado todas as nações do mundo, apresentando cenários de devastação, destruição de espaços públicos e privados, prejuízos financeiros de toda sorte, impactos ambientais negativos e até causando mortes.

Com a grande visibilidade que esses eventos extremos têm obtido no cenário mundial, vêm sendo desenvolvidos alguns mecanismos que visam a Redução do Risco de Desastres (RRD). Órgãos como a Organização das Nações Unidas (ONU) tem se mostrado como “carro chefe” quando o assunto é o desenvolvimento de documentos e reuniões internacionais visando

¹Mestranda do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), maianebarbalho07@gmail.com;

²Mestranda do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), amandaaqueiroga@gmail.com;

³Professor orientador, Doutor, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), hfilgueira@gmail.com.

a unificação das nações com objetivos em comum, dentre eles está a diminuição das perdas decorrentes da ocorrência de desastres.

Dentre algumas ações desenvolvidas pela ONU está o Marco de Ação de Hyogo (MAH) que perdurou durante os anos de 2005 a 2015, objetivando que os países, estados e municípios desenvolvessem e implementassem ações visando a RRD e das perdas sociais, ambientais e econômicas associadas. Essas ações também buscavam o fortalecimento das cidades e nações, tornando-as mais resilientes até o ano de 2015 (EIRD, 2005).

A gestão e o planejamento do território das nações são pontos chaves para a RRD. Porém, o que se nota é que muitos países apresentam algumas deficiências, como habitação em áreas propensas ao risco de desastres relacionados com fenômenos naturais, fiscalização precária ou inexistente dessas áreas e a especulação imobiliária que empurra os indivíduos de baixa renda para regiões inadequadas.

A necessidade de instrumentos que possam nortear os governantes é de extrema importância porque é por meio deles que ações podem ser implementadas. Em se tratando do Brasil, os esforços voltados para a gestão do risco de desastres (GRD) ainda são relativamente “primários” e a prova disso são desastres recorrentes, e até anuais em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, que padecem com inundações, alagamentos e movimentação de massa com certa frequência. Outro desastre que pode alcançar grande magnitude é a seca que assola algumas partes do Brasil, principalmente a região Nordeste que não havendo uma gestão administrativa e social adequada da região, pode causar o que se conhece como êxodo rural, sendo mais um grupo da população vulnerável a superlotar as cidades.

Este trabalho teve por objetivo de verificar quais foram as principais ações desenvolvidas no Brasil, durante a vigência o Marco de Ação de Hyogo 2005-2015, para a redução de risco de desastres.

METODOLOGIA

O processo metodológico empregado neste trabalho foi de abordagem qualitativa, fundamentada em revisão de literatura sobre as implicações do Marco de Ação de Hyogo na Gestão de Risco de Desastres no Brasil.

Para a construção do trabalho, os dados e as informações foram coletadas por meio de pesquisas efetuadas em trabalhos técnicos e científicos publicados em organizações de ensino superior, em páginas na Internet, em eventos técnico-científicos e em periódicos nacionais e

internacionais. Foram observadas quais as atividades desenvolvidas, seus possíveis impactos e as suas contribuições para a redução do risco de desastres. A grande importância da análise dessas possíveis atividades que tenham sido implantadas se deve ao fato de que, é com elas que se avalia a efetividade de acordos e instrumentos como o MAH frente à redução de desastres, podendo compreender quais são os pontos fracos para poder melhorá-los.

DESENVOLVIMENTO

Já se percebe que os perigos atuais não decorrem, sobretudo, da natureza. Se entendem que as tragédias de origens naturais como tornados, terremotos, ainda acontecem com certa regularidade, não obstante o que tem predominado é o que Giddens (1991) nomeia de “um novo perfil de risco introduzido pelo advento da modernidade”, isto é, procede cada vez menos de gêneses naturais e progressivamente das intervenções sociais e culturais.

Para o compreensão do contexto do risco de desastres é imprescindível a conceituação do tal, podendo ser entendido como sendo “a magnitude provável de dano de um ecossistema específico, em um período determinado, ante a presença de uma atividade específica com um potencial perigoso” (VARGAS, 2002, p.15). É constituído por dois fatores: a ameaça e a vulnerabilidade.

O aumento na incidência dos desastres também trouxe uma crescente preocupação internacional sobre o tema. Diversas estratégias foram traçadas para que os países pudessem se organizar e se comprometer a cooperarem com a RRD.

A temática é tão importante que se encontra elencada como uma das metas do objetivo número 11 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), elaborados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), denominado “Cidades e Comunidades sustentáveis”. Isso porque a busca e construção de um desenvolvimento sustentável passa pela formação de cidades sustentáveis, inclusivas e resilientes aos desastres relacionados com fenômenos naturais.

A agenda relacionada aos desastres vem progredindo nas últimas décadas. Na década de 1970, o assunto era tratado de modo paliativo, reativo, de uma ótica mais assistencialista, onde se buscava apenas na redução de sofrimento dos afetados. Já a década de 1990 foi denominada pela ONU como a Década Internacional para a Redução de Riscos de Desastres, a fim de tornar imperativa a agenda de RRD a nível global.

Ainda na década de 1990, em 1994 aconteceu a I Conferência Mundial das Nações Unidas para a Redução de Risco de Desastres, em Yokohama, Japão. Como fruto da conferência foi elaborado o documento “Estratégia e Plano de Ação de Yokohama para um mundo mais seguro (1994-2004)”, que estabeleceu 10 princípios para sua estratégia, além de orientações para a prevenção dos desastres, preparação e mitigação (IDNDR, 1994).

Também nessa década foi fomentada muitas discussões acerca da mitigação e prevenção dos desastres, onde os resultados das pesquisas e debates levantados impulsionaram a continuação da Década Internacional para Redução de Riscos de Desastres, fazendo com que a ONU criasse, em 2000, um secretariado permanente em Genebra, Suíça, buscando disseminar a Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (EIRD), a qual é pautada em três conceitos principais: “perigos naturais, vulnerabilidade e risco”.

Em 2005 aconteceu a II Conferência Mundial das Nações Unidas para a Redução de Risco de Desastres, em Kobe, no Japão, cidade atingida por um grande terremoto 10 anos antes. Dessa conferência emergiu a “Declaração de Hyogo” e o “Quadro de Ação 2005-2015: Construir a Resiliência das Nações e das Comunidades faces aos Desastres”, ou simplesmente “Marco de Ação de Hyogo (MAH)”. O MAH instituiu duas metas a serem alcançadas até 2015, quando haveria a III Conferência Mundial das Nações Unidas para a Redução de Risco de Desastres, em Sendai, também no Japão. As metas foram de aumentar a resiliência das nações e comunidades frente aos desastres e reduzir consideravelmente as perdas causadas pelos mesmos. O Brasil esteve entre os 168 países presentes na Conferência, que se comprometeram a adotar medidas para reduzir o risco de desastres até 2015 (EIRD, 2005).

Recentemente, em 2015, ocorreu a terceira conferência em Sendai, onde foi estabelecido o “Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030”, acordado pela “Declaração de Sendai”.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Desde o estabelecimento do MAH em 2005, tem ocorrido um aumento global nos esforços para reduzir os riscos de desastres e a vulnerabilidade da população, tanto em nível global quanto em nível local. Dentro das estratégias para isso, foi inaugurada em 2009 no Brasil, por exemplo, a Sala de Situação da Agência Nacional das Águas (ANA) a fim de monitorar e analisar a evolução das chuvas, dos níveis de vazão dos principais rios, reservatórios e bacias

hidrográficas. As informações monitoradas funcionam como apoio para tomadas de decisão dos gestores responsáveis.

No Brasil, as ações pós-desastre voltadas a resposta ficaram mais ágeis quando se instaurou o Cartão de Pagamento da Defesa Civil (CPDC), mediante o Decreto nº 7.257, de 2010, que permite aos Estados, Distrito Federal e Municípios terem acesso aos recursos disponibilizados pela União para gerir uma Situação de Emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP). O recurso financeiro oferecido é depositado pela União em uma conta específica do beneficiário em instituição financeira oficial federal. Esse recurso é para ações de socorro, assistência aos afetados, reestabelecimento de serviços básicos essenciais e reconstrução das áreas atingidas pelo desastre (BRASIL, 2010).

Um importante colaborador para a redução de desastres é o Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (Cemaden), dentro do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), que foi criado pelo Decreto Presidencial nº 7.513 em julho de 2011, com o intuito de monitorar e emitir alertas de possíveis desastres provenientes de fenômenos naturais, com o objetivo de salvar vidas como também de reduzir as vulnerabilidades ambiental, social e econômica que são consequências de eventos extremos. O funcionamento do Cemaden se dá em conjunto com diversos órgãos que fornecem dados locais, e esses dados são apreciados e decisões são tomadas visando alertar com o máximo de antecedência possível. O monitoramento é feito 24 horas, todos os dias da semana, com funcionários de diversas áreas do saber que analisam os eventos que ocorrem em todo o Brasil (CEMADEN, 2017).

Ainda em âmbito legislativo, em 2012 foi instituída a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, Lei nº 12.608, que coloca como dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, adotar medidas para RRD. Destaca-se a abordagem sistêmica e integrada de planos de ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação que a Lei propõe. Entre algumas ações propostas pelos planos, ressaltam-se a identificação e mapeamento das áreas propensas a risco de desastres relacionados com fenômenos naturais, bem como o monitoramento das mesmas. Outro ponto importante levantado é a relevância da participação da sociedade civil no processo (BRASIL, 2012). Infelizmente, após 7 anos, essa Lei ainda aguarda a regulamentação pelo governo federal, atrasando o avanço da gestão da redução de risco de desastres no cenário brasileiro.

O já mencionado Escritório das Nações Unidas para a Redução de Riscos de Desastres (EIRD) (ou *United Nations International Strategy for Disaster Reduction* – UNISDR, em

inglês), lançou em 2012 uma campanha mundial para RRD denominada de “*Making Cities Resilient – My city is getting ready*”, que busca desenvolver práticas para a RRD e melhorar a qualidade de vida e segurança da população urbana.

Essa campanha foi disseminada no Brasil pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), órgão vinculado ao Ministério da Integração Nacional (MI), hoje Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), tendo como título “Construindo cidades resilientes – Minha cidade está se preparando!”. Foi elaborado um guia para gestores públicos locais, visando sugerir um quadro local para a redução de risco, elencando práticas e estratégias para alcançar esse propósito (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012). É importante destacar que a construção de cidades resilientes contém 10 ações a serem implementadas por prefeitos e gestores locais, onde cinco têm origem nas prioridades estabelecidas no MAH.

Ainda em 2012, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, intitulada como Rio +20, onde em uma de suas pautas, a temática da RRD foi uma delas. Foi reconhecido que mesmo dispondo de uma boa economia e estrutura, as cidades ainda não estão de todo preparadas para a ocorrência de desastres e como produto desse encontro, foi construído um documento que tem por nome “O futuro que queremos”, visando o desenvolvimento sustentável. Nesse documento, em uma divisão específica, os envolvidos confirmaram o engajamento com o MAH e aconselharam que os Estados-membros e suas repartições agilizassem o Marco, bem como a execução dos seus objetivos (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2015).

O “Projeto de Fortalecimento da Estratégia Nacional da Gestão Integrada em Riscos de Desastres Naturais (GIDES)” é um projeto iniciado em 2013, em que participam o MDR, o MCTIC e o Ministério de Minas e Energia; contando ainda com a colaboração de especialistas japoneses, por meio da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). O Projeto, composto por quatro eixos estratégicos, tem como objetivo fortalecer a capacidade de gestão de riscos e resposta a desastres por movimento de massa no Brasil (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2019).

Em 2014, o Brasil foi destacado como o país com mais municípios participantes na campanha “Cidades Resilientes”. No referido ano, com 282 municípios participantes, o Brasil ficava à frente de países como Áustria, Líbano e Itália (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2014).

Porto Alegre, Rio de Janeiro e Salvador fazem parte do projeto “100 Cidades Resilientes”. Esse projeto foi idealizado pela Fundação Rockefeller, com o intuito de auxiliar

100 cidades a se tornarem mais resilientes, por meio de financiamento para um “Chefe de Resiliência” em cada cidade participante, onde esse representante liderará esforços para desenvolver uma “Estratégia de Resiliência” (100 RESILIENT CITIES, 2018; PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2019).

No ano de 2015, visando a RRD embasado na fase de “pré desastre”, a Representação da Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS) no Brasil, em conjunto com o Ministério da Saúde (MS), por meio da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) e da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), anunciaram a publicação “Desastres Naturais e Saúde no Brasil”, que teve por objetivo relacionar os desastres relacionados com fenômenos naturais e suas implicações na saúde, com vistas no desenvolvimento de ações e políticas públicas que priorizem a redução das consequências dos desastres sobre a saúde (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2015).

Nesse documento, são comentadas algumas consequências ambientais que podem estar associadas a desastres, como inundações e estiagens, e que tais consequências se relacionam diretamente com a saúde, como exemplo, cita-se a contaminação biológica e química da água. Se contempla ainda as consequências socioeconômicas atreladas aos desastres, que é um fator de suma importância como danos estruturais e perda de bens materiais. Reitera-se também a importância de marcos internacionais para a saúde pública, dentre eles o MAH, reconhecendo que quando se reduz os desastres, se reduz a propagação de doenças e quantidade de feridos e isso contribui para a sustentabilidade local (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2015).

Campinas, em São Paulo, é uma das cidades pioneiras na elaboração de planos de ação de RRD em colaboração com a EIRD. A Defesa Civil da cidade, em conjunto com a *AI Systems Research* (AISR), elaborou o Plano de Resiliência de Campinas 2017-2020. O Plano apresenta a metodologia e processos que serão aplicados, bem como os indicadores a serem utilizados, e os projetos e ações a serem implantados (DEFESA CIVIL CAMPINAS, 2017).

Em 2017, a Defesa Civil de Campinas apresentou o “Projeto Comunidade Resiliente”, tornando Campinas a primeira cidade brasileira a desenvolver um projeto em uma comunidade específica. O Projeto em questão utilizou o mapeamento comunitário dos riscos, de forma a identificá-los pela ótica dos moradores e traçar estratégias para a redução dos mesmos e promover a auto-proteção da população. A comunidade escolhida foi a Vale das Garças, em Barão Geraldo, um local que sofre continuamente com inundações e está entre as 30 áreas propensas a riscos identificadas na cidade (PREFEITURA DE CAMPINAS, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com ocorrências crescentes de desastres em todo o mundo, é imprescindível a adoção de mecanismos que auxiliem as nações no quesito de redução de desastres. O desenvolvimento e a aplicação dos tais é dever dos países, estados e municípios que devem estudar as demandas referentes as suas necessidades e agir de conformidade a elas.

O Marco de Ação de Hyogo foi a continuidade de ações referentes a redução de risco de desastres e pelo fato do Brasil ser um dos países membros desse compromisso, desenvolveu algumas ações em seu território entre os anos de 2005 e 2015, que colaboraram para o desenvolvimento da nação para a RRD.

Diante dos acontecimentos refletidos no Brasil, proporcionados pelo Marco de Ação de Hyogo, destaca-se a inclusão de três cidades brasileiras no grande projeto “100 Cidades Resilientes”, promovido pelo Instituto Rockefeller. Ainda, é importante considerar o desenvolvimento de políticas públicas a respeito do tema, como a Lei 12.608/2012, que é um marco para a RRD no Brasil. No âmbito da gestão municipal, a Defesa Civil de Campinas tem se tornado referência nacional em relação a trabalhar de modo integrado com outros órgãos e setores para uma gestão efetiva dos riscos, ganhando inclusive premiações internacionais.

Assim, mesmo que a passos lentos, o Brasil caminha para tratar os desastres de forma intrínseca à dinâmica urbana, a fim de reduzir os riscos de desastres e as perdas geradas por estes.

REFERÊNCIAS

100 RESILIENT CITIES. **100 Cidades Resilientes lança em Salvador iniciativa para implementar plano de resiliência.** fev. 2018. Disponível em: <https://www.100resilientcities.org/100-cidades-resilientes-lanca-em-salvador-iniciativa-para-implementar-plano-de-resiliencia/> . Acesso em: Agosto de 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC. Disponível

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Brasil se destaca com maior número de cidades resilientes no mundo.** out. 2014.

PREFEITURA DE CAMPINAS. **Campinas é primeira cidade com comunidade resiliente em área específica.** jan. 2017. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=30985>>. Acesso em: Agosto de 2019.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Paim participa de encontro da rede 100 Cidades Resilientes.** jul. 2019. Disponível em: <<https://prefeitura.poa.br/gvp/noticias/paim-participa-de-encontro-da-rede-100-cidades-resilientes>> . Acesso em: Agosto de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório das Nações Unidas para a redução de riscos de desastres. **Como construir cidades mais resilientes: um guia para gestores públicos locais.** Genebra, 2012.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. Ministério da Saúde. **Desastres Naturais e Saúde no Brasil.** Brasília, DF: OPAS, Ministério da Saúde, 2015. 56 p.: il. (Série Desenvolvimento Sustentável e Saúde, 2).

VARGAS, J. E. **Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales.** Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, 2002. (Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 50). Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5749/1/S2002612_es.pdf> Acesso em: Julho de 2019.