

SUMÁRIO
EXECUTIVO

Itabuna/BA



MARÇO|2024

Projeto:

APRENDIZADOS E DESAFIOS PARA A GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES RELACIONADOS A EXTREMOS DE CHUVA EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Projeto: **Aprendizados e desafios para a gestão de riscos de desastres relacionados a extremos de chuva em municípios brasileiros**

Apoio: 

Realização: **Centro de Estudos em Sustentabilidade, Fundação Getulio Vargas (FGVces)**



Coordenador geral: **Mário Prestes Monzoni Neto**

Coordenadora do Programa Adapta: **Mariana Xavier Nicolletti**

Equipe Técnica: **Adriana de Paula Cavalcante Fraga**
José Agnello Alves Dias de Andrade
Léa Lameirinhas Malina
Maria Letícia de Alvarenga Carvalho
Mariana Luiza Fiocco Machini

MARÇO|2024

Sumário

Introdução	4
Caracterização: Itabuna/BA	7
Fatores relacionados a desastres	8
Panorama de políticas	10
Etapas e atividades desenvolvidas	11
Recomendações e boas práticas	15
Papel da defesa civil	16
Arranjos e governança	18
Gestão de dados e da informação	21
Instrumentos de planejamento	23
Origem de recursos e formas de investimentos	25
Políticas de habitação	27
Participação e Mobilização Social	30
Considerações Finais	34

Introdução

Nas últimas décadas, desastres relacionados a eventos climáticos extremos têm se multiplicado em número e gravidade de impactos, evidenciando a vulnerabilidade dos sistemas socioambientais nas diversas regiões e territórios brasileiros à emergência climática e seus efeitos. Recentemente, a Amazônia foi destaque nos noticiários nacionais e internacionais dada a intensa seca enfrentada, o que compromete não apenas sua biodiversidade e o equilíbrio climático global, mas também as condições de vida de milhões de pessoas que habitam a região. Simultaneamente, o sul e sudeste do país experimentaram excesso de precipitação sem precedentes, resultando em inundações e deslizamentos de terra, afetando vidas, infraestruturas e economias locais.

Diante deste contexto, o Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVces), estabeleceu o programa Adapta, voltado a Adaptação, Resiliência e Gestão de Riscos de Desastres. O Adapta representa um esforço do FGVces em colaborar com o aprimoramento de estratégias e políticas de adaptação às mudanças climáticas no Brasil, com enfoque na participação social, abordagem multissetorial, conhecimento transdisciplinar e justiça climática orientada pelas necessidades e interesses das populações e expressões culturais locais. Dentre as iniciativas do programa, estão pesquisas aplicadas voltadas ao fortalecimento de capacidades para o planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e medidas de adaptação no nível municipal. Uma de suas frentes, financiada pela FGV, foi a realização da pesquisa sobre aprendizados e desafios para a gestão de riscos de desastres relacionados a extremos de chuva em municípios brasileiros. A pesquisa resultou em um extenso relatório que embasa este sumário. Foram estudados quatro municípios atingidos por chuvas intensas nos últimos anos - Petrópolis/RJ, Franco da Rocha/SP, Itabuna/BA e Salvador/BA - com o objetivo de compreender os principais problemas que levaram a desastres, as reações do poder público e populações, aprendizados e principais gargalos para GRD.

O processo que levou à seleção dos municípios para a realização destes estudos de caso considerou diversos municípios afligidos por desastres relacionados a extremos de chuva de forma recorrente e histórica. Sua escolha foi pautada por critérios que priorizaram municípios que haviam passado por episódios recentes de desastres (2021, 2022), diversidade regional - situados em diferentes estados - de características geográficas e sociais - tamanho, população e configurações socioeconômicas e variedade de fatores de vulnerabilidade, de exposição e das consequências dos eventos críticos passados em cada localidade.

Adotou-se na pesquisa a perspectiva de GRD como um processo social permanente e contínuo, sustentado pela atuação conjunta de estruturas institucionais e comunitárias, voltado ao enfrentamento de vulnerabilidades, exposição e ameaças existentes em um dado território. A GRD deve considerar que os riscos não têm origem em fatores meramente naturais, sendo fruto de processos históricos, econômicos e espaciais socialmente construídos.

A pesquisa visou aprofundar o entendimento sobre as dinâmicas e as consequências dos desastres relacionados a eventos extremos de chuva nos quatro municípios selecionados, abordando aprendizados adquiridos e desafios que o poder público e a sociedade civil enfrentam para mitigar e responder a essas adversidades.

Também procurou compreender as estratégias adotadas pelo poder público, especialmente na esfera municipal, para prevenir as ocorrências de desastres e minimizar seus efeitos. Além disso, buscou explorar os mecanismos de aprendizado institucional e comunitário gerados a partir dessas experiências, com o intuito de identificar práticas eficazes e inspiradoras em outros contextos.

As recomendações formuladas a partir dos avanços e dificuldades encontrados nos quatro municípios podem ser adaptadas e aplicadas em outros contextos municipais, configurando-se enquanto um recurso para pessoas formuladoras de políticas, membros do poder público que lidam com gestão de riscos de desastres, comunidades em áreas de risco e pesquisadores da GRD, fornecendo *insights* baseados em experiências reais.

Este sumário apresenta informações e resultados direcionados ao município de Itabuna/BA. Ele é composto por uma caracterização breve do município, dos principais fatores relacionados aos desastres ocasionados por extremos de chuva e a menção de alguns marcos nas políticas de âmbito municipal relacionados ao tema. Em seguida, é apresentada a metodologia de pesquisa desenvolvida para o alcance dos resultados e elaboração das recomendações. Por fim, são apresentadas as recomendações relacionadas a (i) Papel da Defesa Civil; (ii) Arranjos e governança; (iii) Gestão de dados e da informação; (iv) Instrumentos de planejamento; (v) Origens de recursos e formas de investimento; (vi) Políticas de habitação; e (vii) Participação e mobilização social.

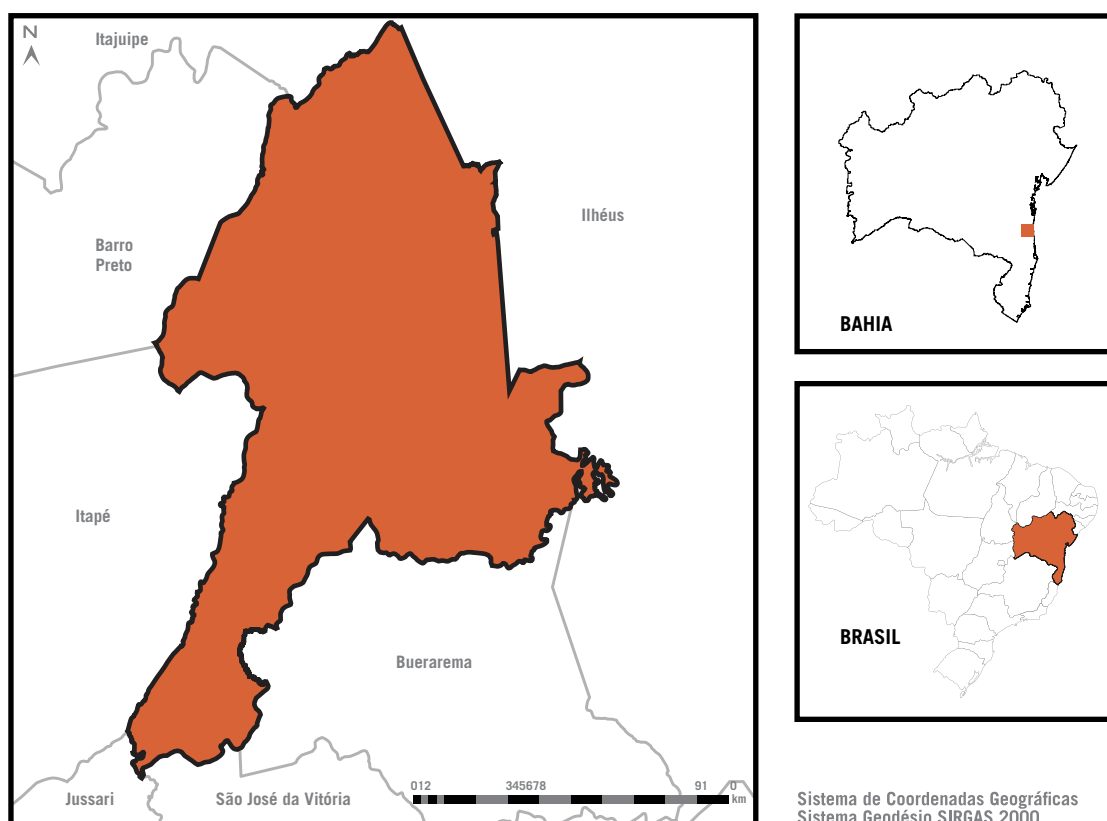
Itabuna/BA, no sul da Bahia, foi escolhido para o estudo por ser afetado de forma recorrente por desastres relacionados a inundações e por ter passado por dois desastres de ampla magnitude, inclusive regional, nos anos de 2021 e 2022. Por ser um dos maiores municípios em número de habitantes do sul da Bahia e concentrar a maior parte da população urbana residente na Bacia do rio Cachoeira, que corta a cidade, Itabuna possui posição estratégica na GRD no âmbito regional. Ainda que as entrevistas e rodas de conversa tenham se concentrado no município de Itabuna, a pesquisa no local permitiu investigar a dinâmica de eventos extremos que afetam múltiplas municipalidades simultaneamente, lançando luz a problemas e soluções regionais e interrelacionados. Itabuna amplia o escopo geográfico do estudo, incluindo um contexto da região nordeste do Brasil.

Caracterização: Itabuna/BA

Localizado no estado da Bahia, Itabuna possui população de aproximadamente 186.708 habitantes segundo o Censo 2022, distribuídos em uma área de 401 km², resultando em uma densidade demográfica de 465,57 hab./km².

Sua região, inicialmente habitada por povos indígenas, começou a ser colonizada a partir de meados do século XIX. Esta ocupação foi impulsionada pela localização estratégica de Itabuna, que se estabeleceu como um ponto de passagem crucial para tropeiros a caminho de Vitória da Conquista.

Figura 1- Mapa de limites e localização do município de Itabuna/BA



Fonte: Adaptado de Requião e Santo (2023).¹

O desenvolvimento posterior da área, então conhecida como Arraial de Tabocas, foi marcado pela derrubada de um grande jequitibá, episódio que teria dado origem ao nome da localidade, relacionando-se à prática de abrir novas áreas de cultivo. A história de Itabuna, que oficialmente se tornou município em 1910, entrelaça-se com as narrativas de seus primeiros assentamentos não indígenas, como a vila de Ferradas, batizada inicialmente de Dom Pedro de Alcântara, que precedeu o arraial de Tabocas em cerca de três décadas.

No cenário econômico atual, Itabuna destaca-se por uma diversidade de setores, incluindo serviços, varejo, alimentação, manufatura, indústrias de transformação e construção civil, entre outros. Este perfil econômico variado sublinha a importância do município não apenas como um ponto histórico de conexão regional, mas também como um centro de atividades comerciais e industriais na Bahia.

Fatores relacionados a desastres

Diversos fatores contribuem para cenários de desastres em Itabuna. Os fatores de risco refletem padrões históricos de urbanização, vulnerabilidades do ambiente natural e construído, dinâmicas socioeconômicas e desafios de gestão que, coletivamente, conformam a paisagem de riscos de desastres. Cada um desses fatores interage de maneira complexa com os outros, criando um cenário desafiador para a GRD.

O município de Itabuna é caracterizado por sua topografia predominantemente plana e rede hidrológica intrincada e complexa, com destaque ao rio Cachoeira cujo leito atravessa a área urbana do município. Esse cenário geográfico e hidrológico, de relevo plano, com muitos canais e fundo do vale do rio Cachoeira, limita o fluxo de água aumentando a vulnerabilidade do município a enchentes.

Sua área urbana central densamente povoada é entrelaçada com aproximadamente 27 canais e riachos. A configuração da cidade, juntamente com uma elevação de cerca de apenas 50 metros acima do nível do mar e a ausência de inclinações significativas, leva a descarga lenta de água dos cursos d'água. Além disso, o trecho de saída do rio Cachoeira, próximo a Itabuna, é notavelmente amplo e rochoso, o que também gera lenta drenagem para o mar.

Eventos de chuva intensa em Itabuna, que saturam os canais tributários do rio Cachoeira, causam um rápido aumento no nível da água no seu vale, levando também ao aumento brusco do nível dos canais devido ao refluxo. As enchentes em Itabuna e municípios próximos não se devem apenas à precipitação local sobre o rio Cachoeira, mas também à chuva sobre as bacias dos rios Salgado e Colônia, que rapidamente alimentam o rio Cachoeira. Quando essa onda atinge Itabuna, a lenta drenagem em direção a Ilhéus, na foz do rio, intensifica a ocorrência de enchentes e inundações. A situação ainda é agravada

pela presença da atividade agrícola e pecuária perto das cabeceiras dos rios e pela falta de zonas de amortecimento ripário, que aumenta a poluição da água, acelera o escoamento durante eventos de chuva e contribui para o assoreamento do rio.

Segundo a percepção de pessoas interlocutoras consultadas, as mudanças climáticas têm impacto significativo nas condições meteorológicas locais, gerando tanto períodos de chuvas intensas quanto de secas prolongadas. Os relatos mencionam que se tem observado um padrão de precipitação alterado, no qual volumes consideráveis de chuva caem em curtos períodos e substituem a distribuição mais uniforme de chuvas do passado. Essa concentração de chuvas intensas em curta duração eleva significativamente a vulnerabilidade às inundações, intensificando os impactos ambientais e sociais nas áreas afetadas.

A problemática das enchentes e inundações requer uma compreensão holística das atividades na bacia do rio Cachoeira, observando-se padrões cada vez mais altos de desmatamento e assoreamento, onde a questão do transbordamento de canais em Itabuna é complexa e multifacetada, remontando a práticas urbanas históricas, intervenções e mudanças ambientais. Ainda no final da década de 1960, o poder público procurou mitigar impactos de enchentes que já assolavam a localidade por meio da abertura de córregos nos bairros. No entanto, esses mesmos córregos, inicialmente soluções para as precipitações das décadas de 1970 e 1980, transformaram-se em canais de esgoto após o aumento de construções residenciais em suas margens, dificultando a gestão das águas pluviais e contribuindo para as inundações recentes.

A má drenagem, principalmente pelo assoreamento dos rios, restringe de forma severa o escoamento da água. A impermeabilização ao redor do leito do rio e a ocupação densa nas margens dos córregos aumentam o problema. A questão do descarte irregular de resíduos em Itabuna é apontada como um desafio importante na gestão de resíduos e na infraestrutura urbana. A presença de resíduos volumosos nos canais, como geladeiras e sofás, aponta para a necessidade urgente de uma coleta de lixo mais eficaz e medidas de limpeza mais rigorosas.

A expansão urbana descontrolada em Itabuna, distante do plano diretor, tem sido um dos principais fatores que contribuem para o aumento do risco de enchentes na região. A ocupação de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e a construção em margens de rios e córregos em Itabuna, frequentemente sem respeitar a distância regulamentar, por exemplo, exacerbam a vulnerabilidade a enchentes. É crucial, no entanto, reconhecer a complexidade subjacente à noção de desordem urbana em Itabuna, onde a falta de opções habitacionais acessíveis leva muitas famílias a se estabelecerem em zonas de alto risco.

A dinâmica fluvial de Itabuna faz com que as enchentes não se restrinjam às comunidades de baixa renda, afetando também áreas centrais e comerciais da cidade. No entanto, é

inegável que os impactos são mais agudos nas periferias, onde as construções são mais vulneráveis e as opções de mitigação, como a realocação para pisos superiores, são limitadas ou inexistentes. A falta de planejamento e a ausência ou descontinuidade nas ações preventivas têm sido fatores críticos na gestão das inundações e na administração dos recursos hídricos não só em Itabuna como em diversas localidades.

Panorama de políticas

O Plano Diretor de Itabuna, adotado em 2008 com a lei nº 2.111ⁱⁱ, menciona entre suas premissas a revitalização do rio Cachoeira, com ações voltadas não apenas para a limpeza e despoluição desse corpo d'água, mas também para a transformação de suas margens em áreas de lazer e convívio para a população. Para a habitação, o plano aborda a necessidade de ajustes na malha urbana e a regularização de terrenos e propriedades para assegurar acesso a moradias e a infraestruturas adequadas. Em relação ao meio ambiente, o Plano Diretor prioriza a criação e manutenção de espaços verdes, parques e reservas naturais, estabelecendo um sistema de áreas verdes que sirvam tanto como refúgios naturais quanto como barreiras contra os riscos ambientais. A proteção de áreas de risco é enfatizada, com medidas específicas para prevenir desastres e minimizar seus impactos nas áreas de risco.

Para embasar suas políticas, o plano endereça a criação de sistema municipal de informações, coletando e analisando dados detalhados sobre ocupação do solo, condições habitacionais e infraestrutura urbana. Essas informações, menciona-se, seriam cruciais para a formulação de planos de habitação que atendam às necessidades das famílias de baixa renda, priorizando aquelas em zonas em risco. A habitação social é um dos focos das diretrizes do plano, enfatizando a realocação de famílias em áreas de risco e o combate à especulação imobiliária.

O Plano de Ação destinado à gestão de áreas de risco e à resposta a desastres está sendo desenvolvido com o intuito de aprimorar os procedimentos operacionais. Este plano incorpora elementos chave como o aprimoramento de processos internos, a integração do Boletim Meteorológico Municipal para antecipação de eventos climáticos adversos, e a promoção de parcerias para cooperação técnica. O objetivo central é potencializar a atuação da Defesa Civil, não apenas elevando sua capacidade de resposta rápida e eficaz diante de situações emergenciais, mas também enfatizando seu papel na disseminação de conhecimento técnico e científico.

Itabuna possui Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil vinculada à Secretaria de Segurança e Ordem Pública. Após o desastre de 2021, foi iniciada atividade de reformulação do órgão.

Etapas e atividades desenvolvidas

11

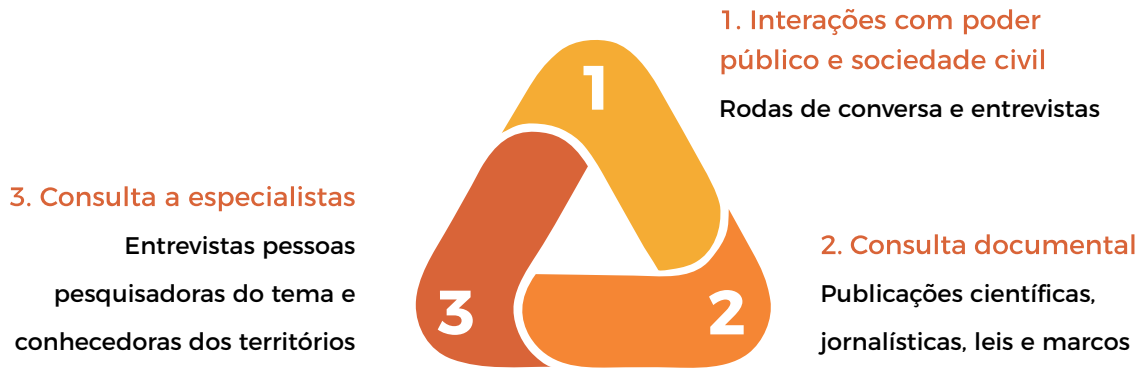
A metodologia desta pesquisa foi estruturada em duas frentes de levantamento de informações. A primeira frente foi a realização de estudos de caso nos municípios de Petrópolis/RJ, Franco da Rocha/SP e Itabuna/BA. Para os estudos de caso foram realizadas entrevistas e rodas de conversa com representantes do poder público, da sociedade civil organizada e de comunidades atingidas por desastres, além de pessoas especialistas da academia com conhecimento sobre o contexto da gestão de riscos de desastres nos municípios selecionados.

A segunda frente de pesquisa, com o mesmo objetivo, procurou se aprofundar nas questões relacionadas à participação social em políticas de GRD. Para esta frente o município selecionado foi Salvador/BA, especialmente por sua relevante política de formação e fortalecimento de Núcleos de Comunitários de Proteção e Defesa Civil (NUPDECs), entre outras ações e políticas relacionadas à participação social em GRD. Para o levantamento de informações desta frente foram realizadas também entrevistas com pessoas especialistas da academia, entrevistas, rodas de conversa e acompanhamento de atividades de diferentes setores da Coordenadoria da Defesa Civil de Salvador (CODESAL), vinculada à Secretaria Municipal de Sustentabilidade e Resiliência (SECIS), e entrevistas e roda de conversa com lideranças comunitárias participantes de NUPDECs em formação ou consolidados de 14 territórios selecionados (por estarem em áreas de alto risco) da capital baiana.

Para dar maior robustez às análises dos dados qualitativos, utilizou-se procedimento denominado “triangulação”, por meio do qual diferentes fontes de informação foram combinadas, em cruzamentos que complementam, corroboram ou ponderam umas às outras. No caso desta pesquisa os três pilares da triangulação de informações foram: (i) os dados secundários disponíveis na literatura científica, notícias de jornais, *policy briefings*, leis e marcos, entre outros; (ii) entrevistas, rodas de conversa e acompanhamento de atividades com atores sociais relevantes nos municípios selecionados, como acima

mencionado; e, (iii) entrevistas com pessoas especialistas acadêmicas e profissionais com conhecimento adquirido por meio de pesquisa e atuação relacionadas à GRD nos territórios selecionados. A figura abaixo representa a triangulação de informações:

Figura 2- Representação de triangulação para análise de dados



De modo geral, os procedimentos metodológicos aplicados a esta pesquisa qualitativa compreenderam quatro etapas: 1) preparação; 2) levantamento de informações; 3) análise e elaboração de resultados; e 4) divulgação de resultados. Conforme destaca figura abaixo, o fluxo de etapas e atividades foram realizadas de forma articulada.

Figura 3 - Etapas do processo metodológico



As interações foram realizadas com base em roteiros semiestruturados, foram conduzidas pela equipe do FGVces e adaptadas a cada ator ou grupo de pessoas interlocutoras. As entrevistas incluíram perguntas direcionadas, tendo como objetivo registrar as experiências, vivências, avaliações e opiniões das pessoas entrevistadas; já rodas de conversa seguiram uma dinâmica voltada a valorizar a interlocução entre as pessoas participantes, dispondo de perguntas chave para serem debatidas entre participantes sem a busca de consenso, incentivando intercâmbio de opiniões e avaliações.

Figura 4- Registro de interação com técnicos e técnicas do governo municipal de Itabuna/BA, 08/10/2023



Fonte: Acervo FGV

Figura 5 - Total de interações e número de participantes



42 interações



143 pessoas

PODER PÚBLICO
+
SOCIEDADE CIVIL
+
PESSOAS ESPECIALISTAS

Especificamente em **Itabuna/BA**, foram realizadas **12 interações com a participação de 43 pessoas**, conforme detalhado na tabela abaixo:

Quadro 1 - Interações de levantamento de informações realizadas em Itabuna/BA

CONSULTADOS/AS	TIPO	DATA	PARTICIPANTES (Nº)
Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente	Poder Público	07/08/2023	4
Secretaria de Infraestrutura e Urbanismo	Poder Público	08/08/2023	2
Secretaria de Promoção Social e Combate à Pobreza	Poder Público	08/08/2023	1
Secretaria de Indústria, Comércio, Emprego e Renda	Poder Público	09/08/2023	4
Secretaria de Planejamento	Poder Público	09/08/2023	2
Departamento de Proteção e Defesa Civil	Poder Público	10/08/2023	8
Central Única das Favelas (CUFA)	Sociedade Civil	10/08/2023	4
Técnicos de diversas pastas da Prefeitura Municipal	Poder Público	10/08/2023	14
Pessoa atingida	Sociedade Civil	11/08/2023	1
Pessoa atingida	Sociedade Civil	17/08/2023	1
Secretaria de Educação	Poder Público	21/08/2023	1
Prof. Dr. Joel Pereira Felipe ¹	Academia	22/08/2023	1

¹ Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/0905843334424243>

Recomendações e boas práticas

Aqui é apresentado o conjunto de recomendações para a GRD de governos municipais, construídas a partir da análise integrada das informações levantadas nos quatro municípios estudados e da literatura científica sobre o tema. Foram gerados um relatório completo da pesquisa e quatro resumos executivos com recomendações, cada um com seu conteúdo adaptado a um dos municípios parte do estudo. As recomendações e exemplos de boas práticas identificadas foram organizadas nos seguintes grupos temáticos:

15



PAPEL DA DEFESA CIVIL



ARRANJOS E GOVERNANÇA



GESTÃO DE DADOS E DA INFORMAÇÃO



INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO



ORIGEM DE RECURSOS E FORMAS DE INVESTIMENTO



POLÍTICAS DE HABITAÇÃO



PARTICIPAÇÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL



Papel da defesa civil

Atuação da defesa civil centrada na prevenção e mitigação de riscos de desastres - Diante da emergência climática atual a ênfase na gestão de riscos deve ir além da resposta a emergências e redução de impactos pós-desastre e focar a preparação e mobilização preventiva junto à sociedade. Essa abordagem defende por um lado a prioridade da ação preventiva, voltada ao fortalecimento de capacidades adaptativas, e por outro a ênfase em governança participativa ancorada na comunicação eficaz e na aprendizagem social sobre riscos e emergências climáticas, promovendo uma compreensão compartilhada e propiciando ações e respostas coordenadas diante de ameaças e em emergências. Desastres geram danos irreparáveis, como perda de vidas humanas e impactos à saúde humana e dos ecossistemas, além dos custos de recuperação serem significativamente maiores que o investimento em medidas preventivas.

Sensibilização e educação continuada das secretarias municipais e da comunidade em geral sobre os riscos e a sua gestão - O envolvimento de todos os setores da sociedade na compreensão e na preparação para desastres fortalece a capacidade de resposta coletiva e promove uma cultura de prevenção e resiliência. A presença desta cultura, tanto na sociedade quando internamente ao governo municipal, fortalece a continuidade de ações e abordagens por meio do alinhamento entre pessoas servidoras e com as comunidades.

Atribuição da Defesa Civil de coordenação e apoio em situações de emergência - No caso das ações de resposta a emergências, a função da Defesa Civil deve estar mais voltada à coordenação e apoio, já que essas situações envolvem atuações diversas e complexas, desde resgates, que são da alçada de profissionais especializados para tal (como o corpo de bombeiros), até reabertura de vias, cadastro para auxílios emergenciais, entre tantas outras. A importância da construção de diálogo entre a Defesa Civil e demais secretarias e órgãos se destaca, partindo da visão que a gestão de risco do município deve ser compartilhada. A conscientização interna à prefeitura sobre a gestão de riscos, as responsabilidades de cada secretaria e a importância da cooperação faz com que a prevenção, resposta e recuperação de todo o sistema seja mais ágil e segura.

Disponibilização de recursos para atuação da Defesa Civil - A eficácia da atuação da defesa civil na gestão de riscos e resposta a emergências depende diretamente dos recursos disponíveis. Para que possa desempenhar suas funções de forma efetiva, é essencial que a equipe da Defesa Civil seja equipada com as ferramentas e materiais necessários para a prevenção de riscos.

Fortalecimento da capacidade operacional da Defesa Civil – É fundamental a Defesa Civil ter servidores próprios, de contratação permanente e com expertise técnica, para que haja criação e manutenção de conhecimentos e práticas de GRD. A ampliação e a capacitação da equipe são fundamentais para uma resposta mais ágil, precisa e eficiente em emergências, mitigando os riscos para a população, aumentando a resiliência das comunidades e otimizando a utilização dos recursos públicos. Além disso, permite que haja memória organizacional e que as políticas e ações possam ser executadas independentemente das mudanças de rumo político-partidárias.

Institucionalizar e dotar de autonomia a Defesa Civil em âmbito municipal - O estabelecimento de leis e outras regulamentações que tornem as atribuições, funcionários e recursos da Defesa Civil política pública do município, para além dos mandatos de governo, é fundamental. Também, dotá-la de autonomia de atuação, via institucionalização como coordenadoria ou pasta, permite maior efetividade das atividades e priorização na agenda do governo municipal, assim como continuidade de suas ações em prol de resultados a curto, médio e longo prazo. A instituição de conselhos e comitês municipais de proteção e defesa civil podem solidificar essas bases, contribuindo para haver estrutura e diretrizes claras para a atuação eficaz e contínua.

DESTAQUES

Todos os municípios dos casos estudados, compreendendo a importância de garantir à Defesa Civil maior destaque dentro do governo municipal, buscaram alçar o órgão a posições de maior influência e possibilidade de ação dentro da estrutura governamental. Em Itabuna, a Defesa Civil passou de uma Comissão para uma Coordenadoria dentro da Secretaria de Segurança e Ordem Pública, acompanhada por lei própria, o que indica um movimento em direção à priorização do órgão.

De modo geral, há uma percepção dentre as pessoas consultadas no município quanto a importância da atuação preventiva da Defesa Civil na gestão de riscos. No entanto, também é reconhecido que a coordenadoria muitas vezes se vê confrontada com a necessidade de navegar entre a resposta imediata a desastres e outras ocorrências e a implementação de estratégias proativas de prevenção. Destaca-se também a percepção de que a percepção da responsabilidade da gestão de riscos tende a se direcionar à Defesa Civil, destacando-se a importância de ações que incentivem a compreensão de que a GRD deve ser compartilhada entre diversas pastas municipais.

Foram relatados desafios frente à diversidade de demandas atendidas cotidianamente pela Defesa Civil e a indisponibilidade de recursos humanos para tal, o que coloca a equipe de Itabuna em constante estado de alerta. Como consequência ocorre a diminuição de disponibilidade de tempo para que a Defesa Civil empenhe sua função de caráter de gestão e coordenação, assim como o desgaste de suas pessoas servidoras e colaboradoras, o que pode impactar a sua saúde mental e compromete a eficiência do serviço.



Arranjos e governança

Estruturação de governança multiator e multinível – que envolva uma ampla gama de secretarias, a partir dos aprendizados decorrentes de processos anteriores de desastres e de diretrizes para gestão de riscos advindas dos governos estaduais e nacional. A estrutura de governança também deve agregar outros níveis de governo - governo estadual e federal -, setor privado, instituições de pesquisa e especialistas na área de GRD, e a população, por meio entidades da sociedade civil organizada, associações de bairro, conselhos municipais etc. Os papéis, responsabilidades, instrumentos e meios para participação contínua desses atores devem ser muito bem definidos. A estrutura de governança deve atuar para o planejamento, a execução e o monitoramento das ações relacionadas à GRD.

Relações de parceria entre as pastas municipais e outros níveis de governo – por demandar atuação coordenada entre diferentes secretarias e órgãos de governo, além da integração da análise de riscos na formulação das políticas de agendas relevantes, a colaboração entre as pastas municipais e outros níveis de governos é crucial no âmbito da governança de GRD. As políticas devem ser pensadas integralmente, e não segmentadas por setores e pastas, para que a complexidade do problema e de ações relacionadas à gestão de riscos possa ser contemplada. Município, estado e entes federais também precisam se articular para não tomarem sentidos opostos de ação em situações de prevenção ou emergências, ou mesmo agirem em um mesmo sentido, mas sem diálogo, o que pode duplicar medidas e desperdiçar recursos públicos.

Independência em relação a disputas político-partidários – A Defesa Civil deve ser dotada de mecanismos que garantam a independência e o critério técnico na priorização e implementação das ações previstas prevenção, tendo em vista que interesses de âmbito político-partidário, à exemplo de conflitos entre diferentes esferas de governo ou disputas eleitorais, podem interferir negativamente. Especialmente, podem prejudicar práticas e espaços de governança com participação social caso haja disparidade desses interesses com os objetivos e ações da estratégia prevista.

Espaços de construção e continuidade das políticas e ações - A estrutura de governança deve ser permanente, contar com planejamento de ações, e ser registrada em planos e/ou outros instrumentos oficiais com vistas à sua perenidade. E ainda deve estabelecer periodicidade e canais para fluxo de informações, coprodução de conhecimento e disseminação de aprendizados entre as partes envolvidas, assim como sistemas de gestão do conhecimento.

Articulação entre os municípios – e não apenas entre pastas, uma vez que as consequências de desastres e ações efetivas de prevenção, em grande parte das vezes, ultrapassam fronteiras administrativas. Para tanto, consórcios municipais, parcerias em comitês de bacias, fóruns intermunicipais, entre outros, são possibilidades de articulação efetivas. Tais articulações também favorecem trocas de experiências e aprendizados, podendo ocorrer, inclusive, para além de municípios vizinhos.

Governança que agregue pessoas com conhecimento técnico-científico, do funcionamento da máquina pública e com trânsito de diálogo e influência entre secretarias e com outros níveis de governo – para tanto as equipes envolvidas devem ser multidisciplinares, terem pessoas com experiência na GRD e agregarem constantes estudos, trocas de experiências e aprendizados sobre a gestão de riscos. O trânsito, respeito e influência entre diferentes áreas e níveis de governo é citado, mas deve haver o cuidado para que processos não se tornem excessivamente pessoalizados, dependentes de poucos articuladores que, se deixam de efetivar essa função, geram uma grande lacuna de influência e conhecimento.

DESTAQUES

Em Itabuna, servidores e servidoras apontam o aprimoramento no gerenciamento dos desastres entre os eventos de 2021 e 2022. No segundo, com experiência adquirida a partir do ano anterior, houve maior preparo e organização. Dentre os aprendizados foi destacada a importância de que seu comitê de gerenciamento de risco se reúna com regularidade, e não apenas em situações de crise. Foi destacado também a percepção de que o município pode caminhar em direção a uma estrutura de governança sólida com planejamento abrangente e assertivo, registrados em planos e/ou outros instrumentos oficiais, e que preveja e possibilite a continuidade das ações ao longo dos mandatos e suas mudanças.

Em diálogo com o ponto acima, foi indicada a necessidade de um trabalho conjunto e continuado de prevenção entre as secretarias, que por vezes realizam seus planejamentos e ações, com vistas à gestão de riscos, de maneira independente e pouco integrada com os demais órgãos.

Por exemplo, foi mencionado pelas pessoas participantes do município o uso de escolas como abrigos para aqueles que perderam suas moradias e suas consequências para a rotina escolar, como continuidade de aulas, cumprimento do ano letivo e aprendizagem dos alunos. A endereçamento deste tipo de questões, entre outras, deve buscar soluções de forma integrada e compartilhada.

Como inspiração, foram destacadas como boas experiências de integração entre a Defesa Civil e a Secretaria de Assistência Social, quando da notificação de população em situação de risco e cessão de aluguel social, e com a Secretaria de Saúde para atendimento de população vulnerabilizada.

Além da governança entre as pastas, pessoas entrevistadas de Itabuna destacaram a necessidade de fortalecimento da gestão conjunta da bacia do rio Cachoeira, que cruza o município e cuja foz está em Ilhéus. Destacam que as ações de adaptação a mudanças climáticas e GRD devem envolver uma concertação entre todos os municípios da bacia, especialmente das áreas formadoras do rio Cachoeira, considerando que os impactos sentidos são compartilhados pela população dos municípios, assim como o são os caminhos para soluções.



Gestão de dados e da informação

Planejamento e tomada de decisão baseada em dados e evidências – é essencial para que ações de GRD possam ser direcionadas para a redução de riscos no município e em seus territórios mais vulnerabilizados, possibilitando definição de prioridades para formulação e implementação de políticas, estratégias e ações a curto, médio e longo prazo. Ainda, auxiliam a criação de protocolos de emergência mais precisos e com maior chance de diminuir e mitigar impactos.

Acesso, produção e capacidade de interpretação de dados meteorológicos e climáticos – informações para compreender as condições atmosféricas no nível inframunicipal são fundamentais para uma avaliação precisa do clima presente e desenho de cenários futuros, permitindo maior previsibilidade de impactos e em especial de riscos de desastres, como enchentes e deslizamentos, possibilitando desenho de políticas e ações de curto, médio e longo prazo, além de priorizações para medidas de prevenção e resposta.

Acesso, produção e capacidade de interpretação de dados sociais – As informações sociais, como dados demográficos, socioeconômicos, de perfil de população (gênero, raça, faixa etária, PcD, etc.), são relevantes, pois a eficácia de estratégias de prevenção e resposta a desastres depende também do conhecimento detalhado dos territórios e dos fatores que causam vulnerabilização das populações afetadas. Nesse sentido, é crucial a troca de informações, atualização regular e integração entre dados sociais, além da atuação conjunta entre órgãos públicos que atuam nesses locais, visando uma abordagem mais inclusiva e eficiente na GRD.

DESTAQUES

Nos casos estudados foram mencionados diversos desafios relacionados ao acesso e produção de dados meteorológicos, mesmo com o reconhecimento da importância destas informações e de disporem de alguma estrutura e estratégia para a produção, acesso e interpretação destas informações. Na busca por melhorias, a Defesa Civil optou por realizar análises internas dos dados locais em adição àqueles fornecidos pelo sistema do Cemaden, e monitorar informações meteorológicas de outras fontes, como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), gerando boletins com faixas de atenção que são divulgados à população através do site da Defesa Civil e reproduzidos pelos telejornais locais.

Em termos de infraestrutura de monitoramento, Itabuna conta com os pluviômetros operados pelo Cemaden, enquanto as réguas para medição dos níveis dos rios são de responsabilidade municipal. A experiência adquirida após as enchentes de 2021 levou a Defesa Civil a buscar aprimorar sua capacidade de monitoramento dos indicadores de chuva nas cabeceiras dos principais cursos d'água relacionados à ocorrência de inundações, além do acompanhamento do nível dos rios. Essas melhorias incrementais no sistema de monitoramento permitem a emissão mais ágil e precisa de alertas para evacuação de áreas de risco, aumentando a capacidade de planejamento e a efetividade das ações de resposta a emergências.

Já em relação aos dados sociais, como os de populações vulnerabilizadas, por exemplo, a Secretaria de Planejamento de Itabuna reconhece limitações na capacidade de produção, acesso e precisão de dados georreferenciados, atribuídas principalmente à escassez de recursos humanos e à falta de articulação adequada entre as secretarias para que os dados estejam sempre presentes e atualizados por exemplo em um anuário. A menção a estas limitações indica a possibilidade de ganhos pelo aprimoramento nas capacidades técnicas da secretaria e coordenação entre as diversas áreas da administração municipal.



Instrumentos de planejamento

Utilizar informações meteorológicas, ambientais e sociais para o planejamento - o que permite o conhecimento cruzado entre zonas suscetíveis a desastres dentro do município, distribuição, intensidade dos riscos, e populações vulnerabilizadas. Os mapeamentos de risco e vulnerabilidades não devem se limitar às áreas centrais já consolidadas, mas também incluir zonas de expansão da cidade. Com estas informações é possível priorizar ações, auxiliando na definição de intervenções de mitigação, alocação de recursos e de estratégias de resposta com base na estimativa de severidade e probabilidade dos riscos identificados.

Dispor de instrumentos base para a GRD, como Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) e Plano de Contingência unificado - seja para identificar, estabelecer e avaliar estratégias para mitigar riscos associados a desastres, seja para estruturar procedimentos e diretrizes para que o poder público, organizações e comunidades respondam de forma eficaz a eventos adversos e emergências, planos são essenciais para fortalecer e perenizar ações e políticas de GRD. São instrumentos que guiam ações e registram protocolos a curto, médio e longo prazo, e devem incluir a descrição do sistema de governança da GRD e seus fluxos. Identificam e possibilitam ações coordenadas entre os diferentes entes governamentais, outras instituições e sociedade civil, expandindo sua possibilidade de prevenção e resposta. Os planos também dão maior preparação e segurança de ação para pessoas gestoras e servidoras em contextos de emergência. Por fim, planos podem ser a base de interlocução entre municípios para coordenação de ações de prevenção e emergenciais que incidam regionalmente ou em áreas de fronteiras administrativas, trazendo uma perspectiva regional.

Estabelecer monitoramento, revisão periódica para os planos e mapeamentos de riscos e vulnerabilidades e garantir sua ampla divulgação - a fim de que eles permaneçam aderentes às realidades dos territórios diante de mudanças nas paisagens, características populacionais, circunstâncias políticas etc. A periodicidade de monitoramento e revisão deve estar estabelecida e registrada na própria publicação do plano, para que haja planejamento e ações para tanto. Planos devem ser vistos como documentos dinâmicos, sujeitos a revisões e atualizações constantes que reflitam as mudanças na paisagem urbana e características ambientais. Sendo assim, o mapeamento atualizado de áreas de risco é indispensável para a tomada de decisões informadas e a implementação de estratégias de mitigação eficazes. A manutenção da relevância dos planos e mapeamentos depende de sua capacidade de refletir as condições atuais e de seu amplo conhecimento entre agentes públicos e população. A ampla divulgação dos planos é importante a fim de que suas diretrizes sejam de conhecimento público e possam ser seguidas pelas instâncias governamentais municipais e população.

Utilizar-se de decretos, leis e regulamentações para conferir um caráter duradouro às políticas de gestão de riscos – Fortalece as políticas de estado e não apenas de governo e possibilita sua continuidade mesmo diante de mudanças administrativas ou políticas.

Prospectar parcerias com outros setores governamentais, universidades, instituições e organizações públicas e privadas para a criação e implementação dos planos – o que pode gerar fontes de suporte financeiro, de conhecimento, de pessoal e de medidas no contexto da GRD.

Garantir que os demais instrumentos de gestão urbana prevejam também a GRD – planos diretores, processos de zoneamento, planos básicos ambientais, entre outros, devem prever ações relacionadas a prevenção de desastres, o que exige diálogos entre secretarias e incorporação de aprendizados de outros municípios no Brasil e no mundo para medidas tecnológicas, soluções de engenharia e temáticas como Soluções baseadas na Natureza (SbN).

DESTAQUES

Políticas de gestão de riscos de desastres devem priorizar os riscos mais relevantes identificados a partir da análise de dados. Planos que detalhem medidas, responsáveis, recursos necessários e cronograma de implementação facilitam a viabilização e acompanhamento das ações priorizadas. Portanto, é importante que municípios disponham de instrumentos base para a prevenção de risco e resposta a desastres, como Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) e Plano de contingência unificados para o município. Dado que a gestão de riscos de desastres compete a diferentes pastas de governo, é importante que o processo de identificação e priorização das medidas envolva diferentes secretarias e órgãos.

Itabuna ainda não possui um PMRR. No município, experiências passadas com desastres revelaram a dificuldade de agir de forma coordenada na ausência de um plano de contingência unificado, levando cada setor a criar suas próprias estratégias de resposta de maneira independente. Com a valiosa experiência adquirida, foi avaliado pelas pessoas consultadas no município que a falta de um plano documentado e coordenado limita a capacidade de resposta. A implementação de um plano de contingência municipal unificado promete aprimorar a coordenação e as decisões estratégicas, e também fornecer um registro duradouro que servirá de guia para futuras ações em resposta a emergências.

Uma colaboração prévia com o Ministério das Cidades resultou na elaboração de um mapeamento de áreas de risco no município, um passo fundamental para identificar as regiões mais vulneráveis a desastres causados por enchentes e deslizamentos. No entanto, os relatos dos técnicos envolvidos nesse processo revelam defasagem do estudo realizado em relação à atual situação do município. Embora o mapeamento tenha incluído sugestões de ações preventivas, além da identificação de áreas de risco, ele foi concluído há cerca de uma década e, desde então, não recebeu atualizações. A falta de atualização pode comprometer a eficácia do plano de redução de riscos, pois as dinâmicas urbanas e ambientais de Itabuna, como expansão urbana, mudanças no uso do solo e impactos climáticos podem ter alterado significativamente o perfil de risco de diversas áreas.



Origem de recursos e formas de investimentos

Investimento de recursos de curto, médio e longo prazo em prevenção, e não apenas em situações emergenciais - de maneira geral, os recursos exclusivamente municipais já são insuficientes para emergências, tendo a municipalidade que recorrer ao apoio estadual e federal para lidar com limpeza e reconstruções urbanas, auxílio-moradia, construção de habitações, gestão de abrigos, alimentos, medicamentos a vítimas de desastres, entre outros gastos. Neste contexto, se faz imprescindível que municípios, estado e federação prevejam e invistam recursos para a prevenção de desastres, e não somente para reconstrução e reparação.

Criação e/ou manutenção de um corpo técnico com conhecimento em processos licitatórios e pedidos de verba em âmbitos estaduais, nacionais e internacionais - o acesso a recursos de outras esferas governamentais e internacionais exige tanto conhecimento e experiência com as burocracias existentes quanto projetos técnicos bem estruturados, o que demanda treinamento e/ou acompanhamento especializado do corpo técnico da prefeitura.

Prever verba municipal para GRD (prevenção e emergências) dentro da Lei Orçamentária Anual (LOA) - a partir de riscos já identificados e levando em conta a imprevisibilidade cada vez maior de emergências. Mesmo que recorra a ajudas estaduais, federais e internacionais, a dotação orçamentária prevista internamente ao município garante alguma verba para a gestão de riscos e evita processos mais demorados

e burocráticos de liberação orçamentária. Fundos, como os municipais de Saúde ou Meio Ambiente, são uma opção para receber e distribuir recursos financeiros para a realização de atividades ou projetos municipais específicos. Dentro da previsão orçamentária municipal, devem estar considerados suporte à população para a realização de obras em suas residências para prevenção, como muros de contenção para reduzir riscos de deslizamento, abrigos permanentes ou provisórios, banco de alimentos, atendimentos de saúde e psicossociais, auxílio moradia etc.

Previsão e organização de campanhas, gestão de recursos e doações em emergências - que implicam em grandes mobilizações locais, regionais, nacionais e até internacionais de arrecadação de recursos e bens para vítimas, exigindo articulação e organização do poder público municipal para sua estocagem, gestão e adequada distribuição.

Priorizar medidas de adaptação - apesar de populações mais pobres e vulnerabilizadas terem sempre de lidar com maiores prejuízos no contexto de riscos e desastres, o processo em curso de mudanças climáticas atinge municípios e regiões com um todo. Nesse sentido, medidas de adaptação a essas mudanças devem estar na linha de frente das ações da prefeitura, sempre em parceria com outros níveis governamentais, instituições acadêmicas e não acadêmicas e sociedade civil.

DESTAQUES

A viabilização de medidas de redução, gestão e resposta a riscos e eventos climáticos, de curto, médio e longo prazos, depende, entre outros pontos, de recursos financeiros. Em geral, apenas a dotação financeira dos municípios não é suficiente para a devida viabilização de medidas de prevenção, nem para emergências. Dessa forma, tais processos exigem uma combinação de fontes de recursos, incluindo orçamento público municipal, inscrição em programas estaduais e federais, articulação entre níveis de governo, captação de recursos junto ao setor privado e instituições e agências de apoio nacionais e internacionais. A elaboração de projetos nos moldes requeridos por essas organizações e governos não é trivial, exige capacidades e experiência específicas. Por isso, contar com servidores e/ou colaboradores e parceiros com essas capacidades é um fator de sucesso para a viabilização de medidas de redução e gestão de riscos.

Em Itabuna, servidores e servidoras apontam que não há alocação prévia de recursos destinados para prevenção e para emergências causadas relacionadas a desastres. Em casos de emergência é necessário conduzir recursos de outras áreas ou solicitar ao estado e governo federal. Mesmo com aporte de recursos por parte de outros entes, as pessoas consultadas avaliaram que os recursos recebidos não alcançam o custo para execução de todas as medidas e obras de infraestrutura que precisariam ser realizadas no município. Desta forma, a contrapartida do município excede sua capacidade financeira, impactando por falta de recursos as ações mais estruturantes e importantes para a prevenção de desastres futuros e mesmo para a devida reparação de situações de calamidade ocorridas. Itabuna cita, por exemplo, os desafios gerados ao orçamento municipal após a distribuição do “Auxílio Recomeço” e “Auxílio Enchente”, direcionados para famílias atingidas.

Em momentos emergenciais, além dos aportes de recursos federais e estadual, o município também recebe doações que vão de alimentos, itens de higiene até maquinários, assim como contribuições financeiras de pessoas físicas e empresas privadas. Para administrar com transparência este fluxo, em Itabuna foi criado o “PIX Solidário”, uma conta para a qual qualquer pessoa, física ou jurídica pode encaminhar doações. Organizações não governamentais também devem ser valorizadas, dentre outros, em seu trabalho suporte a famílias atingidas, por vezes sendo iniciativas que tem capacidade e conhecimento para atuação com populações e localidades vulnerabilizados. Um exemplo em Itabuna é a atuação da CUFA (Central Única das Favelas).



Políticas de habitação

Parceria entre Defesa Civil e outras pastas para atenção a pessoas em áreas de risco e solução de problemas habitacionais – a questão habitacional em diversas cidades do Brasil é ponto nevrálgico da gestão de riscos e deve ser uma das prioridades de atenção dos segmentos da prefeitura. O suporte a pessoas em áreas de risco e o constante olhar para problemas habitacionais e soluções preventivas, como muros de contenção, são práticas que devem fazer parte do dia a dia das pastas.

Foco da atenção e ações da prefeitura nas causas das vulnerabilizações e não somente na retirada de pessoas de áreas de risco - condições econômicas, falta de saneamento básico, coleta de lixo, limpeza de cursos d'água, manutenção de vegetação para proteção de encostas, entre diversos outros fatores contribuem para a maior ou menor vulnerabilização de populações e devem ser o foco de ação das variadas pastas das prefeituras. É necessário a execução de políticas que priorizem os desafios estruturais da cidade, como desigualdade social, racial e de habitação. Interdições parciais e alternativas às remoções.

Cuidado nas relações entre prefeitura e populações em área de risco - é importante que tais relações sejam respeitadas e não culpabilizem as pessoas por permanecerem ou retornarem a moradias em áreas de risco. Seja porque a percepção de risco está distante, seja pelos fortes vínculos afetivos que pessoas mantêm com suas casas, seu território e sua vizinhança, ou por outras razões, é possível que moradores não queiram sair de suas casas. Relações de pertencimento por vezes se sobrepõem à percepção do risco, fator que deve ser trabalhado adequadamente pelas equipes da prefeitura.

Direcionar verbas para aplicação da Lei da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) - em respeito ao direito social à moradia, é importante que as prefeituras priorizem a aplicação da lei e contratação de assistência técnica para mapeamento de famílias vulnerabilizadas; elaborem leis e políticas públicas específicas para a ATHIS; desenvolvam parcerias com associações locais para facilitar os trabalhos e compreender adequadamente as especificidades territoriais; criem um cadastro de profissionais locais interessados nesse tipo de trabalho e garantam sua remuneração.

Priorizar medidas e engajamentos com governos estadual e federal em prol do aluguel social - como política essencial em processos de desastres, é importante que a prefeitura priorize articulações e medidas junto aos outros entes federativos que agilizem a cessão do aluguel social a populações atingidas e garantam que seu valor atenda às realidades de preços de imóveis em regiões que também propiciem moradia digna, com serviços públicos bem estabelecidos e oportunidades de emprego.

Garantir que tanto o aluguel social quanto a cessão de novas moradias atendam aos preceitos da moradia digna e adequada socioculturalmente - são várias as questões territoriais que limitam acesso a moradia digna a todos os habitantes de um município, como limitações de terrenos, irregularidades fundiárias, especulação imobiliária, falta de verba da prefeitura etc.

DESTAQUES

Alternativas à remoção devem ser priorizadas nas ações de GRD. Devem ser consideradas, especialmente, soluções locais e tecnológicas que afastem as populações do risco, elevar as moradias em locais de enchente, por exemplo -, devem ser pensadas e priorizadas em detrimento das remoções totais. O olhar da prefeitura deve ser minucioso, “caso a caso” e “casa a casa” e, para tanto, a parceria com universidades e outras instituições com experiência na GRD são úteis no aporte de conhecimento. É também essencial envolver as populações nas discussões, seus interesses, dúvidas, medos e vontades devem invariavelmente fazer parte do processo. Nesse contexto, é importante que servidores da prefeitura não individualizem ou culpabilizem a própria população por desafios urbanos estruturais, que passam por múltiplas dimensões da vida.

Como demonstram os exemplos dos municípios, uma adequada GRD deve invariavelmente prezar para que as habitações populares atendam aos preceitos da moradia digna, garantindo serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, com acesso a rede de água, esgoto, coleta de lixo, transporte e equipamentos públicos, como escolas, posto de saúde, lazer, etc.; custo acessível às populações; bom tamanho e habitabilidade das moradias; priorização de grupos vulnerabilizados; localização adequada, que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social; e adequação cultural do formato das moradias. Todos esses cuidados podem evitar que populações retornem a antigas moradias em áreas de risco.

Por fim, é importante ressaltar que em 2008 foi instituída a Lei Federal nº 11.888, conhecida como Lei da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS). Essa lei garante que “famílias com renda de até três salários-mínimos recebam assistência técnica pública e gratuita para a elaboração de projetos, acompanhamento e execução de obras necessárias para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária de suas moradias”ⁱⁱⁱ, o que reforça o direito social à moradia. É importante que prefeituras direcionem verbas para a aplicação da lei no município, mapeiem famílias carentes para a criação de políticas públicas com foco em habitação social, elaborem leis ou políticas públicas locais específicas para a ATHIS, desenvolvam parcerias com ONGs, associações de bairro, etc. para facilitar tais trabalhos e compreender adequadamente as especificidades territoriais, crie um cadastro de profissionais locais interessados neste tipo de trabalho e remunere-os^{iv}.



Participação e Mobilização Social

Compreensão compartilhada entre Defesa Civil e comunidades sobre riscos e emergências – para que as ações preventivas sejam de fato eficazes e apropriadas pela população, é necessária a criação de espaços permanentes de troca e aprendizagem sobre riscos e desastres, com amadurecimento sobre medidas preventivas e ações de resposta que dialoguem com a realidade local.

Atuação da Defesa Civil com foco na mobilização social e comunicação aberta – Se a população residente em áreas de risco é, em geral, quem lida cotidianamente com os riscos e a primeira a ter que enfrentar impactos de uma situação de emergência, sua participação na construção de medidas preventivas e de resposta é essencial para uma política eficaz de GRD. Assim, a segurança de um território deve ser entendida em um contexto amplo, considerando não apenas os aspectos técnicos, mas também a capacidade de engajar e informar a comunidade sobre as medidas de prevenção e ações a serem tomadas em casos de emergência. O diálogo e construção conjunta com as comunidades é importante para fortalecer as capacidades locais e promover a resiliência comunitária como estratégias eficazes para complementar os esforços das agências governamentais. Ao mesmo tempo, é imprescindível que haja equilíbrio entre a autossuficiência comunitária e o suporte estrutural e logístico que é de responsabilidade do poder público, de modo a garantir abordagem integrada e corresponsável na GRD.

Criação e fortalecimento de Núcleos Comunitários de Defesa Civil – os NUPDECs são espaços, previstos em políticas públicas, de efetivação da participação social nas estratégias de GRD. Ao propiciarem a constituição de diálogo permanente e conjunto entre Defesa Civil e populações que vivem em áreas de risco, permitem o estabelecimento de relações perenes e de confiança, além da definição conjunta de ações e políticas adaptadas territorialmente a partir de metodologias e ferramentas para uma GRD mais eficaz. Também podem contribuir para tornarem as comunidades mais fortes e resilientes.

Estratégias de participação social que articulem conhecimento técnico e local sobre riscos, além da sensibilização, capacitação e comunicação sobre direitos e responsabilidades – o monitoramento popular de fatores de riscos é fundamental para redução de danos e mortes. A identificação por parte da população de sinais de risco possibilita monitoramento mais detalhado de cada área, rápida comunicação quando algum risco é detectado e adoção de medidas preventivas, por exemplo, o chamamento para que famílias saiam de suas casas ao perceberem indícios de deslizamento ou enchente. Nesse sentido, o uso de tecnologias sociais, como por exemplo pluviômetros caseiros, são importantes para o monitoramento popular. As metodologias de mapeamento participativo de riscos, à exemplo das abordagens de cartografia social, também são elementos centrais para uma GRD com participação social. Esses processos permitem troca entre conhecimentos técnicos de meteorologia, solo, etc. e conhecimentos locais sobre o histórico do território, suas populações e fatores que podem melhorar a definição de áreas a serem evacuadas, rotas de fuga e áreas seguras em situações emergenciais. Por meio desses instrumentos, é possível a construção conjunta de medidas que tenham mais aderência ao território, permitindo maior apropriação por parte da população local.

Construção de relações de confiança entre prefeitura e comunidades – Para efetivação de política de GRD com participação social, é fundamental a construção de laços de confiança mútua. Para tal, é necessário a presença constante do poder público nessas áreas, bem como estabelecimento de combinados factíveis e estratégias de comunicação aberta e direta sobre possibilidades e limites dos objetivos, processos e espaços de diálogo a serem construídos. Nesse sentido, quanto mais cedo a população é envolvida na construção de políticas e ações (desde o planejamento), maior a chance de apropriação e construção conjunta se efetivarem.

Construção de espaços de monitoramento e avaliação das ações e políticas com participação social – para que processos participativos sejam mais efetivos e eficazes em seus objetivos e execução, é importante prever, além do planejamento e implementação conjunta, também momentos de monitoramento e avaliação de funcionamento dos próprios espaços e ações constituídas, que permitem aparar arestas de comunicação e relações estabelecidas, corrigir rumos e fortalecer as relações de confiança.

Abertura de diálogo e de escuta nos espaços de participação social, com atenção às estruturas de poder

- A atenção ao contexto, funcionamento e dinâmicas estabelecidas nos espaços em redes, parcerias e coalizões é fundamental para que estruturas de governança e sistemas de gestão não se transformem em espaços de legitimação e perpetuação de relações de poder previamente estabelecidas, bem como para que as vozes marginalizadas e menos influentes sejam de fato ouvidas e consideradas nas decisões. Ponderar as relações de poder entre as partes, que são invariavelmente desiguais, é premissa fundamental para evitar que aqueles com mais poder diminuam as complexidades do processo e façam valer exclusivamente suas visões sobre o problema colocado e as soluções possíveis.

Processos participativos que possam contribuir com a redução de vulnerabilizações

- na realidade brasileira, a segregação socioespacial, desigualdades socioeconômicas e outros processos de marginalização e não garantia de direitos tendem a ser correlacionadas a situações e áreas de risco. Os processos participativos podem ser de extrema importância para identificação, planejamento e implementação de políticas públicas de GRD que contribuam para a diminuição de vulnerabilizações histórica e espacialmente constituídas. É necessária atenção para que tal abordagem esteja presente desde o princípio, a fim de considerá-la no diálogo com a população e no desenho de políticas e ações aderentes a essas realidades.

Pactuar estratégias de mobilização considerando as realidades locais

- as estratégias de mobilização para atividades práticas e reuniões influenciam diretamente na participação. Combinar a realização das atividades considerando locais, dias e horários de maior disponibilidade das pessoas residentes, bem como abrir a possibilidade de a prefeitura cobrir custos de transporte, alimentação e outros decorrentes da participação da sociedade civil, são elementos que podem garantir a possibilidade de presença das pessoas, necessária às estratégias de participação social, à exemplo dos NUPDECs.

Elaboração e execução de políticas, programas e ações de GRD voltados a crianças e jovens

- A educação ambiental, a sensibilização e o engajamento de crianças e adolescentes em questões socioambientais e de percepção de risco têm o potencial de promover mudanças de comportamento, já que elas podem se tornar um canal efetivo para alcançar também seus familiares, cuidadores(as) e comunidades. Além disso, considerando que crianças e adolescentes fazem parte dos grupos mais afetados pelas emergências climáticas e pelo modelo atual de urbanização, e que eles têm direito à participação nas instâncias e processos decisórios relacionados ao tema, atividades voltadas a esse público são fundamentais para o sistema de proteção e defesa civil.

DESTAQUES

No que tange à atuação da Defesa Civil, é crescente a visão de que a proximidade e diálogo com as comunidades para a troca de conhecimentos sobre riscos são fundamentais para a conformação de uma percepção de parceria e respeito do poder público perante a população. A interação contínua com a comunidade, promovendo o conhecimento sobre os riscos, estão entre as capacidades mencionadas como fundamentais para a eficácia das políticas de gestão de riscos.

Os estudos de caso revelaram alguns exemplos de ações que vão em direção a uma abordagem participativa que valoriza a mobilização social como capacidade crucial para GRD efetiva e justa. Apesar dos inúmeros desafios e limitações destas ações, seu exemplo aponta caminhos promissores para o desenvolvimento de políticas verdadeiramente participativas^v.

Dentre estes exemplo está a criação de Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (NUPDEC), ação incentivada pelo governo brasileiro por meio da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC)^{vi}. Os NUPDECs são formados a partir de parceria entre sociedade e poder público para contribuir com “ações preventivas nas áreas de risco e socorristas em situações de calamidade e emergência”, conformando grupos em comunidades que possam ser pontos focais para treinamento e comunicação com a prefeitura. Seu objetivo é que as comunidades que compõem os núcleos colaborem na consolidação de medidas como rotas de fuga, pontos de apoio, sistemas de alarme, abrigos etc., e disseminem conhecimentos para o restante da comunidade. Itabuna ainda não possui NUPDECs formados ou em formação e pode se inspirar nas experiências dos demais municípios estudados, caso se interesse em construir esse processo.

Considerações Finais

O presente documento se propôs a sistematizar, de maneira clara, objetiva e sucinta, as principais reflexões e análises de possibilidades de melhoria e de ações e políticas importantes para a GRD, identificadas a partir das percepções levantadas junto às pessoas interlocutoras nos quatro municípios. Porém, ela não se pretende exaustiva ou mandatória. A consideração das prioridades de cada município, seu contexto urbano e de ambiente natural, bem como as necessidades das populações vulnerabilizadas devem ser a base para a construção de políticas de GRD transversais e participativas, elementos fundamentais para a eficiência de estratégias que consigam, efetivamente, reduzir os riscos de desastres cada vez mais presentes no contexto da emergência climática em que vivemos atualmente.

ⁱ REQUIÃO, S.; SANTO, F. Proposta de implantação de um corredor ecológico urbano no município de Itabuna, Bahia. Revista da Sociedade Brasileira de Arborização Urbana. v. 18, n° 45, 2023.

ⁱⁱ ITABUNA. Lei N° 2.111, de 19 de dezembro de 2008. Dispõe sobre: Aprova o Plano Diretor do município de Itabuna. <https://itabuna.ba.gov.br/download/lei-2-111-de-19-de-dezembro-de-2008-plano-diretor-do-municipio-de-itabuna/>. Acesso em 11 de mar. de 2024.

ⁱⁱⁱ PORTAL ATHIS. Conheça a Lei. Disponível em: < https://caubr.gov.br/moradiadigna/?page_id=279>. Acesso em 04 de mar de 2024.

^{iv} PORTAL ATHIS. Conheça a Lei. O que as prefeituras precisam fazer. Disponível em: < https://caubr.gov.br/moradiadigna/?page_id=279>. Acesso em 04 de mar de 2024.

^v SULAIMAN, S. N., JACOBI, P. R. (orgs.). Melhor prevenir: Olhares e saberes para a redução de risco de desastre. IEE-USP. 2018.

^{vi} BRASIL. Lei 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. Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.html. Acesso em 11 de mar. de 2024.