

MÓDULO 1

AULA 01 - A RESILIÊNCIA PODE SALVAR A SUA VIDA E A SUA CIDADE

Apresentação - Sua cidade está se preparando?

Nas cidades brasileiras, os riscos de desastres são riscos produzidos socialmente e agravados com o processo de urbanização acelerado desassociado de políticas públicas e ações de estado. Embora esses espaços reúnam condições para o desenvolvimento econômico, de tecnologia e inovação, as cidades também podem se transformar em elementos geradores de novos riscos: infraestrutura e serviços deficientes, degradação do ambiente urbano, aumento das ocupações irregulares entre outros aspectos podem tornar as comunidades mais vulneráveis às ameaças e perigos, naturais e/ou tecnológicos – como as secas, as inundações, as contaminações, etc. Sabe-se que o endereço do desastre costuma ser o município (PINHEIRO, 2015).

Foi pensando nesse contexto que a Organização das Nações Unidas (ONU) criou, ao final da década de 90, a Estratégia Internacional para Redução de Riscos de Desastres (EIRD ou UNISDR - *United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction* - na sigla em inglês). A fim de aumentar o bem estar e a segurança dos cidadãos e reduzir o risco de desastres, a EIRD trabalha com seus parceiros objetivando aumentar o grau de consciência e compromisso das cidades em torno das práticas de desenvolvimento sustentável.

Buscando uma governança adequada, de atuação urbana e local, em 2010, a EIRD lançou a campanha “*Construindo cidades resilientes: minha cidade está se preparando!*”, que pretende convencer líderes e gestores locais a se comprometerem com o atendimento aos chamados “*dez passos essenciais para construir cidades resilientes*” instituído pela campanha e a trabalhar estes elementos de forma conjunta com os atores locais, as redes da sociedade civil, as autoridades nacionais e os parceiros internacionais.

A implantação dos dez passos é o ponto de partida para todos aqueles que desejam participar da campanha. É igualmente importante destacar que o compromisso com a campanha possibilitará aos gestores públicos locais e a outras organizações implantar o Marco de Ação de Sendai, que estipula metas a serem alcançadas pelos países signatários até 2030 visando reduzir substancialmente a quantidade de mortes, pessoas afetadas e perdas em situações de desastres.

Mesmo que nenhum desastre tenha ocorrido, certamente há vários riscos que foram ou estão sendo espacialmente construídos. Ao desconsiderarmos a possibilidade de

ocorrência de um evento extremo em uma cidade, a tendência é que haja menor preparação, por parte dos governos locais e da própria população, e, conseqüentemente, na eventualidade de um acontecimento dessa natureza, os impactos serão mais acentuados.

Por outro lado, outros municípios estão habituados ao enfrentamento de uma realidade na qual os desastres costumam fazer parte da sua rotina. Porém, isso não significa que, por haver uma estrutura ativa, as ações necessárias são suficientes e compreendem todo o conjunto do que precisa ser feito.

A campanha *Construindo Cidades Resilientes: minha cidade está se preparando!* busca uma associação entre os objetivos e diretrizes para a redução do risco de desastre por meio de passos, que são as ações que você pode fazer e ajudar a organizar na sua cidade.

São diversos os benefícios das cidades que se comprometem com a campanha e aplicam na prática a orientação dos passos estipulados: tornam-se cidades resilientes capazes de reduzir a pobreza; incrementam a geração de empregos, a equidade social e as oportunidades comerciais; tornam os ecossistemas mais equilibrados e favorecem melhores políticas de saúde e educação à população.

O êxito da iniciativa se medirá por meio de quantas cidades, que aderiram à campanha como participante, receberão o reconhecimento pelo seu envolvimento com a implantação de estratégias e desenvolvimento de práticas resilientes. Também por quantas cidades introduzirão novos planos ou mudanças para a Redução de Risco de Desastre (RRD). E, finalmente, por quantas parcerias duradouras e alianças locais se desenvolverem entre grupos de cidadãos, organizações populares, universidades e iniciativa privada.

Para tanto, esse curso apresentará as principais características de uma cidade resiliente a desastres e irá ajudá-lo a identificar como se constituem os riscos urbanos. Também serão descritos em detalhes os dez passos da Campanha Construindo Cidades Resilientes (CCCR) em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Marco de Sendai.

É importante deixar claro que a resiliência que a campanha busca é aquela positiva, decorrente do equilíbrio participativo entre instituições governamentais ou não e a sociedade civil, sobretudo as pessoas expostas a situações de risco.

Destinada a gestores públicos locais e a atores das áreas de saúde, educação, proteção e defesa civil, habitação, meio ambiente, assistência social, finanças e urbanismo, esta abordagem pretende informar e sugerir sobre o papel que cada um pode assumir a fim de tornar sua cidade mais preparada frente aos riscos e aos desastres e, ainda, como implantar os passos da campanha na prática.

Resiliência: BENEFÍCIOS

Você já parou para pensar nos diferentes significados que o conceito de cidade pode adquirir? Para um político, por exemplo, uma cidade é um espaço de pluralidade e administração do patrimônio coletivo; para trabalhadores uma cidade é vista como sinônimo de subsistência; para migrantes, de segurança ou abrigo. De qualquer modo, para qualquer um que vive em uma cidade – e aí se inclui todos os tipos citados acima e muitos outros – uma cidade é um espaço físico e cultural, um local de liberdade política, uma fonte de expressão individual e coletiva.

Acontece que tudo isso está sob o risco de ameaças e/ou perigos naturais e, também àqueles relacionados a fatores humanos, tecnológicos e sociais. Por isso é tão importante que a sociedade civil e seus administradores estejam engajados na união de esforços para desenvolver soluções inovadoras na RRD. Somente atuando em conjunto, organizadamente e na mesma direção e sentido avançaremos na promoção da resiliência!



RESILIÊNCIA é a habilidade de um sistema, comunidade ou sociedade, exposta a riscos, de resistir, absorver, acomodar-se e reconstruir-se diante dos efeitos de um desastre, em tempo e modo adequados, incluindo a preservação e restauração de suas estruturas e funções essenciais (UNISDR, 2009).

Ao investir esforços na resiliência, as cidades, além de reduzir os riscos de desastres, têm a oportunidade de conquistar diversos benefícios, como por exemplo (CEPED-UFSC, s.d.):

- Abrem espaço à gestão participativa e à organização comunitária;
- Ampliam as oportunidades de negócios, crescimento econômico e geração de empregos;
- Reduzem perdas com desastres, podendo ampliar os investimentos em infraestrutura urbana, incluindo obras estruturais de adaptação, renovação e reparação;
- Conquistam ganhos em desenvolvimento e aplicam menos recursos em resposta e reconstrução após o desastre;

- Promovem a melhoria na educação pelo investimento em escolas seguras.
- Garantem qualidade de vida e bem-estar associados à saúde de sua população com ecossistemas equilibrados e respeito às diferenças culturais;


Resiliência: GESTÃO LOCAL

Embora cada localidade seja afetada de modo diferente pelos eventos climáticos e tecnológicos a capacidade de prevenção aos riscos de desastres está diretamente relacionada a fatores político-institucionais. Dessa forma, com a intensificação dos desastres deflagrados por eventos climáticos extremos, a responsabilidade pela implantação de políticas para mitigação desses impactos e fortalecimento das capacidades incide sobre os governos locais.

O ideal seria que as pessoas ou empreendimentos não aceitassem se instalar em algum local, mesmo que legalizado para tal finalidade pela prefeitura, sem antes se preocupar com o histórico das ameaças naturais ou tecnológicas, certificando-se que não haverá criação de novos riscos com a efetivação dessa implantação.

Acrescenta-se ainda que os efeitos dos impactos causados por desastres e eventos intensos isolados podem prejudicar os serviços e o funcionamento de uma comunidade, além de potenciais investidores da iniciativa privada se sentirem desmotivados para geração de negócios e renda em cidades que são indiferentes às ações de RRD.

Nesse contexto, os gestores e atores políticos e administrativos municipais representam o nível institucional mais próximo e são os líderes de quem se espera que respondam às necessidades e à segurança de seus cidadãos. Sua participação e engajamento representa um aspecto vital na construção de cidades resilientes.

 Há muitas razões para que prefeitos e administradores locais estabeleçam como meta prioritária a RRD nos seus municípios. Os gestores municipais podem aproveitar os benefícios desses investimentos para apoiar, por exemplo, ações em prevenção e segurança (ONU, 2012). Algumas destas ações incluem (CEPED-UFSC, s.d.):

- Participar e trabalhar com base nos dez passos essenciais;
- Criar parceiras e alianças locais com seus cidadãos e grupos comunitários;
- Utilizar a campanha e seus dez passos para introduzir o tema nos espaços que já discutem questões relacionadas à mudança do clima e ao meio ambiente.
- Promover eventos públicos e compartilhar suas experiências, boas práticas e conquistas com outras cidades;

- Firmar parcerias com universidades, nacionais e locais, para realização de pesquisas nas áreas de mapeamento de risco, monitoramento e sistemas de alerta e alarme;
- Organizar e realizar periodicamente audiências públicas, discussões, exercícios e outras ações de sensibilização durante a Semana Nacional de RRD ou em outras datas comemorativas;
- Trabalhar em conjunto com os governos das esferas estadual e federal na implantação de um plano nacional que integre o planejamento urbano e o desenvolvimento local para a RRD;
- Focar em comunidades menos favorecidas e de alto risco por meio da proposição de metas para a campanha compartilhadas com os movimentos comunitários;



No Brasil, é importante lembrar, que desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988, a legislação relacionada ao tema defesa civil apresentou grande evolução. Os decretos que antecederam a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei Federal nº 12.608/12) ajudaram a desenhar o sistema e já haviam estabelecido as ações estruturantes de prevenção, preparação, resposta e reconstrução.

A figura a seguir mostra a estruturação do SINPDEC - a partir da Lei 12.608/2012 - que tem como finalidade planejar e promover ações de prevenção de desastres naturais e tecnológicos, bem como minimizar danos e assistir as populações afetadas:

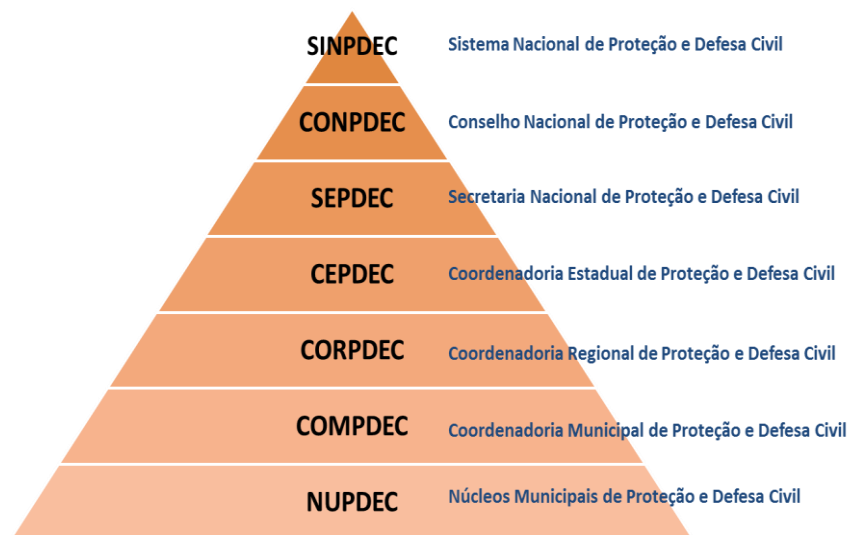


Figura 1: Estruturação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC).
Fonte: adaptado pelos autores da partir da Lei 12.308/2012.

Notadamente, foi a Lei Federal 12.608/12 que redefiniu e fortaleceu as cinco ações prioritárias de atuação do SINPDEC no ciclo de gestão de riscos e de desastres: prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação.

Resiliência: INTEGRAÇÃO



Um dos fatores mais importantes para o sucesso da RRD em áreas urbanas é a articulação entre os diferentes parceiros.

Conforme ressalta a ONU (2012), a tendência de desastres é aumentar. Portanto, é necessário unir o governo local e a comunidade para que as culturas sejam alinhadas e fortalecidas e as experiências compartilhadas a fim de que as cidades adquiram um grau de resiliência maior.

A busca pela resiliência e a gestão do risco de desastre não são competência exclusiva do órgão de coordenação em proteção e defesa civil em nenhum dos níveis (federal, estadual ou municipal), é necessária a atuação em conjunto de todos os setores da cidade. Atualmente, sabe-se que todos os órgãos setoriais de um governo, a academia, a população, os empresários, enfim, cada um possui um papel relevante e intransferível para contribuir com a RRD e, até mesmo, no período de deflagração do processo desastroso.

REFERÊNCIAS

BACK, A.G. **Política nacional de proteção e defesa civil: avanços e limites na prevenção de desastres.** Revista agenda política, v. 4, n. 1, 2016.

BIESBROEK, et al., (2009). Institutional governance barriers for the development and implementation of climate adaptation strategies In: **International Human Dimensions Programme (IHDP) conference 'Earth System Governance: People, Places, and the Planet'**, Amsterdam, The Netherlands, December 2-4, 2009. - Amsterdam.

BRASIL. Lei nº 12608, 10 de abril de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm>. Acesso em: 28 maio 2017.

BRASIL. Construindo cidades resilientes. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/web/guest/cidades-resilientes>>. Acesso em: 17 jul 2017.

BULKELEY, H.; BETSILL, M. (2003). **Cities and climate change: urban sustainability and global environmental Governance.** New York: Routledge.

BUSCH, A.; AMORIN, S. (2011). **A tragédia da região serrana do Rio de Janeiro em 2011: procurando respostas.** São Paulo: ENAP.

CARMO, R. L. (2014). "Urbanização e Desastres: Desafios para a Segurança Humana no Brasil". In.: CARMO, R. L.; VALÊNCIO, N. (Orgs.) **Segurança humana no contexto dos desastres.** São Carlos: RiMa Editora.

CEPED-UFSC. **Construindo Cidades Resilientes** - Minha cidade está se preparando. Campanha Mundial de Redução de Desastres. (s.d.). Disponível em: <<http://eird.org/curso-brasil/docs/modulo7/4.SEDEC-Cidades-Resilientes.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2017.

GARCIAS, C. M.; PINHEIRO, E. G. (2013). "A proteção civil e as mudanças climáticas: a necessidade da incorporação do risco de desastres ao planejamento das cidades". In.: OJIMA, R.; MARANDOLA Jr; E. (Orgs.) **Mudanças climáticas e as cidades: novos e antigos debates na busca da sustentabilidade urbana e social.** São Paulo: Blücher.

IPPUC. **Avaliação de vulnerabilidade ambiental e socioeconômica para o município de Curitiba.** São Paulo: ANTP, 2014. 64p.

JACOBI, P; PAZ, M. G. A; LEÃO, R. S.; ESTANCIONE, L. M. B (2013). Water governance and natural disasters in the Metropolitan Region of São Paulo, Brazil. **International Journal of Urban Sustainable Development**, vol. 5, n. 1, p. 77-88.

MARICATO, E.; OGURA, A.T.; COMARÚ, F. (2010). "Crise urbana, produção do habitat e doença". In: SALDIVA, P. (Org.). **Meio Ambiente e Saúde: O Desafio das Metrôpoles.** São Paulo: Instituto Saúde e Sustentabilidade.

ONU. **Como construir cidades mais resilientes: um Guia Para Gestores Públicos Locais,** Genebra: Nações Unidas, 2012.

PINHEIRO, E.G. **Gestão pública para a redução dos desastres: incorporação da variável risco de desastre à gestão da cidade.** Editora Appris. Curitiba: 2015.

RIBEIRO, W. C. (2008). Impactos das mudanças climáticas em cidades no Brasil. **Parcerias estratégicas**, Brasília, n.27, p. 297-321.

SATTERTHWAITE, D. et al. (2007). **Adapting to Climate Change in Urban Areas: The possibilities and constraints in low- and middle-income nations.** London: International Institute for

Environment and Development (IIED). Disponível em: <<http://pubs.iied.org/pdfs/10549IIED.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

UNISDR. **Terminology on Disaster Risk Reduction**. International Strategy...Genebra: UNISDR, 2009. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminology_English.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2017.

UN-HABITAT. **Cities and climate change: policy directions**. Global report on human settlements. Disponível: <<http://www.unhabitat.org/downloads/docs/GRHS2011/GRHS.2011.Abridged.English.pdf>>. Access: 20 de maio de 2017.

VALENCIO, N. F. S. et al. (2009). **Sociologia dos desastres**. Construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: RiMa Editora, 2009.

VALENCIO, N.; VALENCIO, A. (2011). Os desastres como indícios da vulnerabilidade do Sistema Nacional de Defesa Civil: o caso brasileiro. **Territorium**, Coimbra, v. 18, p. 147-156.

VARGAS, M.; RODRIGUES, D. F. (2009). Regime internacional de mudanças climáticas e cooperação descentralizada: o papel das grandes cidades nas políticas de adaptação e mitigação. In: HOGAN, D. J.; MARANDOLA JUNIOR, E. (Eds.). **População e mudança climática: dimensões humanas das mudanças ambientais globais**. Campinas: Ed. UNICAMP.

VEYRET, Y. (Org.) (2007). **Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente**. Tradução: Dilson Ferreira da Cruz. São Paulo: Contexto.