

## A redução do risco de desastres: uma chamada para a ação



© Yann Arthus-Bertrand/La Terre vue du Ciel - Casas inundadas no sul de Dhaka, Bangladesh (23°21' N, 90°31' E)

### • O PAPEL DOS ATORES LOCAIS NA VINCULAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO COM A REDUÇÃO DE DESASTRES

Entrevista com Andrew Maskrey  
(PNUD/BCPR e Presidente da IRP)

### • RECUPERAÇÃO E RECONSTRUÇÃO

Lições tiradas do Japão e da  
Indonésia

### • SISTEMAS DE ALERTA RÁPIDO E REDUÇÃO EFETIVA DE RISCOS

O papel do Enviado Especial  
da ONU para a Recuperação  
após o Tsunami, Presidente  
W. J. Clinton

### • COMO PASSAR DA RESPOSTA À PREVENÇÃO Experiências de África

### • MULHERES, REDUÇÃO DO RISCO DE DESASTRES E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Helena Molin Valdés  
(Diretora-Adjunta, ONU/EIRD)

### • GESTÃO LOCAL DO RISCO E PLANIFICAÇÃO ESTRATÉGICA Conceitos e experiências na América Central e Latina

Este número especial foi realizado em colaboração com:

a Plataforma Internacional para a Recuperação (IRP) e a Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (ONU/EIRD)

**O Programa Delnet do Centro Internacional de Formação da Organização Internacional do Trabalho (OIT)**, Agência Especializada das Nações Unidas, desde 1998 apoia e fortalece os atores locais nos processos de desenvolvimento dos territórios em que atuam. É dirigido a técnicos, gestores e responsáveis de instituições públicas e privadas implicados nos processos de desenvolvimento local, fornecendo formação, informação, assessoria técnica e ferramentas para o trabalho em rede, através da utilização das tecnologias da informação e comunicação. Delnet conecta mais de 71 países e mais de 1.700 pessoas e instituições em todo o Mundo em português, espanhol e inglês.

**Este número especial foi realizado em colaboração com:  
a Plataforma Internacional para a Recuperação (IRP) e  
a Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (ONU/EIRD)**

#### **Conselho Editorial**

**Emilio Carrillo** – *Especialista Internacional em Desenvolvimento Local e Professor de Economia na Universidade de Sevilha. Vice-prefeito e Secretário de Urbanismo do Município de Sevilha, Espanha.*

**Jovelina Imperial** – *Assessora para Assuntos de Cooperação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*

**Martha Pacheco** – *Chefe do Programa para as Américas do Centro Internacional de Formação da OIT*

**David Valenzuela** – *Ex-Presidente da Fundação Interamericana*

**Angel L. Vidal** – *Manager do Programa Delnet do Centro Internacional de Formação da OIT.*

#### **Coordenação**

**Alice Voza** - *Equipe técnica do Programa Delnet do Centro Internacional de Formação da OIT*

#### **Equipe de Redação**

**Equipe técnica do Programa Delnet do Centro Internacional de Formação da OIT**

#### **Desenho editorial e grafismo dos separadores de seção**

**Marco Giacone Griva** – *Criações de Gráfica Computadorizada, Turim, Itália*

#### **Foto da Capa**

© **Yann Arthus-Bertrand/La Terre vue du Ciel**

#### **Casas inundadas no sul de Dhaka, Bangladesh (23°21' N, 90°31' E)**

*O Bangladesh é um delta coberto por uma vasta rede de trezentos canais. De junho a setembro, fortes chuvas monçônicas fazem com que os rios transbordem e inuntem metade do país. Acostumados a esse ciclo natural, parte da sua população vive permanentemente em ilhas fluviais temporárias, feitas de areia e lodo depositados pelos rios. Em 1998, porém, dois terços do país ficou inundado por vários meses depois da pior inundação do século XX, que tirou a vida a 1.300 pessoas e deixou 31 milhões sem teto. Efeito do aquecimento global, os desastres naturais deste tipo estão-se tornando cada vez mais comuns e, seis anos depois, o Bangladesh foi novamente devastado por inunda es. Este   um dos países mais populosos do mundo e também um dos mais pobres e mais vulneráveis às mudanças climáticas. Antes de 2020, 20 milhões de bangladeshianos serão forçados a deixar o país devido ao desaparecimento gradual do solo que se perde sob as enchentes.*

Desde 1990, Yann Arthus-Bertrand sobrevoa centenas de países. As suas fotos aéreas, que não podem dissociar-se da sua perspectiva, convidam-nos a refletir sobre a evolu o da Terra e o futuro dos seus habitantes. Ao longo dos últimos 50 anos, os seres humanos alteraram os ecossistemas mais rapidamente e intensamente do que em qualquer outro período da história humana. Barreiras ao nosso ecossistema aparecem em todos os lados:  gua potável, águas oceânicas, florestas, ar, solos férteis, espaços abertos... Chegamos a este ponto crítico, a alternativa que uma política de desenvolvimento sustentável oferece deveria ajudar a trazer   tona as mudanças necessárias para "solucionar as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gera es futuras poderem prover às próprias necessidades". Cada indivíduo pode e deve agir e contribuir para o futuro do Planeta e da humanidade, começando desde já. Página web: <http://www.yannarthusbertrand.org>

#### **Secretaria de Reda o**

**Programa Delnet CIF/OIT**

**Tel: +39 011 693 6365 - Fax: +39 011 693 6477**

**E-mail: [local.glob@delnetitcilo.net](mailto:local.glob@delnetitcilo.net)**

As denomina es usadas, conforme a prática seguida pelas Na es Unidas, e a forma de apresenta o dos dados nas publica es da OIT não implicam uma considera o crítica por parte da Organiza o Internacional do Trabalho em rela o   situa o jurídica dos países, às áreas ou territórios citados ou às suas autoridades, nem sobre a delimita o das suas fronteiras. A responsabilidade das opiniões expressas nos artigos, estudos e em outras colabora es assinados pertence, exclusivamente, aos seus autores e a sua publica o não significa a aprova o da OIT. As referências a empresas ou a processos ou produtos comerciais não implicam qualquer aprova o por parte da OIT, assim como o fato de empresas ou processos ou produtos comerciais não serem mencionados não implica uma desaprova o.

#### **ADVERTÊNCIA**

A utiliza o de uma linguagem que não discrimine nem marque diferenças entre homens e mulheres   uma das preocupa es da nossa Organiza o. Porém, tal uso no nosso idioma apresenta solu es muito variadas, sobre as quais os lingüistas ainda não chegaram a um acordo. Neste sentido, e com o intuito de evitar a sobrecarga gráfica que implicaria utilizar "o/a" para marcar a presença de ambos os sexos, optamos por utilizar o clássico masculino genérico, considerando que todas as men es nesse g nero representam sempre todos, homens e mulheres, abrangendo claramente ambos os sexos.

# Índice

|                 |     |
|-----------------|-----|
| Prefácio.....   | iii |
| Editorial ..... | v   |

## **I - A redução do risco de desastres e o desenvolvimento local sustentável**

|   |    |
|---|----|
| A redução do risco de desastres: uma chamada para a ação                                |    |
| <i>Jaime Valdés</i> .....   | 2  |
| África face aos desastres: como passar da resposta à prevenção                          |    |
| <i>Noroarisoa Rakotonrandria</i> .....  | 8  |
| Recuperação e reconstrução depois do Grande Terremoto de Hanshin-Awaji no Japão         |    |
| Lições tiradas da experiência de Kobe   |    |
| <i>Masahiko Murata</i> .....  | 10 |
| Mulheres, redução do risco de desastres e o desenvolvimento sustentável                 |    |
| Uma perspectiva de gênero   |    |
| <i>Helena Molin Valdés</i> .....  | 16 |
| Educação e preparação comunitária diante dos desastres na América Central               |    |
| O trabalho das Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho            |    |
| <i>Xavier Castellanos M.</i> .....  | 22 |
| Redução do risco de desastres: experiências na Ásia e América Central .....             | 26 |
| Indonésia: Reforçando comunidades mediante a reconstrução pós-desastre.....             | 27 |
| Nicarágua: Estratégias locais de prevenção e mitigação de desastres.....                | 32 |
| Boas práticas, boas políticas - As experiências concretas como dinamizadoras da mudança |    |
| <i>Emilio Carrillo</i> .....  | 38 |

## **II - Entrevista**


|   |    |
|---|----|
| O papel dos atores locais na vinculação do desenvolvimento com a redução de desastres                     |    |
| Entrevista com Andrew Maskrey   |    |
| Chefe da Unidade de Redução de Desastres da Direção de Prevenção de Crises e de Recuperação do PNUD ..... | 44 |

## **III - @global...@local**

|   |    |
|---|----|
| Sistemas de alerta rápido e redução efetiva de riscos                                 |    |
| O papel do Enviado Especial das Nações Unidas para a Recuperação após o Tsunami ..... | 52 |
| Cidades e Governos Locais Unidos  |    |
| Tsunami 2004 - Resposta ao desastre e compromisso com a reconstrução.....             | 56 |
| Gestão local do risco   |    |
| Conceitos e experiências na América Central   |    |
| <i>Allan Lavell</i> .....   | 58 |
| Vulnerabilidade das PME's diante dos desastres na América Central                     |    |
| <i>Emilio Zevallos V.</i> .....   | 62 |
| Itália: Educação em cultura ambiental   |    |
| <i>Antonio Varaldo</i> .....  | 65 |
| Bolívia: A gestão do risco de desastres como parte do planejamento local              |    |
| <i>Nicole Clot</i> .....  | 67 |

## **IV - Espaço aberto**

|  |    |
|--|----|
| 2005 foi o ano dos desastres naturais?                             |    |
| <i>Theresa Braine</i> .....  | 72 |
| O leitor opina   |    |
| Guia para colaborações .....                                       | 76 |
| Resenha de livros  |    |
| A gestão local do risco: conceito e práticas                       |    |
| Colapso: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso ..... | 78 |
| Organizações Internacionais  |    |
| Quadro de Ação de Hyogo 2005-2015 .....                            | 82 |
| O Programa Delnet do Centro Internacional de Formação da OIT       |    |
| Descrição e objetivos do Programa Delnet .....                     | 84 |

 **@local.glob** (Pensamento Global para o Desenvolvimento Local), nasceu em abril de 2005 por iniciativa do Programa Delnet do Centro Internacional de Formação da Organização Internacional do Trabalho e é avalada pelo seu Conselho Editorial, no qual estão presentes pessoas com ampla experiência no mundo do desenvolvimento local e entidades de reconhecido prestígio internacional.

Para esta publicação escolhemos como título **@local.glob** já que vamos tentar prover, em cada número, um espaço aberto de opinião, intercâmbio e pensamento em apoio aos processos de descentralização e desenvolvimento local num mundo globalizado. O local e o global interagindo, sendo causa e efeito do debate, da análise, da reflexão sobre a complexidade do nosso mundo.

O desenvolvimento local surgiu há já muitos anos pela via prática, quando os atores locais começaram a enfrentar problemas concretos de gestão e crescimento do próprio território. Atualmente, a comunidade internacional reconhece oficialmente o papel crucial que os governos locais desempenham na realização de políticas sustentáveis de desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Desde **@local.glob**, consideramos conveniente dar um passo mais e pôr o desenvolvimento local na primeira fila, dando-lhe o papel que deve ter no mundo globalizado. É necessário criar um pensamento sólido que surja da experiência dos atores locais de todo o mundo e que se traduza em políticas concretas de desenvolvimento do território. Para que as políticas de desenvolvimento local sejam eficazes, é preciso também um quadro teórico. Porém, é igualmente crucial que este quadro teórico provenha de experiências concretas, dos acertos e dos fracassos, do que foi aprendido das melhores práticas, mas também dos erros do cotidiano.

Cada número desta revista é possível graças à colaboração de pessoas e instituições que no seu trabalho cotidiano demonstram o seu forte compromisso com os processos de descentralização e de desenvolvimento local e que, através dos seus artigos, colocam a sua grande experiência à disposição, apostando neste espaço de diálogo construtivo, de reflexão e participação.

**N**o começo do novo milênio, as nações do mundo se comprometeram com um programa de desenvolvimento mundial ambicioso para lutar contra a pobreza, as doenças, a degradação ambiental, a fome, o analfabetismo e as devastadoras conseqüências dos desastres causados pela vulnerabilidade aos riscos naturais. Os essenciais Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000), o Plano de Aplicação de Joanesburgo para o Desenvolvimento Sustentável (2002) e o Quadro de Ação de Hyogo (2005-2015) estabelecem prioridades de ação concretas para enfrentar esses desafios. O prazo limite para cumprir a maioria desses objetivos de desenvolvimento é 2015 (dentro de apenas nove anos).

Cerca de 75 por cento da população mundial se encontra em situação de risco de desastres provocados por fenômenos naturais. As tendências mundiais mostram que o crescimento urbano, a degradação ambiental e o aquecimento global exacerbam o impacto dos desastres e aumentam a vulnerabilidade das comunidades de todo o mundo, especialmente das mais pobres.

Chegou a hora de adotar medidas sem precedentes para mudar o curso do desenvolvimento mundial. Devemos urgentemente reformular as nossas prioridades para dar início a um desenvolvimento sustentável real, no qual se reduzam tanto a pobreza quanto o risco de desastres. Para que isso aconteça, os governos dos países expostos a riscos devem dar prioridade à redução do risco de desastres nas suas políticas nacionais e disponibilizar recursos para pôr em prática essas políticas visando assegurar o desenvolvimento sustentável.

O sistema das Nações Unidas e suas organizações afins podem desempenhar uma função de liderança na promoção dessa mudança. A Plataforma Internacional para a Recuperação, ancorada no Quadro de Ação de Hyogo, trabalha para servir as comunidades e nações afetadas de forma mais eficaz, garantindo que a redução do risco de desastres seja um componente essencial dos esforços de recuperação e facilitando uma melhor coordenação e intercâmbio de informação entre os principais organismos internacionais que participam nas atividades de recuperação após um desastre.

A Plataforma Internacional para a Recuperação é um mecanismo prático para aplicar o programa das Nações Unidas de redução de desastres e pobreza, utilizando as atividades de recuperação como uma oportunidade fundamental para reduzir o risco de desastres. Uma recuperação bem planejada pode diminuir a vulnerabilidade da população através do crescimento econômico, das oportunidades de emprego, dos serviços sociais e da reconstrução das infra-estruturas. Porém, sem o cuidado ou a compreensão apropriados, os esforços de recuperação também podem provocar um aumento do risco de desastres. ➡

*Para construir comunidades com maior capacidade de resistência, devemos concentrar os nossos esforços localmente. Esta publicação, **@local.glob - Pensamento Global para o Desenvolvimento Local**, segue a proposta de dar voz ao âmbito local e, ao mesmo tempo, dirigir-se aos responsáveis pelas tomadas de decisões no mundo inteiro.*

*Esperamos que este número especial da revista **@local.glob** contribua para a promoção do debate mundial sobre como acelerar um processo comum de colaboração e coordenação à escala local, nacional, regional e internacional sobre a aplicação do Quadro de Ação de Hyogo e a conquista dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O nosso principal propósito é facilitar e apoiar os esforços dos governos, autoridades locais, organizações internacionais e instituições financeiras e comerciais multilaterais para investir na redução do risco de desastres e promover políticas de desenvolvimento sustentável que criem melhores oportunidades para todos.*

*Sálvano Briceño  
Diretor  
Secretariado da EIRD, Nações Unidas*

*José Manuel Salazar-Xirinachs  
Diretor Executivo  
Setor de Emprego da OIT*

*Genebra, Julho de 2006*

**A** luta contra a pobreza, a degradação ambiental e as devastadoras conseqüências dos desastres causados pela vulnerabilidade diante dos riscos naturais são objetivos que só podem ser alcançados se houver um esforço integrado: **promovendo as políticas de desenvolvimento sustentável** em diferentes escalas, entre as distintas partes interessadas e com uma perspectiva multisetorial.

Por outras palavras, **a responsabilidade de cumprir e aplicar o Quadro de Ação de Hyogo (2005-2015)<sup>1</sup> e atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio** não se limita apenas ao contexto nacional e internacional: **requer o interesse, a participação e o compromisso das autoridades locais, dos atores sócio-econômicos locais e da comunidade como um todo.**

Convencidos de que a redução do risco de desastres deveria se centrar na origem do problema e não nos seus sintomas, o Programa sobre Resposta às Crises e Reconstrução (OIT/CRISIS) da OIT e o Programa Delnet do Centro Internacional de Formação da OIT tornaram-se, no ano passado, membros da Plataforma Internacional para a Recuperação, com o objetivo específico de apoiar as atividades de fomento das capacidades que vinculam os esforços de recuperação às estratégias de desenvolvimento sustentável.

O Programa **OIT/CRISIS** foi criado em 1999, no âmbito do Setor de Emprego da OIT, com o intuito de criar ferramentas e oferecer serviços de assistência técnica aos países vulneráveis a crises que enfrentam desafios em termos de emprego. A sua finalidade é a de promover a reintegração sócio-econômica dos grupos afetados por crises e fortalecer a capacidade da OIT para responder de uma forma oportuna, integral e efetiva a diferentes tipos de situações de crises. O objetivo principal é gerar um impacto rápido em termos de criação de empregos, assentando as bases para um processo de recuperação sócio-econômica sustentável e de oportunidades de trabalho a longo prazo.

O **Delnet** trabalha desde 1998 como um programa de apoio ao desenvolvimento local, visando melhorar as capacidades tanto humanas quanto institucionais num mundo onde os encarregados de tomar decisões no âmbito local estão assumindo cada vez maiores responsabilidades para alcançar o desenvolvimento dos seus territórios através do planejamento estratégico, melhorando, assim, a qualidade de vida dos seus habitantes.

Os objetivos e as atividades da OIT/CRISIS e Delnet nos últimos dez anos representam dois lados da mesma moeda: a sustentabilidade. O nosso apoio conjunto ao programa de 2015 no âmbito da Plataforma Internacional para a Recuperação apenas terá repercussões significativas se o desenvolvimento sustentável local for o núcleo da nossa ação.



<sup>1</sup> Quadro de Ação de Hyogo (2005-2015): aumento da resiliência das nações e das comunidades perante os desastres <http://www.unisdr.org/wcdr>.

*“Sob a devastação que um desastre deixa, muitas vezes subjazem vulnerabilidades oriundas da pobreza, exclusão social e da degradação ambiental”<sup>2</sup>. Apesar de uma comunidade sustentável não poder evitar os tornados, furacões, terremotos, inundações ou secas, ela deve ser capaz de reduzir os estragos materiais que estes fenômenos causam aos seus territórios e habitantes, minimizando, desse modo, o seu impacto social, econômico e ambiental.*

*Quanto maior for o apóio internacional às estratégias de redução do risco de desastres e maior a integração nas políticas locais e nacionais e, por último (mas não por isso menos importante), no planejamento estratégico local, mais próximo estaremos de chegar a padrões de desenvolvimento que a escassez de recursos na Terra e as suas desigualdades sociais pedem com urgência.*

*Este número especial de **@local.glob** está dedicado aos responsáveis pela tomada de decisões locais, nacionais e internacionais que compreendem que a sustentabilidade e a redução de desastres não são uma utopia inalcançável, mas sim algo que pode ser conquistado com compromisso e responsabilidade.*

*“A sustentabilidade é um conceito amplo que pode oferecer às localidades um quadro dentro do qual realizar muitas coisas com visão de futuro que já estão sendo feitas (ou que se desejam fazer), sejam elas melhorias no estilo de vida, na segurança, nas oportunidades econômicas ou a proteção do meio-ambiente”<sup>3</sup>.*

*Esperamos que desfrute da leitura deste terceiro número de **@local.glob**: “A redução do risco de desastres: uma chamada para a ação” e desejamos também que aqui encontre inspiração para tomar medidas e compromissos para o futuro.*

Angel L. Vidal  
Manager do Delnet  
Centro Internacional de Formação da OIT

Alfredo Lazarte  
Chefe do Programa sobre Resposta às  
Crises e Reconstrução  
OIT/CRISIS

Turim e Genebra, Julho de 2006

<sup>2</sup> Fonte: <http://www.ilo.org/public/english/employment/crisis/index.htm>.

<sup>3</sup> Fonte: Natural Hazards Center, Holistic Disaster Recovery. Ideas for Building Local Sustainability after a Natural Disaster, Universidade do Colorado, Estados Unidos da América, 2001.