

**VIII ASSEMBLÉIA PLENÁRIA DO FÓRUM INTERPARLAMENTAR DAS AMÉRICAS  
8-10 DE SETEMBRO DE 2011, ASSUNÇÃO, PARAGUAI**

**GRUPO DE TRABALHO: ENFOQUES MULTIDIMENSIONAIS DA SEGURANÇA CIDADÃ**

**PALESTRANTE: MARCO ANTONIO RODRIGUEZ CORRALES**

**\* NÃO CITAR SEM AURTORIZAÇÃO DO AUTOR**

**ANÁLISES E RECOMENDAÇÕES SOBRE A INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA HUMANA E DE RISCO DE DESASTRES**

A presente análise estabelece a relação entre o campo de ação das políticas e estratégias de segurança humana –portanto da segurança cidadã– e a gestão do risco de desastre, com o objetivo de conseguir uma integração que garanta o desenvolvimento de um marco normativo, institucional e cidadão que promova a segurança, a sustentabilidade e o bem-estar da população.

***Risco e insegurança***

*Os eventos que produzem danos usualmente são chamados “riscos” ou “ameaças” e se referem geralmente à idéia de (in)segurança. A insegurança objetiva baseia-se em modelos matemáticos que usam as companhias de seguros, mas a insegurança subjetiva é a estimacão que cada pessoa faz sobre o grau de risco ao qual está exposto. Esta diferença é a base da análise de estratégias privadas ou públicas para enfrentar o problema. A qualificação da segurança (ou insegurança) depende da ameaça à qual esteja exposta: segurança social, segurança industrial, segurança cidadã. Por outra parte, também se fala de “pessoal”, “familiar”, “nacional” ou de “habitação”, “colheitas” para esclarecer o tipo de sujeitos expostos a cada risco.*

No ano 2010, mundialmente, foram registrados 373 desastres, mais de 296.800 pessoas falecidas, 208 milhões de afetados e um custo aproximado de 110 bilhões de dólares. A região das Américas representa a quarta parte desses desastres, 76% das pessoas falecidas, 6% do total de pessoas afetadas e aproximadamente 46% do total de perdas por desastres. Em todos os sentidos, o ano 2010 ultrapassou a média de desastres do período que foi de 2000 a 2009<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Annual Disaster Statistical Review 2010. The numbers and trends.

41% dos desastres no plano global tiveram origem hidrológica (alagamentos, movimento de massa), 36% foi ocasionado por eventos meteorológicos (tormentas) e 6% teve origem geofísica (sismos, vulcões). Sendo os últimos os que mais afetaram no ano 2010<sup>2</sup>.

No ano 2011 o terremoto no Japão –com conseqüências devastadoras para a população e para a economia desse país–, promoveu a decisão de fechar as plantas de produção de energia atômica na Suíça e na Alemanha. Atualmente, o mundo se mobiliza por mais de 3 milhões de pessoas que sofrem fome no “corno de África”, onde diariamente morrem de fome em média 2 adultos e mais de 150 crianças.

Um desastre é a manifestação de um risco não controlado ou socialmente construído. A partir de uma visão questionada do desenvolvimento, nas últimas décadas foi promovida a exploração irracional dos recursos ambientais, interrompendo em muitos casos o ciclo natural e o equilíbrio, já delicado, entre o homem e a natureza. A ocupação indiscriminada de território, a sobre-exploração de solos, o uso não planejado de recursos hídricos são exemplos do modelo de desenvolvimento que privilegia uma visão curto prazo versus a sustentabilidade de longo prazo.

Os modelos baseados na sobre-exploração dos recursos ambientais levaram a países a ter altos níveis de vulnerabilidade e de exposição a desastres. No entanto, a vulnerabilidade não é somente o resultado de uma visão questionada do desenvolvimento, mas também produto de aspectos relacionados à ingovernabilidade, fraqueza, institucionalidade e escassa normatização no que diz respeito ao meio ambiente e à gestão do risco de desastres.

Os fatores da vulnerabilidade têm sua origem e contribuem de forma importante para os grandes problemas de desenvolvimento, como a pobreza, a desigualdade e a insegurança. Não é uma surpresa que os desastres se manifestem de maneira recorrente em zonas com alto índice de pobreza e exclusão, favorecendo a conformação de círculos viciosos difíceis que inviabilizam vastas regiões.

Os avanços para reduzir o número e o impacto dos desastres foram importantes nas últimas décadas, a partir da assinatura do Marco de Ação de Hyogo (MAH)<sup>3</sup>, os governos vêm desenvolvendo ações que tendem a reduzir sistematicamente a vulnerabilidade e o risco, fortalecendo e difundindo o conhecimento sobre o comportamento das ameaças e formando uma cultura de prevenção com base na introdução da temática nos sistemas de educação formal e informal e promovendo ações de preparação para as contingências. A MAH estabelece um sistema de acompanhamento com indicadores de cada um de seus componentes e a elaboração de relatórios que são apresentados cada dois anos.

Nos últimos anos, teve-se especial cuidado para valorar e integrar a gestão do risco de desastres na cosmovisão e na cultura que hoje tem vigência nos países com maiorias indígenas. A partir da revalorização do conhecimento ancestral e das práticas produtivas sustentáveis, os povos originários conseguiram favorecer as redes de intercâmbio de saber, promovendo o desenvolvimento sustentável mais acorde com a cultura e a prática das pessoas.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Conferência Mundial sobre a Redução dos Desastres, 18-22 de janeiro de 2005, Kobe, Hyogo, Japão.  
<http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Hyogo-framework-for-action-spanish.pdf>.

Os avanços no tema dos gêneros também foram importantes, porque a partir da análise do impacto dos desastres, reconheceu-se que nas sociedades nas quais há maior nível de desigualdade de gênero, os efeitos são maiores e os processos de recuperação e reconstrução consomem mais tempo e recursos. Hoje, é reconhecido que as mulheres sofrem a maior parte do impacto dos desastres, com conseqüências diretas na integridade do lar, na saúde e no desenvolvimento das crianças e, em muitos casos, também no aspecto produtivo e da renda familiar. A mulher tem um papel importante na gestão do risco de desastres, não apenas pelos altos níveis de vulnerabilidade que apresenta, mas também pelo importante papel que tem na sociedade.

Os desastres não respeitam as fronteiras, muitos deles têm impacto em mais de um país. Isto levou a incluir o tema da gestão do risco dentro das agendas de integração regional e sub-regional, formando verdadeiras plataformas de cooperação, coordenação e intercâmbio de conhecimento úteis para enfrentar um problema de tal magnitude. Esses mecanismos regionais têm agendas comuns de trabalho que permitem aos governos alinhar esforços na definição de políticas e de estratégias integrais de redução e transferência do risco de desastres, dando a oportunidade de otimizar os recursos provenientes da cooperação internacional e a partir da experiência conseguir melhores resultados.

Nos últimos anos, ganhou verdadeira importância a preocupação sobre os efeitos do aquecimento global e suas conseqüências no futuro na forma de vida dos seres humanos. A variabilidade climática manifesta eventos extremos e uma maior dispersão do ciclo de água na terra, que vem a aumentar as ameaças já existentes na natureza, dessa vez produto da ação do ser humano.

A mudança climática vai se somar a um mundo marcado por um grande déficit em matéria de desenvolvimento humano. Embora predomine a incerteza respeito aos tempos exatos dos impactos futuros, sua natureza e escala, é provável que as forças que libere o aquecimento global aprofundem desvantagens já existentes. A localização e a estrutura dos meios de subsistência emergirão como poderosas marcas de desvantagem, concentrados em áreas ecológicas frágeis, terras áridas propensas às secas, áreas litorais tendentes a alagamentos e assentamentos urbanos precários, os pobres estão altamente expostos aos riscos que envolve a mudança climática e não possuem recursos para enfrentar o risco.

A mudança climática afetará de diversas maneiras: menor produtividade agrícola; maior insegurança de água; exposição maior a alagamentos litorais e condições climáticas extremas; colapso dos ecossistemas; e maiores riscos para a saúde.

Uma vez que os desastres são um problema do desenvolvimento, a gestão do risco apresenta um conjunto de ferramentas e instrumentos que permitem identificar os fatores inerentes e reduzir o risco de forma integral e sustentada. A partir da análise do risco de desastres, define-se uma estratégia que se transforma em uma política pública e depois é implementada a partir dos sistemas de planejamento do desenvolvimento e de seus instrumentos, como o investimento público, a organização territorial, a institucionalização das responsabilidades sobre o risco de desastres, a alocação dos recursos apropriados e a difusão de informação sobre ameaças e vulnerabilidades.

Mas não se trata apenas de estabelecer políticas públicas para cada problema do desenvolvimento, o desafio é a construção de políticas públicas integrais que resolvam o problema com uma visão holística

do próprio problema e também da solução. No caso específico deste documento, o interesse é estabelecer a sinergia com a segurança humana.

A segurança humana tem duas dimensões fundamentais. A primeira é a proteção em face das ameaças crônicas como a fome, as enfermidades e a repressão; a segunda é a proteção diante de repentinas e prejudiciais interrupções dos padrões de vida cotidiana, quer no lar, quer no trabalho ou na comunidade. Ambas as dimensões sugerem que seria altamente benéfico que os países pudessem adotar perspectivas e políticas preventivas e proativas para reduzir quanto for possível o acontecimento destas ameaças e o risco, produto, principalmente, da vulnerabilidade estrutural das sociedades.

Os desastres trazem como resultados múltiplos efeitos particulares, microdesastres, a desaparecimento de familiares, culturas agrícolas e esforços, a destruição de casas, caminhos e pontes e uma profunda sensação de incerteza e insegurança, que mostra a complexidade dos diversos problemas segundo cada região e comunidade. A ruptura de hábitos, regras e certezas, da estabilidade e coerência cotidiana, produzem um desequilíbrio da harmonia vital, existencial e institucional, que em definitiva produz a segurança dos seres humanos.

Os efeitos do desastre têm primordialmente uma dimensão social. O efeito direto do desastre produz e aprofunda o ambiente de insegurança, ora econômica, ora política ou social, mas também significa o surgimento de uma nova subjetividade, na qual cada vez se ganha mais consciência de viver em uma sociedade de micro riscos e macro riscos, ao identificar que o risco se produz não somente pela recorrência dos fenômenos naturais. Os desastres afetam vários tipos de segurança:

- **Segurança pessoal e jurídica.** O desastre perturba e diminui o limiar de segurança das pessoas, não apenas por seu significado como força natural, mas pela perda de vidas. A segurança jurídica, as liberdades e os direitos humanos têm uma relação direta com o exercício da cidadania, compreendida como a capacidade e o dever dos seres humanos para se envolver em questões vinculadas às comunidades nas quais vivem.
- **Segurança econômica.** Os desastres aumentam a pobreza e isto pode levar a propiciar o aumento da delinqüência. A segurança econômica envolve oportunidades de fontes de renda estáveis. A insegurança humana no plano da renda é expressa na dificuldade que têm as sociedades para garantir para a maioria de seus cidadãos o direito ao trabalho remunerado, um dos mais importantes direitos humanos e, sem dúvida, um elemento que contribui para gerar dignidade, valor e auto-estima. Também é uma das bases de qualquer processo de desenvolvimento econômico de um país. O desastre reduz as fontes de trabalho estáveis, fundamentalmente no setor formal feminino, faz perder boa parte da produção agrícola, incluindo a de auto-consumo, produz aumentos de preços em vários produtos e afeta direta ou indiretamente a renda e o trabalho da maioria das famílias de um país. Também as dificuldades na criação e acesso a renda estão fazendo com que as pessoas sejam dependentes da ajuda de outros e obstaculizando suas prioridades de participação no processo de construção.
- **Segurança ambiental.** Os desastres afetam a segurança ambiental, quer dizer, a relação das pessoas com o meio ambiente natural em que vivem, limitando, por exemplo, o acesso à água.

Depois do desastre pode se observar pessoas em uma espécie de choque, ancoradas em um momento de máxima vulnerabilidade. Isto limita seu dinamismo e participação, produzindo uma situação de paralise para responder adequadamente à solução dos problemas pessoais e comunitários surgidos de uma nova situação. Mesmo quanto um grande número de pessoas participa ativamente da reconstrução e recebe ajuda oportuna, muitos estão imersos no desespero, manifestado, principalmente, na consciência da diminuição de opções e na mudança do horizonte do futuro.

O rosto visível da incerteza e da desesperança é a sociedade desconfiada. As incertezas e desesperanças erodem a formação do capital social, ao enfraquecer o patrimônio do conhecimento e dos hábitos, da comunicação das experiências e práticas e das disposições mentais que as pessoas e a sociedade acumulam, reproduzem e transformam com as gerações. A desconfiança, além disso, tem relação com a escassa motivação das pessoas para envolver-se no trabalho organizado e na ação coletiva, quer dizer, suas respostas são mais individuais do que coletivas ou comunitárias. Por isso, no caso da ajuda humanitária recebida durante uma emergência, a questão da gestão clara dessa ajuda foi tema de conversa cotidiana. A clara percepção de desconfiança manifesta-se no fato de que as comunidades preferem gerir por sua conta a ajuda recebida do que o façam as igrejas ou os organismos internacionais.

Da reflexão surgem as seguintes recomendações:

- Integrar de forma conjunta as políticas públicas de segurança humana e as de gestão do risco de desastres e a mudança climática para conseguir sinergias em aspectos normativos, institucionais e de organização social.
- Fortalecer a integração dos países em sub-regiões e regiões, para a produção de instrumentos comuns, cooperação horizontal, intercâmbio de informação e conhecimento em temas de segurança e desastres.
- Formar e fortalecer a institucionalidade de gestão de desastres de forma que favoreça o cumprimento dos Direitos Humanos e contribua positivamente para a manutenção dos princípios da segurança humana.
- Promover uma visão de proteção civil, que, baseada em valores de solidariedade e participação conforme uma organização cidadã, a qual a partir de uma normativa específica de voluntariado permita integrar esses elementos.
- Considerar dentro dos processos de recuperação e reconstrução pós-desastre elementos destinados a fortalecer o capital social e o conceito de segurança humana.

## NOTA BIOGRÁFICA DO PALESTRANTE: MARCO ANTONIO RODRIGUEZ CORRALES

Consultor boliviano. Desempenhou o cargo de Diretor Nacional do Serviço Nacional de Redução de Riscos, designação direta do Presidente da República. Consultor desde 1998 no serviço Nacional de Defesa Civil, Ministério de Defesa Nacional e Ministério de Desenvolvimento Sustentável. Como Coordenador de Projeto, promoveu a aprovação da Lei para a Redução do Risco e Resposta a Desastres (Lei No. 2140), desenho da Lei Modificadora (Lei No. 2335) e regulamentação respectiva (DS No. 26739). Desenhou na Bolívia e em outros países da região metodologias e instrumentos para a gestão do risco de desastres, como Planos Nacionais, Setoriais, Departamentais e Municipais; planos agenciais e inter-agenciais de contingência (SNU); sistematização de lições aprendidas em resposta a desastres; sistematização de práticas de gestão de risco, protocolos de preparativos e resposta a desastres e estratégias de fortalecimento de preparativos e resposta a emergências e desastres.

Desde 2003, como membro da equipe UNDAC, realizou dez missões de coordenação e resposta a desastres em Guatemala, Guiana, República Dominicana, Peru, Cuba, Honduras, Panamá, Haiti e Colômbia. Pela experiência e o perfil profissional, atualmente faz parte da equipe mundial de instrutores da OCHA Genebra (desde 2005) e de Líderes de Equipe (desde 2007).

Na América Latina e no Caribe, desenhou a estratégia de implementação da Plataforma do Conhecimento no componente de nutrição e emergência; organizou eventos preparatórios para a região de América Central para a temporada de ciclones de 2006; desenhou a Metodologia de Avaliação Rápida Humanitária aprovada pela REDLAC, implementando processos de capacitação de equipes da UNETE e parceiros humanitários em Honduras, República Dominicana, Guatemala, Panamá E Belize; em Guatemala implementou processos de capacitação da metodologia de avaliação rápida humanitária municipal e comunitariamente.

Formação Profissional: Mestrado em Estratégia Empresarial e Competitividade Global (Bolívia); Especialização Internacional em Planejamento Estratégico e Alta Gerência (Bolívia); Especialização Superior em Gerenciamento e Controle Financeiro (Chile/Bolívia); Licenciatura em Administração de Empresas (Bolívia); Técnico Superior de Bolsa de Valores (Bolívia).