

# POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONAIS PARA GESTÃO DE RISCOS: O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO NO ABC, SP\*

---

FERNANDO ROCHA NOGUEIRA<sup>1</sup>  
VANESSA ELIAS DE OLIVEIRA<sup>2</sup>  
KATIA CANIL<sup>3</sup>

## Introdução

A temática das ameaças ambientais e dos riscos associados vem adquirindo relevância crescente nos últimos trinta anos, tanto no campo da pesquisa acadêmica quanto no âmbito das políticas públicas.

Embora tenha sido predominante o enfoque na resposta aos desastres, na última década do século XX pode-se observar a evolução para uma abordagem mais integrada dos eixos que consideram o conhecimento dos riscos, as ações prospectivas e corretivas para redução dos riscos e a preparação para manejo dos desastres, denominada por Grande (2011) como uma “governança preventiva” e por Medd & Simon (2005) como *governance of preparedness*. Tais ações foram tomadas a partir do aumento de perdas humanas e, mais significativamente, devido aos impactos econômicos relacionados a desastres no mundo (Guha-Sapir *et al.* 2013). Diversas iniciativas institucionais de enfrentamento de tal percepção estão disponíveis no *site The United Nations Office for Disaster Risk Reduction*<sup>4</sup>. O tema dos desastres também se encontra muito enfatizado nos relatórios recentes do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas, destacando a relação entre mudança climática global e potencial crescimento de desastres associados (BAKER, 2012; IPCC, 2014). Desde o início desta década, a gestão de riscos de desastres e o incremento da resiliência da sociedade frente aos impactos de desastres ambientais têm sido tratados como elementos indispensáveis ao desenvolvimento econômico e social dos países e das cidades (TORO & PEDROSO, 2013; WORLD BANK, 2013).

---

\* Gostaríamos de agradecer a valiosa contribuição do Prof. Klaus Frey, que enriqueceu a análise teórica, especialmente na discussão sobre governança metropolitana na gestão de riscos.

1. Doutor em Geociências e Meio Ambiente e professor do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas – CECS- e da Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC - UFABC. fernando.nogueira@ufabc.edu.br

2. Doutora em Ciências Políticas e professora de Ciência Política do Bacharelado de Políticas Públicas e da Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC – UFABC. vanessa.oliveira@ufabc.edu.br

3. Doutora em Geografia Física e professora do Bacharelado de Planejamento Territorial e da Pós-Graduação em Ciência e Tecnologia Ambiental da Universidade Federal do ABC – UFABC. katia.canil@ufabc.edu.br

4. (ver <http://www.unisdr.org>).

No Brasil, país marcadamente frágil em relação à cultura de precaução e prevenção de desastres e à presença institucional nesse campo (NOGUEIRA, 2008; ALHEIROS, 2011, TORO & PEDROSO, *op.cit.*), as crises foram enfrentadas, como padrão geral de ação, por “políticas de urgência” em que o foco está, de acordo com Medd & Marvin (2005, p. 44) na rapidez de demonstrar que alguma coisa está sendo feita, dispensando-se a reflexão e o planejamento prévio.

O impacto dos desastres associados a episódios pluviométricos extremos ocorridos nos últimos dez anos, principalmente em Santa Catarina, no ano de 2008 e no Rio de Janeiro, em 2010 e 2011, não resgatou para a sociedade civil a longa história nacional de desastres marcantes, mas motivou importantes avanços legais e institucionais que podem resultar na tardia, mas muito bem-vinda incorporação da temática de gestão de riscos de desastres (GRD) às agendas do planejamento urbano e da gestão pública: a Lei 12608/2012 e um conjunto de ações em nível federal, que configuraram importante salto qualitativo na gestão de riscos de desastres no país.

Duas iniciativas foram centrais nesse processo, considerando que definitivamente o país começava a estabelecer uma agenda governamental para pautar o tema. A primeira delas foi o Programa 2040 do Plano Plurianual 2012-2015 (Brasil, 2012a), que trata da Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, apresentando objetivos e dotações importantes para a evolução e consolidação desta política. Um entre os sessenta e cinco Programas Temáticos que compuseram esta inovadora peça do planejamento federal, o Programa 2040 introduz a gestão de riscos de desastres em sua concepção mais integrada (que inclui os eixos estratégicos do conhecimento, da redução de riscos e da preparação para a resposta aos desastres) pela primeira vez ao orçamento da União, sob responsabilidade de diversos ministérios do governo federal. A criação e instalação do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), na cidade de Cachoeira Paulista, SP, no âmbito do Ministério de Ciência e Tecnologia, e do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD), no âmbito do Ministério de Integração Nacional, foram importantes avanços nesse sentido.

Em segundo lugar, a Lei Federal 12608/2012 (Brasil, 2012b), que 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, autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres e dá outras providências, aponta caminhos para a incorporação do meio físico e suas ameaças no planejamento urbano e territorial e na prevenção de desastres, sobretudo com a obrigatoriedade dos municípios elaborarem seus mapeamentos de áreas de riscos de desastres e as cartas geotécnicas (Lei 12.608/12, Artigo 3<sup>a</sup>, Parágrafo II, Incisos I e V).

No entanto, há um longo caminho a ser percorrido entre a formulação da política e a sua implementação, se pensarmos em termos de “ciclo de políticas públicas”. No caso da política de gestão de riscos de desastres, são os municípios o *locus* onde a implementação deve ocorrer, ou seja, são os locais onde efetivamente tais políticas precisam se materializar de maneira efetiva uma vez que a maioria dos desastres recorrentes no território brasileiro tem alcance local ou regional. Todavia, são justamente eles os entes federados mais frágeis,

tanto em termos de capacidade econômica quanto técnico-administrativa, colocando um grande desafio para a efetivação da política e sua consolidação em nível local.

Soma-se à fragilidade institucional de boa parte dos municípios, especialmente os de menor porte (que, aliás, representam a grande maioria dos municípios brasileiros), a dificuldade imposta pela federação de gerar formas de cooperação intergovernamental. Assim, ainda que se configure como um “federalismo cooperativo”, com o compartilhamento de competências entre os entes federados numa série de políticas públicas, por outro lado, haveria uma tendência centrífuga da federação brasileira, em função da ampla autonomia política, administrativa e fiscal de estados e municípios (SILVA, 2011), colocando fortes empecilhos à cooperação. Essa dupla tendência, apontada por Abrucio, Sano e Sydow (2010), dificulta sobremaneira a gestão de políticas públicas que extrapolam limites territoriais municipais, demandando a cooperação entre municípios de uma mesma região ou considerando os limites das bacias hidrográficas, como é o caso da política de gestão de riscos de desastres.

Para que estes avanços se consolidem no âmbito local, portanto, é indispensável que sejam apropriados pelos tomadores de decisão e técnicos envolvidos na gestão dos municípios e que a GRD seja compreendida como componente de sustentabilidade do desenvolvimento urbano, econômico e social.

Na última década de século XX, algumas experiências locais no território brasileiro exerceram papel importante na construção de um marco nacional de gestão de riscos. Nos últimos anos, vem se desenvolvendo na região do Grande ABC paulista uma articulação regional que foge à regra dentro da federação brasileira, com seus sete municípios (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra) buscando atuar de forma cooperada na gestão de riscos.

Neste artigo serão discutidas essas questões, passando pelas dificuldades impostas pelo federalismo brasileiro para a gestão regional de políticas públicas. A partir dessa contextualização, serão revisadas as (escassas) experiências regionais de gestão de risco no Brasil para, então, apresentar o estudo de caso, resultante dessa pesquisa. Por fim, discutiremos os possíveis avanços nessas políticas, considerando, por um lado, as dificuldades colocadas pelo arcabouço institucional federativo brasileiro e, por outro, os avanços e fracassos de algumas experiências nacionais e as inovações geradas pela cooperação regional no ABC. Intenta-se, enfim, demonstrar que as dificuldades institucionais não são irrelevantes, mas podem ser superadas por mecanismos de cooperação intergovernamental. Estas, ainda que conjunturais, podem se tornar modelos e ganhar uma institucionalidade tal que as tornem consolidadas, coexistindo com a autonomia municipal preconizada na Carta Constituinte.

## **O federalismo brasileiro, a questão regional e a política pública de gestão de riscos**

A discussão acerca dos contornos da federação no processo de redemocratização foi fortemente influenciada pela herança centralizadora do período autoritário no Brasil. A forte vinculação entre autoritarismo e centralização do poder nas mãos do Governo Federal levou o debate sobre a democratização para o extremo oposto, associando-a à

descentralização. Nesse contexto, a ampla autonomia municipal defendida pelo movimento municipalista era vista como o único caminho para a democratização da gestão das políticas públicas, gerando inclusive uma reação negativa às negociações em torno da questão metropolitana e da reforma urbana no processo constituinte. Como apontou Celina Souza (2007),

os constituintes de 1988 [...] decidiram deixar a governança metropolitana em um vazio político, institucional e administrativo, restringindo a reforma urbana à criação de mecanismos participativos na esfera local (SOUZA, 2007, p.238, *apud* FREY, 2012).

E até hoje o “desinteresse político na gestão pública das áreas metropolitanas” (RIBEIRO, 2004, p. 22) perdura, tendo a questão metropolitana sido excluída das reformas estatais implementadas nas últimas décadas no país. A “estadualização do problema metropolitano” no processo constituinte não facilitou em nada o enfrentamento da questão regional e metropolitana.

Por um lado, portanto, o debate sobre as regiões metropolitanas não avançou, criando o atual quadro de indefinição acerca de como definir uma região metropolitana e, mais ainda, de como estas devem ser geridas. Essa ausência de uma real institucionalidade chegou ao STF, que precisou definir, no caso do saneamento básico, a qual ente federado compete a titularidade dos serviços de saneamento – se ao estado, ao município ou ao “ente metropolitano”, ainda que este não exista institucionalmente. Não à toa o diagnóstico recentemente apresentado pelo IPEA asseverou:

(...) não há, rigorosamente falando, gestão metropolitana no país, ao menos não no sentido de que um determinado desenho institucional responda aos anseios, estratégias e objetivos de uma política de ordenamento territorial e/ou à gestão integrada de desafios compartilhados (COSTA, 2013, p.323).

Por outro lado, a descentralização, sozinha, não trouxe as respostas necessárias às dificuldades locais e regionais. Conforme listou Melo (1996), estão entre os principais problemas enfrentados pelos processos de descentralização na América Latina: burocracias locais de baixa qualificação, sobretudo quando comparadas com as centrais; transferências de receitas públicas sem a necessária contrapartida municipal; indefinição das responsabilidades de cada nível de governo, especialmente quando há uma ampla sobreposição de competências prevista constitucionalmente, como no Brasil; porosidade dos governos municipais às elites locais e proliferação de municípios, dentre outros (MELO, 1996, pp. 14-15). Todas essas dificuldades podem ser percebidas no processo de descentralização brasileiro, no qual a proliferação de municípios não foi acompanhada pela sua capacitação como ente capaz de gerir boa parte das políticas públicas sob sua responsabilidade, ainda mais de maneira autônoma e isolada.

Como resultado desse modelo de federação, temos um quadro de dificuldades para o enfrentamento de demandas regionais, sendo uma das principais a dificuldade para a

articulação de interesses entre entes federados autônomos, num contexto em que são escassos os incentivos à cooperação intermunicipal – chamado, por Celso Daniel, que foi um ator-chave do processo de instituição do Consórcio do Grande ABC, de “municipalismo autárquico” (DANIEL, 2001).

Se é fato que todas as políticas públicas que englobam a dimensão regional compartilham este mesmo problema de integração, a política de gestão de riscos de desastres apresenta algumas peculiaridades que tornam a cooperação intergovernamental ainda mais difícil e desafiadora.

Inicialmente, a política de riscos lida com algo incerto, relacionado ao futuro, dificilmente rendendo ganhos políticos em um prazo curto, ao passo que os custos políticos relacionados a não perseguição da política só podem manifestar-se no caso dos riscos se tornarem uma crise ou mesmo uma catástrofe.

...el riesgo es un concepto extraño, representa algo irreal, em tanto que está siempre relacionado com azar, com posibilidad, com algo que aún no há sucedido. Es una abstracción de um proceso de transformación que denota simultáneamente posibilidad y realidad. Es algo imaginário y escurridizo que parece solo existir em el futuro y que refleja um estado indeseable de realidad, pero su existência compleja es consustancial al hombre. (CARDONA, 2007, p.1)

Daí a dificuldade de mobilizar tanto o sistema político institucional como a sociedade em favor de uma política efetiva de redução de riscos. Frequentemente, a própria crise ou catástrofe que a política de redução de riscos pretende evitar é que abre uma janela de oportunidade para alavancá-la. São reveladores dos dilemas das políticas de riscos o habitual ativismo político-administrativo que se segue aos grandes fenômenos de deslizamentos e inundações, bem com o rápido declínio dessa mobilização política e midiática assim que as águas baixam. Isso se verifica, sobretudo, em função dos setores mais afetados – frequentemente com poucos recursos econômicos e políticos e em condições extremas de vulnerabilidade – não lograrem manter a pressão política sobre os agentes políticos e administrativos. O papel da sociedade civil e das populações afetadas é, portanto, de fundamental importância para o êxito de uma política de gestão de riscos de desastres.

Desta forma, a política de riscos compartilha com outras políticas ambientais, como as relacionadas às mudanças climáticas, por exemplo, os dilemas das incertezas e imprevisibilidade na hora de sua formulação, revelando-se as interdependências entre os diferentes mundos apenas em caso de crise (MEDD & MARVIN, 2005, p.44).

Outro aspecto que merece destaque, especialmente no caso do federalismo brasileiro, fortemente ancorado na descentralização de políticas públicas para entes locais autônomos, diz respeito à dificuldade adicional de articulação não apenas intermunicipal, mas também intersetorial. Como é possível expandir esta tarefa para a gestão pública integralmente e, em especial, aos setores desta gestão ligados ao planejamento, à habitação e ao controle da ocupação, às obras e serviços públicos, à atenção social e à saúde? São áreas inter-relacionadas que devem ser tratadas concomitantemente à gestão de riscos, mas que

são, hoje, pensadas e formuladas setorialmente, de maneira isolada ou pouco integrada.

A complexidade destas inter-relações exige, no âmbito acadêmico e de pesquisa, abordagens inter e transdisciplinares, ao mesmo tempo em que o diálogo entre ciência, sociedade e política tem que ser intensificado.

No Brasil ainda são raras as experiências exitosas de cooperação regional, sobretudo na área da gestão de riscos de desastres, onde apenas estamos começando a conscientizar-nos de que “los costes políticos de la omisión son much más elevados que los costes políticos de la sobreacción” (BECK, 2011, p. 25), e a sair dos estados da negação e da apatia para pensar estratégias de transformação com as recentes iniciativas federais e, pontualmente, estaduais e locais. Mesmo assim, ainda existe pouco conhecimento científico e interdisciplinar sobre as peculiaridades desta política pública no Brasil. É nesse sentido que o presente artigo vem contribuir para o debate.

## Experiências de gestão regional de risco no Brasil

Nogueira *et al.* (2005, p.6), na realização de um diagnóstico nacional da gestão de riscos de deslizamentos com o objetivo de fornecer subsídio ao planejamento de ações de apoio do recém criado Ministério das Cidades para municípios com situações de risco, conseguiram identificar poucos exemplos de “integração supramunicipal” das atividades de gerenciamento de riscos. Entre elas, a única experiência conhecida de articulação regional relacionada à gestão de riscos de desastres no Brasil com resultados mensuráveis ocorreu na Região Metropolitana de Recife (RMR)<sup>i</sup>.

Por volta do ano 2000, após uma sequência de desastres associados a deslizamentos nos morros da RMR que, na década de 1990, tinham resultado em cerca de 150 óbitos e grande número de desabrigados (BANDEIRA, 2003, p.12), as prefeituras da região buscaram apoio junto ao Governo do estado de Pernambuco e à Assembleia Legislativa.

O tema Morros e Encostas foi incluído, a partir de 1998, na pauta de discussão da Câmara Metropolitana de Meio Ambiente e Saneamento, instância de apoio técnico do então Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana – CONDERM, vinculado à Secretaria Estadual de Planejamento. No período entre 2001 e 2004, aconteceu também, por iniciativa das prefeituras municipais articuladas à Associação Municipalista de Pernambuco (AMUPE) e ao Fundo de Desenvolvimento Municipal (FIDEM), o estabelecimento de emendas unificadas a serem apresentadas pela bancada de deputados federais do Estado de Pernambuco no sentido de obter recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para contenção de morros e encostas na RMR (PERNAMBUCO, 2004). Esta mesma publicação relata que:

Das sucessivas reuniões realizadas pela Câmara, que contaram com a presença de técnicos das Prefeituras Municipais, Órgãos Públicos Estaduais e Federais, e representantes de entidades da sociedade civil mais diretamente envolvidos com a questão – resultaram duas recomendações básicas:

(1) buscar uma solução articulada e progressiva para se contrapor à prática das ações emergenciais e pontuais através de uma mobilização

sistemática integrada com os órgãos públicos e os moradores numa visão preventiva e de estruturação desses espaços que tomou o nome de Movimento Viva o Morro e posteriormente de Programa Viva o Morro; e

(2) realizar estudos sobre o estado d'arte da ocupação de morros, que refletisse o conhecimento disponível na região e em outras áreas com problemas semelhantes, a ser aplicado no planejamento estratégico da RMR, bem como servir de subsídios para as Comissões Estadual e Municipais de Defesa Civil. (PERNAMBUCO, 2004, p. 22).

O Programa Viva o Morro estabeleceu, desde sua criação, importante parceria técnica com a Universidade Federal de Pernambuco (ALHEIROS *et al.*, 2002; ALHEIROS, 2011). Este primeiro período do Programa Viva o Morro produziu uma importante publicação no reduzido universo bibliográfico da gestão de riscos de desastres no país, o Manual de Ocupação dos Morros da Região Metropolitana do Recife (ALHEIROS, 2002).

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, foi implementada a Ação de Apoio a Programas Municipais de Redução e Erradicação de Riscos dentro do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários da Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Esta ação foi direcionada para a promoção, em articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e de uso e ocupação do solo, de um conjunto de medidas estruturais e não estruturais voltadas para a redução dos riscos de deslizamentos em encostas de áreas urbanas (BRASIL, 2010).

A partir de então, segundo informações disponibilizadas em 2010 pela economista Sonia Gomes de Matos Medeiros, então gerente do Programa Viva o Morro, a Agência Condepe/FIDEM<sup>ii</sup> tornou-se o suporte para o Programa, promovendo as seguintes ações junto aos municípios da RMR (MEDEIROS, 2010):

- troca de experiências entre os municípios sobre formas de organização e práticas de ações de defesa civil e de redução de risco;
- constituição de um fórum de gestão de risco, destinado a tratar de questões de interesse comum relativas às ações de defesa civil e de redução de risco;
- articulação para viabilizar investimentos destinados à redução de risco nas encostas e áreas alagadas e ações de fortalecimento institucional e técnico das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil – COMDEC da RMR.

Neste sentido, a CONDEPE/FIDEM desempenhava, junto ao Ministério das Cidades, a função de unidade gestora dos Planos Municipais de Redução de Risco em elaboração em nove dos municípios da RMR, com as seguintes finalidades: (1) monitorar e prestar apoio técnico às equipes das Prefeituras responsáveis pela elaboração dos Planos Municipais de Redução de Risco – PMRR e (2) Compartilhar experiências, uniformizar metodologia e parâmetros, buscar qualidade técnica e compatibilizar os Planos Municipais de Redução de Risco visando integrar os PMRR em um Plano Metropolitano de Redução de Risco.

Uma tentativa semelhante para a gestão regional do risco foi iniciada no Estado de Minas Gerais no ano de 2010, por iniciativa da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional (SEDRU), para organizar a gestão de riscos nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte e do Vale do Aço (SOUZA *et al.*, 2011). No entanto, a desarticulação dos poderes envolvidos não conseguiu alcançar resultados – o que demonstra as dificuldades para a implementação de políticas públicas de caráter regionalizado.

## **Implementação de uma política regionalizada de gestão de riscos: o caso do Grande ABC**

A região do Grande ABC, constituída por sete municípios (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra) situados na porção sul da Região Metropolitana de São Paulo (Figura 1), conseguiu superar as dificuldades de cooperação impostas pelo federalismo no Brasil e, dada uma série de características regionais, firmou e consolidou uma experiência exitosa de cooperação intermunicipal, por meio da criação do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC.

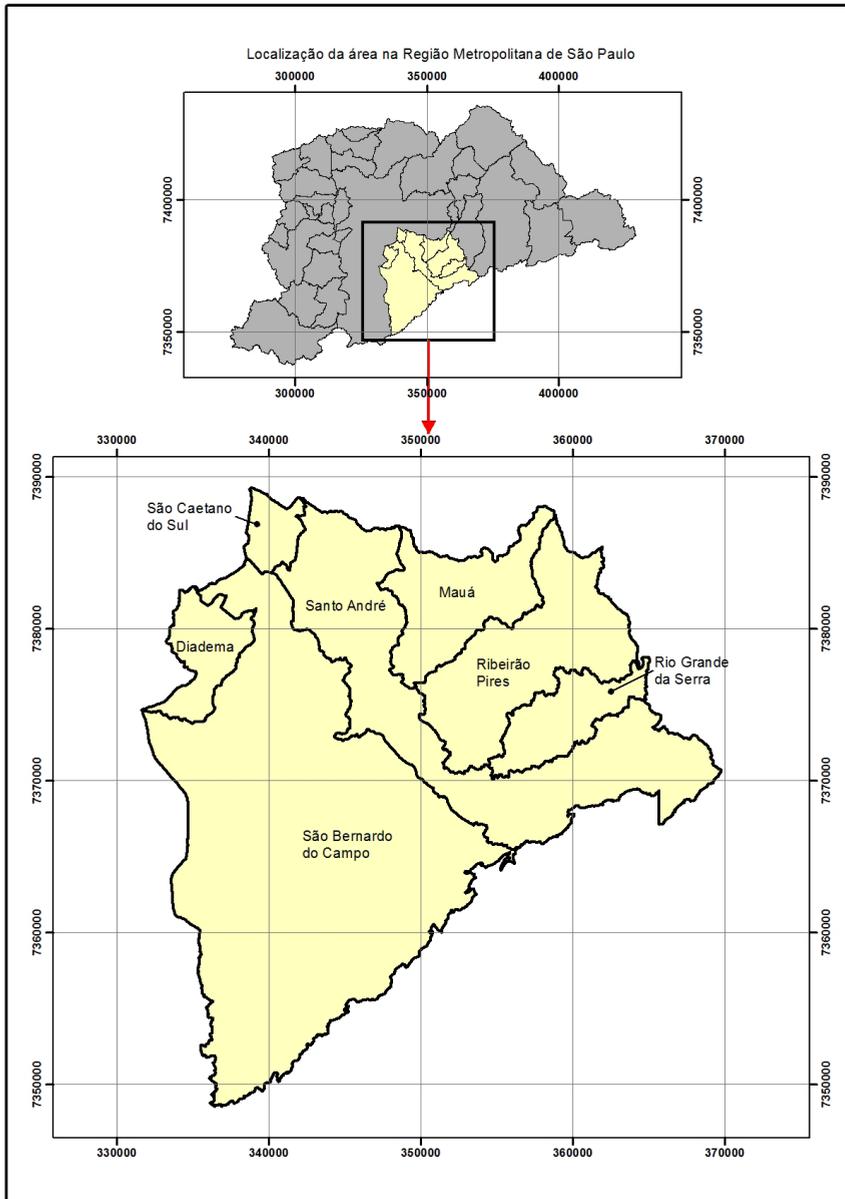
Constituído como associação civil de direito privado no final de 1990, foi transformado em Consórcio Público no início de 2010, “passando a integrar a administração indireta dos municípios consorciados, com legitimidade para planejar e executar ações de políticas públicas de âmbito regional” (Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, 2014)<sup>iii</sup>. O Consórcio vem atuando, ora com maior, ora com menor intensidade e êxito, no planejamento e gestão de uma série de políticas públicas regionalizadas voltadas para o desenvolvimento econômico, mobilidade regional e, recentemente, para a gestão de riscos de desastres, nas quais o interesse ultrapassa os limites territoriais de um único município.

Dada a importância do Consórcio Intermunicipal Grande ABC na região, a Universidade Federal do ABC tem com ele estabelecido especial relação em assuntos diversos e, nos últimos dois anos, parcerias no enfrentamento dos riscos de desastres.

Durante o ano de 2012, desenvolveu, junto ao Consórcio, o Programa de Extensão - PROEXT denominado “Gestão de Riscos Geológicos em Ambiente Urbano: Escorregamentos e Processos Correlatos”, envolvendo alunos de graduação e pós-graduação e agentes públicos dos sete municípios da região do ABC paulista (Nogueira *et al.*, 2013). No mesmo ano, o Consórcio constituiu um Grupo de Trabalho de Defesa Civil, que tem contribuído para a melhoria das estruturas deste órgão nos municípios, por meio de atividades de capacitação dos técnicos municipais, de investimentos na infraestrutura das Defesas Cíveis locais e com a melhoria do diagnóstico regional de riscos de desastres. Ainda no ano de 2012, o Consórcio estabeleceu uma parceria com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT para elaborar os Planos Municipais de Redução de Risco (PMRRs) para os municípios de Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra e Santo André que não dispunham de tal instrumento de planejamento e de ação. São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá já tinham elaborado o PMRR por meio de captação de recursos do Ministério das Cidades.

O objetivo para este convênio foi a uniformização da metodologia e a disponibilidade de informação para toda a região, de modo a permitir a construção de um Plano

Figura 1. A região do Grande ABC, São Paulo



Regional de Redução de Riscos, incluindo ações preventivas e corretivas. Além disso, foi realizado um diagnóstico e indicação de medidas mitigadoras para as áreas de inundação de São Caetano do Sul. Tais estudos foram concluídos ao final de 2013.

Em continuidade às ações de gestão de riscos, em maio de 2013, foi realizada a Oficina Técnica “Desafios da Gestão de Riscos Urbanos no Grande ABC”, promovida pelo Consórcio Intermunicipal com apoio da UFABC. A Oficina teve como objetivo discutir e definir uma agenda de ações de caráter regional voltadas à gestão integrada dos riscos - não apenas no manejo dos desastres, o que demandou a integração de diferentes políticas públicas além da Defesa Civil. A partir desta Oficina, foi criado o Grupo Temático “Gestão Regional de Riscos Urbanos”. Nos meses seguintes foram realizadas reuniões mensais do grupo para fortalecer a articulação regional na definição de metodologias e procedimentos padronizados (posteriormente validados pelo IPT) para captação de recursos junto ao Governo do Estado de São Paulo destinados à remoção das moradias em situação de risco muito alto, conforme os mapeamentos de risco realizados.

Esta ação, em execução, envolveu a remoção preventiva de 630 famílias mapeadas em tal situação em seis dos municípios, repasse de *auxílio-aluguel* provisório em até 36 meses ou até o atendimento habitacional definitivo para as famílias removidas e apoio financeiro do Estado destinado à produção de unidades habitacionais para atendimento definitivo das famílias removidas que ainda não estão incluídas em projetos existentes.

Em novembro de 2013 foi organizada a Oficina Regional de Planejamento das Ações Contingenciais Conjuntas para o verão 2013-2014 e um seminário com atividades de capacitação sobre a Lei 12608/2012 e seus reflexos nas gestões municipais.

Ainda dentro da política regional para a gestão de riscos, nos dias 14 e 15 de março de 2014 foi realizada a Conferência Intermunicipal de Defesa Civil, com a participação dos sete municípios da região, configurando-se na reunião preparatória para elaborar os princípios e diretrizes que foram levados para discussão na Conferência Estadual de Defesa Civil, realizada nos dias 12 e 13 de abril de 2014.

A 1ª Conferência Estadual de Proteção e Defesa Civil teve como objetivo promover a participação, o controle social e a integração das Políticas Públicas relacionadas à Defesa Civil, tendo em vista novos paradigmas para o tema Proteção e a Defesa Civil. Participaram da Conferência membros dos segmentos da sociedade civil, Conselhos Profissionais e de Políticas Públicas, Comunidade Científica, Poder Público, convidados e observadores. Ao final da Conferência, foram eleitos os princípios e diretrizes que iriam compor o documento oficial do Estado de São Paulo na II Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil, bem como os delegados representantes dos quatro segmentos.

Por fim, em convênio com o Ministério das Cidades, assinado em 2014, a UFABC irá desenvolver o projeto para elaboração de Cartas Geotécnicas de Aptidão à Urbanização para dois municípios da região (São Bernardo do Campo e Rio Grande da Serra), como mais uma parte importante da construção das políticas públicas regionais de gestão de riscos de desastres.

O Grupo Temático Gestão Regional de Riscos, do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, elencou as seguintes atividades a ser desenvolvidas nos anos de 2014:

- 1 – Solicitar apoio à UFABC no trabalho de revisão dos Planos Municipais de Redução de Riscos;

- 2 – Consolidar o conhecimento de risco de natureza regional – ação conjunta nas áreas de riscos dos municípios;
- 3 – Construir a hierarquização das sub-bacias e micro-bacias da região e levar aos municípios a proposta de adotá-las como critério de hierarquização de intervenções;
- 4 – Orientar os municípios para se adequarem aos dispositivos da Lei 12.608/2012;
- 5 – Os municípios devem dar acesso público a todas as informações referentes às áreas de risco;
- 6 – Elaborar Planos de qualificação de sub-bacias e apresentá-los ao Governo do Estado;
- 7 – Incentivar a melhor estruturação e formação profissional das equipes municipais da defesa civil com o objetivo de diminuir as diferenças entre elas;
- 8 – O Consórcio deve constituir a Plataforma Regional de Gestão de Riscos;
- 9 – O Consórcio deve montar sistemas para integrar os mais variados dados, inclusive cartográficos, sobre o tema, dando acesso amplo e irrestrito às equipes municipais;
- 10 – O Consórcio deve trabalhar para que os dados e materiais que existam em instituições e órgãos municipais, estaduais e federais, sobre o assunto no ABC sejam disponibilizados e discutidos pelos interessados;
- 11 – Propor estudos para o levantamento das perdas e danos advindos dos desastres na região.

Vargas (2010) considera como linhas básicas de ação para a gestão de risco nos municípios: (i) o conhecimento dos riscos, suas causas e consequências, por meio da análise e do monitoramento de seus componentes e respectiva representação cartográfica; (ii) a necessidade de reduzir o risco em suas condições atuais (mitigação) e as possíveis condições futuras (prevenção); (iii) a proteção frente ao componente financeiro do risco não mitigado ou não mitigável; (iv) a preparação para a resposta às emergências e desastres, bem como para a recuperação, buscando a efetividade de tais ações nas condições de risco conhecidas; (v) a ação de resposta e recuperação frente à ocorrência de emergências ou desastres, aproveitando de maneira eficiente a preparação para tal fim; (vi) e, ainda, a organização em nível institucional e comunitário para viabilizar as linhas de ação anteriores. As ações que são desenvolvidas em torno do Grupo Temático adotam este marco conceitual e começam a configurar a construção de uma política efetivamente regional para gestão de riscos de desastres. Este será um longo processo, com definição de ações de curto, médio e longo prazo, que prescindirão de apoio técnico e político dos gestores públicos, envolvimento das comunidades e recursos financeiros. O primeiro passo foi dado e será acompanhado por todos os interessados e beneficiários das ações.

Assim, pode-se dizer que, em que pese a dificuldade imposta pelo nosso modelo de federalismo para a cooperação intermunicipal, conforme abordamos anteriormente, a experiência do Grande ABC lança luz para a possibilidade de ação articulada entre municípios que, embora autônomos, podem atuar conjuntamente em prol de interesses que são supramunicipais, regionais.

## Os avanços possíveis na gestão regional de riscos

A Lei 12.608/2012, que define as atribuições dos municípios dentro do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e estabelece tarefas bastante desafiadoras para aqueles incluídos no Cadastro Nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, trouxe uma importante contribuição para que os municípios atuem efetivamente na gestão dos riscos e respostas a desastres. Caberá, sem dúvida, aos técnicos municipais e às instituições de ensino, pesquisa e extensão envolvidas neste processo – entre elas, a UFABC, a busca por experiências e práticas desenvolvidas em outros países referentes à organização supramunicipal para o enfrentamento de riscos e de desastres. Tal esforço se justifica pela avaliação de que a organização regional ou metropolitana da gestão de riscos é uma estrutura a ser incentivada no Brasil por pelo menos três motivos:

1. Pode permitir o avanço dos municípios menos estruturados a partir da articulação com aqueles mais capacitados e equipados da região, viabilizando a implementação das novas legislações e metas definidas recentemente pela União para a gestão de riscos de desastres;
2. Pode permitir a otimização do conjunto dos recursos materiais, técnicos, humanos e logísticos disponíveis na região, sem que haja necessidade de que todos os municípios os adquiram ou os incorporem à estrutura local; e
3. Possibilita o monitoramento e o tratamento dos processos físicos em escala regional ou da bacia hidrográfica onde eles se desenvolvem.

Além disso, o processo de organização e articulação promovido pelo Consórcio, com apoio dos prefeitos e envolvimento das equipes técnicas municipais, pode constituir um modelo de referência brasileiro, que poderá servir de exemplo para outras regiões metropolitanas que enfrentam, em sua maioria, problemas semelhantes. Vale lembrar que uma das principais vantagens apontadas pelos teóricos do federalismo encontra-se justamente na possibilidade de que o mesmo gera novas experiências e modelos de políticas públicas, razão pela qual as federações são percebidas como “laboratórios de políticas públicas” (SOUZA, 2005; ANDERSON, 2009).

Nesse sentido, além de servir como modelo, o caso do Grande ABC parece configurar-se como um exemplo exitoso de cooperação intermunicipal em que todos os municípios envolvidos ganham: os maiores e mais estruturados institucional e financeiramente porque resolvem problemas que lhe afetam e que ultrapassam as fronteiras dos seus municípios, com reflexos negativos sobre eles, e os menores porque, atuando em conjunto com os maiores, têm seu poder de barganha aumentado, junto aos governos estadual e/ou federal, nos termos propostos por Oliveira (2008).

## Notas

- i (ver <http://200.238.107.83/web/condepe-fidem/apresentacao12>)
- ii Órgão de planejamento, estudos, pesquisas e articulação, voltado para implementação de políticas de desenvolvimento local e regional no Estado de Pernambuco, vinculado à Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão.
- iii (<http://www.consorcioabc.sp.gov.br/institucional/historico>)

## Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen. (Org.). **Governança das Metrôpoles Conceitos, Experiências e Perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010, p. 21-48.
- ALHEIROS, Margareth Mascarenhas. **Gestão de Riscos Geológicos no Brasil**. São Paulo: ABGE. Revista Brasileira de Geologia de Engenharia e Ambiental - REGEA, v.1, n.1, p. 109 – 122, nov2011.
- ALHEIROS, Margareth Mascarenhas (coord.) **Manual de Ocupação dos Morros da Região Metropolitana do Recife**. Programa Viva o Morro, 1a.ed. FIDEM, Recife, 2002. 360p.
- ALHEIROS, Margareth Mascarenhas; BITOUN, J. & SOUZA, M.A. **Programa Viva o Morro: um avanço no reconhecimento da cidade informal**. Anais do Simpósio sobre Riscos Urbanos e Geologia de Engenharia, XLI Congresso Brasileiro de Geologia. SBG, João Pessoa, 2002, p. 125.
- ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- BAKER, J.L. (ed.) **Climate change, disaster risk and the urban poor**. Cities building resilience for a changing world. The World Bank: Washington, 2012. 322p.
- BRASIL, Presidência da República / Casa Civil/ Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm). Acesso em 21maio2014
- BRASIL, Presidência da República / Casa Civil/ Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm). Acesso em 21maio2014
- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2014. Disponível em: (<http://www.consorcioabc.sp.gov.br/institucional/historico>). Acesso em 21maio2014
- CARDONA, Omar D. *Midiendo lo inmedible*. Indicadores de vulnerabilidad y Riego. La Red – Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. 2007.5p. Disponível em: [http://www.desenredando.org/public/articulos/2007/articulos\\_omar/Midiendo\\_lo\\_inmedible\\_ODC\\_LaRed.pdf](http://www.desenredando.org/public/articulos/2007/articulos_omar/Midiendo_lo_inmedible_ODC_LaRed.pdf). Acesso em 21maio2014.
- COSTA, Marco Aurélio. Quarenta anos de Regiões Metropolitanas no Brasil: um breve balanço exploratório. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013.

DANIEL, Celso. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

FREY, Klaus. **Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves**. *Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol.4, n.1, jan./jun.2012.

GRANDE, Edgar. Riesgos globales y gobernanza preventive. In: INNERARITY, D.; SOLANA, J. (eds.). **La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales**. Madrid: Paidós/Instituto de Gobernanza Democrática, 2011, p. 107-139.

GUHA-SAPIR D; HOYOIS PH.; BELOW R. Annual Disaster Statistical Review 2012: The Numbers and Trends. Brussels: CRED; 2013. Disponível em [www.cred.be/sites/default/files/ADSR\\_2012.pdf](http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR_2012.pdf); acessado em 05maio2014.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. *Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability*. Working Group II contribution to the IPCC 5th Assessment Report — Changes to the underlying scientific/technical assessment. Disponível em <http://ipcc-wg2.gov/AR5/report/final-drafts>; acessado em 05maio2014.

MEDD, W.; MARVIN, S. (2005). From the politics of urgency to the governance of preparedness: a research agenda on urban vulnerability. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, v.13, n.2, pp. 44-49.

MEDEIROS, S.M.G.M. Programa Viva o Morro em Pernambuco - Região Metropolitana do Recife. Apresentação feita durante o 1º Seminário Metropolitano de Gestão de Risco na Região Metropolitana de Belo Horizonte, MG. Abril de 2010 (n/p)

MELO, Marcus A. “Crise federativa, guerra fiscal e hobbesianismo municipal: efeitos perversos da descentralização?”. *Revista São Paulo em Perspectiva*, 10(3), 1996.

NOGUEIRA, F.R. **A curta história da gestão de riscos ambientais urbanos**. São Paulo, UNESP, Geociências, v.27, n.1, p.125-126, 2008.

NOGUEIRA, Fernando R., CARVALHO, Celso S., GALVÃO, Tiago. Diagnóstico expedito da gestão de riscos em encostas nos municípios brasileiros In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOLOGIA DE ENGENHARIA E AMBIENTAL, 11, Florianópolis. *Anais...* São Paulo: ABGE, 2005, cd.

NOGUEIRA, Fernando R.; MORETTI, Ricardo S.; PAIVA, Cláudia F.E. Estudos sobre riscos geológicos e sua incorporação no planejamento territorial- relato da experiência de formação de quadros técnicos no ABC paulista. São Paulo: ABGE. **Revista Brasileira de Geologia de Engenharia e Ambiental - REGEA**, Volume 3, n.1, 2013. p. 45-56.

OLIVEIRA, Vanessa E. “Municípios cooperando com municípios: relações federativas e consórcios intermunicipais de saúde no estado de São Paulo”. *São Paulo em Perspectiva*, v.22, n.1, p.107-122, jan./jun.2008.

SOUZA, Celina. “Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988”. *Revista de Sociologia e Política*, n.24, p.105-121, jun.2005.

SOUZA, Leonardo A.; NOGUEIRA, Fernando R.; VIANA, Cláudia S. Desafios para estruturação de Planos Preventivos de Defesa Civil (PPDC) na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: XIII Congresso Brasileiro de Geologia de Engenharia e Ambiental, 2011, São Paulo, SP. Anais do XIII Congresso Brasileiro de Geologia de Engenharia e Ambiental, 2011.

TORO, J. ; PEDROSO, FF. (ed.) **Gestão de Riscos de Desastres no Brasil: panorama atual e estratégias futuras**. International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank; GFDR – Global Facility for Disasters Reduction and Recovery, 2013. 60p.

WORLD BANK. World Development Report 2014: **Risk and Opportunity—Managing Risk for Development**. © Washington, DC. 2013. 363p. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16092> ; acessado em 05 de maio de 2014.

VARGAS, Richard.A. **Guía Municipal para la Gestión del Riesgo**. Bogotá, Colombia: Ministerio Del Interior y de Justicia, 1a ed., 150p., 2010.

Submetido em: 29/05/2014.

Aceito em: 14/08/2014.

<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOC1100V1742014>



# POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONAIS PARA GESTÃO DE RISCOS: O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO NO ABC, SP

---

FERNANDO ROCHA NOGUEIRA  
VANESSA ELIAS DE OLIVEIRA  
KATIA CANIL

**Resumo:** O impacto dos desastres associados a episódios pluviométricos extremos ocorridos em Santa Catarina (2008) e Rio de Janeiro (2010 e 2011) motivou importantes avanços legais e institucionais na incorporação da temática de gestão de riscos de desastres (GRD) à agenda governamental: a Lei 12608/2012 e um conjunto de ações em nível federal, que configuraram importante salto qualitativo na gestão de riscos de desastres no país. Nesse sentido, esse artigo aborda experiências no território brasileiro que exerceram papel importante na construção de um marco nacional da política pública de gestão de riscos, destacando os trabalhos na região do Grande ABC (SP), envolvendo sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, e que são realizados por meio de uma articulação regional que foge à regra no Brasil, buscando atuar de forma cooperada na gestão de riscos.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Gestão de risco; Cooperação regional; Região do Grande ABC.

**Abstract:** The impact of disasters associated with extreme rainfall episodes in Santa Catarina (2008) and Rio de Janeiro (2010 and 2011) led to important legal and institutional progress in incorporating the theme of disaster risk management (GRD) to the government agenda: the Law 12608/2012 and a set of actions at the federal level, that outlined major qualitative leap in managing disaster risks in the country. Thus, this article discusses experiences in Brazilian territory which played an important role in building a national landmark public policy of risk management, highlighting the work in the Greater ABC (SP) region, involving seven cities: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Maua, Ribeirão Pires and Rio Grande da Serra, and are implemented through a regional joint that exception to the rule within the Brazilian federation, seeking to act in a cooperative manner in the management of risks.

**Keyword:** Public police; Risk management; Regional cooperation; Region of Grande ABC.

**Resumen:** El impacto de los desastres asociados a episodios extremos de precipitación en Santa Catarina (2008) y Río de Janeiro (2010/2011) motivo importantes avances legales y institucionales en la incorporación de la temática de la gestión del riesgo (GRD) para la agenda del gobierno: Ley 12608/2012 y una serie de acciones a nivel federal constituyó un importante salto en la gestión de riesgos de desastres. En ese sentido, describimos las experiencias en territorio brasileño que ejercieron un papel importante en la construcción de una política pública nacional de la gestión de riesgos, destacando el trabajo en la región del Gran ABC (SP): Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires y Rio Grande da Serra, y se implementan por medio de una articulación regional que es una excepción a la regla en la federación brasileña, buscando actuar de manera conjunta en la gestión de riesgos.

**Palabra clave:** Políticas públicas; Gestión del riesgo; Cooperación regional; Región del Gran ABC.

---