

Desde há muito tempo este livro é esperado: um livro dedicado a apresentar estudos e ensaios acadêmicos sobre risco e desastre no Brasil, elaborado desde uma perspectiva social e crítica, seguindo as diretrizes do que se tem denominado de “o paradigma da vulnerabilidade”. Além disso, também é extremamente esperançoso e pertinente o desenvolvimento de um grupo expansivo de estudiosos e praticantes, que assumem visões e compromissos questionadores perante a conotação tradicional de “desastres naturais”, de enfoques centralizados na ameaça ou de base tecnocrática. Escrever o Prefácio de um empreendimento desta natureza, no contexto de expansão das bases investigativas da temática, desde uma perspectiva crítica, é tanto um prazer como uma honra, e objeto de felicitações para todos os envolvidos.

Há um antecedente interessante quanto ao avanço nos estudos sobre risco e desastres na América Latina e Caribe e quanto a avanços e mudanças nas bases e conceitos que subjazem à ação do governo na temática. E isto é, entre outras coisas, o atraso relativo ou absoluto, com relação ao avanço para conceituações críticas, dos maiores países da nossa região – Brasil, Argentina e México – se comparados com os países andinos e da América Central, por exemplo (até pouco tempo atrás, este avanço também esteve aquém da referência regional em outros países do Cone Sul, como Chile, Paraguai e Uruguai).

É fato conhecido que um estímulo importante, se não fundamental, para a mudança de paradigma interpretativo sobre os riscos e desastres na região de América Latina e o Caribe (ALC) foi dado pela criação de *La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres* – LA RED – em 1992, em São José, Costa Rica. À reunião inaugural somente assistiram 15 pessoas, o que refletia o número muito reduzido de pessoas identificáveis que advogavam por trabalhos e interpretações críticas, com visão desde as ciências humanas e com ênfase no social. Desenvolvendo ideias e conceitos que assimilaram cooperativamente e naturalizaram avanços do hemisfério norte, Europa e os Estados Unidos, LA RED conseguiu, por meio de publicações, reuniões, pesquisa e capacitação, impulsionar uma transformação radical no discurso e propostas de ação de muitos dos países da região de ALC, a tal ponto que hoje os conteúdos das novas leis e políticas públicas na América Central e países andinos refletem os conceitos básicos que a LA RED desenvolveu. Nos países do Cone Sul não é assim.

1. Tradução de Viviana Aguilar Muñoz. Revisão de Victor Marchezini.

Embora tenha de se reconhecer que, na reunião fundadora de LA RED, houve participação de instituições do Nordeste brasileiro (um centro de pesquisas sobre calamidades da Universidade Federal de Campina Grande e João Pessoa) – facilitada pelo *International Development Research Centre* (IDRC), do Canadá –, que apresentou ideias e ações inovadoras, e também tenha de se reconhecer que em distintas universidades do Brasil, por exemplo, a Luterana em Canoas (RS), houve grande interesse em abordar um enfoque alternativo, como, por exemplo, “risco tecnológico”, é fato que grande parte da temática no Brasil foi abordada com base em conceitos tecnocráticos e “fiscalistas”, com domínio na temática de resposta humanitária.

Explicar essa “anomalia” ou atraso no Brasil e demais países do Cone Sul é importante e bem poderia ser objeto de pesquisa. Como explicar esse atraso na Argentina, onde existiram desde cedo focos de análise crítica na temática, sem nunca chegar a ser grandes movimentos – lembremos, por exemplo, do trabalho de Hilda Herzer, *descanse em paz*; ou, no Chile, que contribuiu tanto para o avanço das ciências sociais na nossa região sob a pressão e libertação das ditaduras, que as assediam durante tanto tempo. Por enquanto podem-se sugerir vários aspectos que poderiam ajudar a explicar a razão de esses países ficarem tão relegados no trabalho crítico da temática de risco e desastres.

Uma característica comum entre esses países, inclusive o Paraguai, foi sua vivência de uma época de domínio de cruéis ditaduras. Isto poderia explicar o domínio pós-ditadura das Forças Armadas na constituição da temática de desastre, assim como o domínio das ações de resposta à emergência, mas sem grande preocupação pela prevenção e mitigação do risco.

Um segundo aspecto é o tamanho dos países (Argentina, Brasil, Chile), seu domínio regional e isolamento intelectual relativo a pensamentos gerados no exterior perante suas próprias produções intelectuais, o nacionalismo de conhecimentos e sua autonomia, impenetráveis desde fora, e menos ainda por ideias difundidas em pequenos países de outras partes da mesma região.

Um terceiro aspecto importante para os países do Cone Sul, exceto Chile e a região andina da Argentina, foi a percepção de que eram menos propensos a desastres, onde não existiam vulcões nem terremotos de grande monta e onde dominam as inundações e secas que, a despeito de sua importância e impacto, não geravam muito interesse em temas de prevenção, numa época em que dominavam somente soluções do tipo estruturais aplicáveis a terremotos.

Quarto aspecto, no caso de países de grandes proporções, as opções para a criação de uma comunidade transregional de pensamento é talvez mais difícil do que em pequenos países; o isolamento relativo entre as regiões Sul, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil é amplo em se tratando de comunicação e discussão intelectual.

Em quinto lugar, pode-se conjecturar que países de grandes proporções se mantiveram relativamente isolados das influências de projetos e programas es-

estimulados por agentes externos internacionais, tais como PREDECAN (*Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina*) e CEPREDENAC (*Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central*), que foram importantes ao introduzir ideias baseadas nas novas conceituações desenvolvidas internacionalmente por meio de LA RED.

E, finalmente, no caso específico do Brasil, a língua e o distanciamento acadêmico e intelectual entre o país e a América Latina hispânica poderia ter contribuído para a falta de divulgação e integração de ideias e noções novas.

A produção intelectual de base crítica que é apresentada neste livro comprova que, pouco a pouco, a situação histórica muda e um número crescente de investigadores de distintas partes do Brasil têm se preocupado pela pesquisa segundo novas premissas e esquemas. Que os resultados de parte dessa pesquisa sejam apresentados em um só volume é um resultado louvável e de grande importância, pois evidencia que há uma comunidade de pensamento que transcende fronteiras regionais e locais no país. As proposições para criar redes de investigadores no âmbito nacional comprova isso. Sabemos, ainda, que as reformas das leis sobre o tema no Brasil têm-se acoplado a ideias e demandas presentes nos acordos de Sendai e Hyogo, embora na prática ainda dominem ações de resposta a desastres, mostrando o que também ocorre em outros países de longa tradição de reforma: o conceito diz uma coisa e, na prática, seguem-se visões do passado. Dependência de rota (*path dependency*) e *status quo* são dois padrões difíceis de romper neste tema, agora dirigido por pensamento sobre risco, mas dominado por necessidades de resposta a desastres.

A base de um pensamento crítico fundamentado no entendimento de risco e, mediante isso, de desastre, sob a noção de risco contínuo, sustenta-se na interpretação de que o desenvolvimento, levado de forma insustentável, desigual, excludente, marginal e crescentemente transnacional, globalizado, constitui-se na base da construção do risco na sociedade. Parte da relação *desenvolvimento–risco* manifesta-se, hoje, cada vez mais na concatenação de causalidades e impactos com uma sinergia negativa criada pela inter-relação entre ameaças de base natural, socionatural, tecnológica e social, intensificadas pelas mudanças climáticas; sendo estas últimas um tema de grande importância no Brasil, pela incidência de ameaças hidrometeorológicas e hidrogeológicas no país.

A incorporação de contribuições teóricas e metodológicas dos modelos PAR (*Press and Release Framework*) e FORIN (*Forensic Investigations of Disasters*), neste livro, assume grande importância e complementa o sentido da investigação aqui apresentada em distintos capítulos, dando lugar, espera-se, a um renovado impulso do avanço na investigação nacional. Por outra parte, os resultados de pesquisa publicados retomam, em diversos aspectos, discussões sobre processos impulsionadores do risco (*risk drivers*) em suas facetas de ameaça, exposição e vulnerabilidade. Os temas de ordenamento territorial e plane-

jamento urbano, de gestão ambiental, de redução da pobreza, de investimento transversal, conhecimento do risco e governança, estão presentes e ilustrados por meio de estudos desenvolvidos sobre distintas regiões do país.

Qual é o desafio da pesquisa que informa sobre a ação na temática de risco e desastres na ALC e que, se poderia esperar, seja adotada e fortalecida no Brasil, e em outros países, como produto do surgimento de uma base investigativa crítica? Sem dúvida, esse desafio deve estar fundamentado na visão do risco de desastre como contexto colateral a formas particulares de crescimento econômico, de “desenvolvimento” desigual, em que se pode ver o risco, muitas vezes, como produto inevitável e até “coerente” com os objetivos e metas do próprio desenvolvimento e em que a dupla tendência pobreza–ganância marca os polos e os contrapontos da construção do risco.

A base territorial que determina a construção do risco será o urbano, a cidade nas suas expressões macro, micro e através. Com uma sociedade hoje mais de 75% urbana, o Brasil promete a consolidação e o avanço nesse indicador com o crescimento tanto de áreas marginais consolidadas, muitas localizadas em zonas de ameaça alta, como também de áreas de luxo e alto padrão, mas aos poucos em maior risco pela combinação de ameaças de base natural e tecnológica com a vulnerabilidade dos sistemas urbanos e seus meios de subsistência em geral. A inter-relação e a sinergia entre todas as partes de uma cidade garantem a transferência horizontal e expansiva do risco, num contexto em que reinam considerações de renda urbana combinada com segregação social e espacial, e a cidade reflete o luxo e a pobreza contrastados em condições de baixa governança.

Um desafio e dilema para o especialista em gestão de riscos (GDR), ou quem seja que a for promover, é entender em qual grau o risco de desastre que se materializa no território está vinculado com o processo de desenvolvimento, da forma como este se tem estabelecido e continua a se fixar na ALC nos dias de hoje. O risco, construído historicamente por incidência das causas de base e dos promotores mais diretos, relacionados com processos de planejamento territorial, gestão ambiental, pobreza, investimento público e má governança, já é passado e é real; as opções para sua redução são poucas em virtude do alto custo e da falta de alternativas reais em face das circunstâncias econômicas, sociais e políticas dos países.

Com relação ao risco futuro (aquele que ainda será construído territorial e setorialmente, social e produtivamente, junto com a expansão dos países com referência à infraestrutura e à moradia), se persistirem as condições atuais do risco, extenuadas por forçantes de mudanças climáticas (lembramos que as ameaças hidrometeorológicas ainda são deflagradoras de mais de 80% dos impactos na região), quais são as opções reais para uma gestão prospectiva que os possa controlar ou prever? Em qual medida as condições de base do risco são intrínsecas ao modelo de desenvolvimento promovido pela sociedade, e assim

inevitavelmente se desprende e faz parte a partir desse modelo? Quais opções existem, agindo à margem desse modelo, de que sejam mitigados os efeitos, embora persista o velho modelo? Existem opções de ação, trabalhando à margem, para controle do risco em condições tais de modelos cujos impactos se moldam sob contextos em que a cidade “informal”, excluída, expande-se e domina, o coeficiente de Gini piora, a economia de produtos primários e minerais de exportação se mantém, a fronteira “agrícola” se expande e se amplia a exploração irracional de recursos naturais em países como Brasil e Peru?

Essas questões devem ser feitas em um contexto em que as evidências mostram que o risco tem aumentado constantemente nas últimas décadas com uma escassez de ações suficientes para impedir isso. Em tais condições, quais são realmente as opções de controle no futuro, se o controle no passado não tiver sido bem-sucedido e o modelo de desenvolvimento tenha mudado muito pouco. Estas são questões que não devem desencorajar, mas, sim, incentivar-nos a pensar de forma mais dinâmica, de forma muito mais integrada sobre o risco e os processos de desenvolvimento. Se a redução de risco ou seu controle no futuro dependem de mudança de modelo, e os especialistas em GDR, de modo geral, não são “políticos”, como é que poderemos garantir uma ação eficaz ou, pelo menos, dentro dos limites do modelo vigente, diminuir os efeitos negativos sobre milhares de pessoas, desde o técnico, o acadêmico, organizações não governamentais e sociedade civil? Como podemos avançar para uma relação mais ágil e conscienciosa entre conhecimentos técnicos e astúcia política?

É urgente e palpável assumir o desafio de construir evidências e difundir os conceitos de risco de desastre, de tal maneira que não sejam vistos, na sociedade e entre os governos, como assunto marginal, como algo desconectado de outros problemas ou em concorrência com eles pela atenção, redução ou pelos recursos. O esforço para pôr o tema na mesa das discussões tem conduzido as questões de risco e desastre a uma hipersetorização, à sua constituição como algo além que se junta com outra coisa para acrescentar, diferente de algo completo por si mesmo e integrado ao desenvolvimento. Requer-se ainda pesquisa e educação que recomponham a temática, incorpore-a, integre às discussões convencionais de desenvolvimento e gestão. As vantagens da Gestão de Risco de Desastres (GRD) e da Adaptação às Mudanças Climáticas devem ser apresentadas como contribuições que vão além da redução ou controle do risco, que incluem temáticas como a criação de riqueza, a redução de desigualdades, a criação de emprego, o acesso a serviços básicos, bem como outros aspectos presentes na noção de tríplice dividendo da gestão de risco de desastre.<sup>2</sup>

2. Evitar perdas quando os desastres ocorrem; (2) estimular a atividade econômica graças à redução do risco de desastres; e (3) desenvolvimento de co-benefícios, ou usos, de um investimento específico em gestão de risco de desastre. Para mais informações, ver: <https://www.odi.org/publications/9599-triple-dividend-resilience-development-goals-multiple-benefits-disaster-risk-management>.

Finalmente, precisamos de investigações que assumam que o objetivo da gestão de risco (GDR) é aumentar a sustentabilidade do desenvolvimento, e não só para reduzir perdas e danos que são produto de um mau desenvolvimento no passado, embora isto já faça parte da equação. Precisamos de pesquisas que ajam desde o positivo da ação, de um jeito inovador. Assim como existem Ministérios de Saúde e não de doença, Ministérios de Justiça e não de injustiça, Ministérios de Segurança e não de crime, devemos enxergar o lado positivo das nossas ações e não o lado compensador de ações anteriores erradas. A prospecção deve ser o fim, sem esquecer, mas também sem priorizar ações corretivas ou reacionárias. O objetivo é o desenvolvimento sustentável e justo e não o manejo de riscos e desastres, construídos a partir de um modelo de desenvolvimento injusto e desnorteado.

Esperamos que esta coleção de ensaios sirva para estimular e suscitar maior interesse neste tema de risco e desastre no país, assim como maiores esforços de pesquisa. Estamos certos de que assim será.