

CONSTRUINDO POLÍTICAS INOVADORAS PARA PREVENÇÃO DE RISCOS E DESASTRES EM CONJUNTURA DE CRISE CLIMÁTICA

Rodolfo BAESSO MOURA¹; Guilherme SIMÕES PEREIRA²; Leonardo SANTOS SALLES VARALLO³; Pedro Henrique LOPES BATISTA⁴; Samia NASCIMENTO SULAIMAN⁵; Fernando ROCHA NOGUEIRA⁶

Resumo —. Ao longo das duas últimas décadas em que políticas nacionais de prevenção e mitigação de riscos e desastres começaram a ser implantadas no País, ao lado de profunda evolução conceitual ocorrida nesse campo de conhecimento, o cenário global de crise climática e a intensificação de eventos extremos demandaram a revisão de metodologias, práticas e prioridades de esforços e investimentos. Este artigo relata sinteticamente as ações em desenvolvimento no Departamento de Mitigação e Prevenção de Risco da Secretaria Nacional de Periferias do Ministério das Cidades, para enfrentar o desafio de construir e implementar políticas de prevenção abrangentes nacionalmente, inovadoras e adaptativas, com foco na população mais vulnerabilizada frente aos impactos climáticos.

Abstract – Over the past 20 years, in which national policies for the prevention and mitigation of risks and disasters began to be implemented in the country, alongside the profound conceptual evolution that has occurred in this field of knowledge, the global scenario of climate crisis and the intensification of extreme events have demanded the review of methodologies, practices and priorities for efforts and investments. This article briefly reports on the actions being developed by the Department of Risk Mitigation and Prevention of the National Secretariat for Peripheral Regions of the Ministry of Cities, to face the challenge of building and implementing comprehensive, innovative and adaptive prevention policies nationwide, focusing on the population most vulnerable to climate impacts.

Palavras-Chave: Políticas nacionais de gestão de riscos e desastres; Secretaria Nacional de Periferias; adaptação climática

¹ Eng., MSc., Diretor do Departamento de Mitigação e Prevenção de Riscos – Ministério das Cidades, rodolfo.moura@cidades.gov.br

² Cs., MSc., Secretário Nacional de Periferias – Ministério das Cidades, snp.gab@cidades.gov.br

³ Eng., MSc., Coordenador Geral de Apoio a Planos do Departamento de Mitigação e Prevenção de Riscos – Ministério das Cidades, leonardo.varallo@cidades.gov.br

⁴ Eng., MSc., Coordenador Geral de Obras do Departamento de Mitigação e Prevenção de Riscos – Ministério das Cidades,

⁵ Ltr., MSc., PhD, Coordenadora Geral de Articulação do Departamento de Mitigação e Prevenção de Riscos – Ministério das Cidades, samia.sulaiman@cidades.gov.br

⁶ Geo., MSc., PhD, Assessor Técnico Especializado do Departamento de Mitigação e Prevenção de Riscos – Ministério das Cidades, fernando.nogueira@cidades.gov.br

1. INTRODUÇÃO

Durante o período eleitoral de 2022, um grupo de especialistas em gestão de riscos e desastres – GRD escreveu e divulgou uma carta aos candidatos “em defesa de uma política nacional de enfrentamento dos riscos associados às crises climática, sanitária e ambiental”, apoiado por duas centenas de assinaturas relevantes.

Esta carta rememora outra similar, enviada por um pequeno grupo de profissionais dessa área, no princípio de 2003, à equipe encarregada da transição entre os governos FHC e Lula, chamando atenção para a necessidade de trazer essa pauta para a agenda das políticas urbanas. Recupera a importância da criação do Ministério das Cidades, que fomentou a implantação de políticas preventivas de riscos por meio de programas de apoio a municípios e estados para a elaboração de mapas de risco, planos municipais de redução de risco e de projetos e obras de contenção de encostas e drenagem urbana. Destaca ainda o grande salto de 2011, em resposta a uma sequência de desastres dramáticos, com a criação do CEMADEN e CENAD e investimentos expressivos em redução de riscos. No entanto, aponta, “esse programa foi desmantelado, junto com a destruição de todas as políticas públicas federais de proteção aos direitos sociais no Brasil, com reflexo nas políticas estaduais e municipais”, ficando reduzido ao “atendimento desordenado no pós-desastre, com consequências sociais irreparáveis”.

Aponta que, ao longo desses 20 anos, “novos fatos, conceitos e cenários vêm mostrando a urgente necessidade de novas políticas públicas de gestão de riscos e desastres, os quais se potencializam com as mudanças climáticas” e que a intensificação dos eventos extremos expõe sistematicamente a “inação e despreparo dos governos para seu enfrentamento” e “escancarou o descaso governamental para a extrema vulnerabilidade da população brasileira que vive nas periferias, nos ambientes precários, insalubres, desprovidos de infraestrutura e serviços básicos e que constitui a maioria absoluta das vítimas dos desastres registrados”.

E, por fim, indica que *“mais do que resgatar as políticas não aplicadas e esvaziadas, será necessário adaptá-las aos novos tempos. A gestão de riscos e desastres precisa integrar políticas de adaptação e resistência a essa conjuntura de crise ambiental, que deve afetar mais intensamente as cidades, onde vivem 85% dos brasileiros”*. Propõe, assim, estratégias para a constituição de um programa de gestão de riscos e desastres, entre as quais destacamos, para os objetivos deste artigo, as seguintes:

- . Identificar e mapear as áreas mais vulneráveis às múltiplas ameaças climáticas e sanitária;
- . Elaborar planos de redução de riscos e qualificação sanitária, urbana e ambiental das periferias e demais espaços mais frágeis das cidades;
- . Executar obras de mitigação de riscos nas áreas de maior fragilidade, envolvendo contenção de encostas, controle de erosão marinha, drenagem e contenção de inundações, privilegiando a aplicação das novas tecnologias e infraestruturas verdes;
- . Incentivar os municípios a adotarem políticas públicas de gestão de riscos e desastres em sua concepção mais integrada;
- . Organizar e formalizar núcleos comunitários de proteção e defesa civil, de maneira a garantir que a população participe efetivamente do mapeamento de risco, monitoramento climático local, concepção e operação dos planos preventivos de defesa civil, da comunicação sobre alertas e da concepção, proposição, planejamento e controle social da execução das obras preventivas, garantindo o protagonismo das comunidades locais organizadas proteção civil;

Com a recriação do Ministério das Cidades, em 2023, lhe foi acrescida a inédita Secretaria Nacional com o objetivo de elaborar, implementar e monitorar políticas públicas voltadas para as necessidades das periferias urbanas brasileiras. Entre as atribuições principais da Secretaria Nacional de Periferias - SNP, destacam-se a urbanização e regularização de favelas e assentamentos precários, e a prevenção e mitigação de riscos e desastres socioambientais nas periferias. Aqui, relataremos as principais ações do Departamento de Mitigação e Prevenção de Risco - DPR da SNP, que buscam responder aos desafios lançados pela carta “em defesa de uma política nacional de enfrentamento dos riscos associados às crises climática, sanitária e ambiental”.

2. AS AÇÕES E ESTRATÉGIAS DO DEPARTAMENTO DE MITIGAÇÃO E PREVENÇÃO DE RISCO

Regulamentado pelo Decreto nº 11.468/2023, art. 33, inciso I (BRASIL, 2023), compete ao Departamento de Mitigação e Prevenção de Risco - DPR:

I - Propor e implementar ações relacionadas à gestão e à redução de riscos de desastres associados a extremos climáticos no ambiente urbano, com participação social, como a elaboração de planos locais de redução de riscos e a execução de obras de contenção de encostas, de macrodrenagem e microdrenagem, priorizando a aplicação de soluções baseadas na natureza e com foco na prevenção e na redução de riscos de desastres.

Em síntese, esse primeiro inciso foi traduzido para três linhas de atuação do DPR: 1) infraestrutura; 2) mapeamento e planejamento; e 3) comunicação e participação. A primeira é de responsabilidade da Coordenação-Geral de Obras, a segunda da Coordenação Geral de Apoio a Planos e a terceira da Coordenação-Geral de Articulação. No sentido de comunicar à sociedade esse trabalho e organização, essas ações fazem parte da estratégia “guarda-chuva” denominada “Periferia Sem Risco”, que tem o papel de promover e apoiar as capacidades locais quanto à execução de infraestruturas, planejamento, informação e participação social com foco redução das desigualdades e das vulnerabilidades relativas a riscos de desastres socioambientais nas periferias do Brasil.

No site do Ministério das Cidades há uma página dedicada à estratégia Periferia Sem Risco⁷, onde os eixos supracitados são abordados da seguinte forma:

- **Infraestrutura:** Obras de contenção de encostas e soluções baseadas na natureza para redução de riscos de desastres e adaptação climática inclusiva nas periferias urbanas;
- **Mapeamento e Planejamento:** Planos Municipais de Redução de Risco e Planos Comunitários de Gestão de Riscos de Desastres para orientar recursos e ações de mitigação e prevenção de riscos e adaptação às mudanças climáticas nas áreas urbanas mais vulneráveis; e
- **Comunicação e Participação:** Cartilhas, guias, manuais, publicações técnicas para informação pública e apoio técnico; parceria com universidades e governos municipais para fomentar uma rede de políticas públicas para redução de risco de desastre; e visitas sociotécnicas a comunidades periféricas (Caravana das Periferias – Periferia Sem Risco)

Vale destacar a retomada dos investimentos para execução de obras de infraestrutura como diretriz de governo do Presidente Lula. Dessa forma, várias ações do Ministério das Cidades estão vinculadas ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC. Ressalta-se que parte importante é gerida pela SNP, como a urbanização de favelas, regularização fundiária, as obras de contenção de encostas e os Planos Municipais de Redução de Riscos, os últimos dois de responsabilidade do DPR.

Além da retomada de investimento (para novas intervenções de contenção de encostas definidas em duas seleções -2023 e 2025, os recursos chegam a R\$3 bilhões), o DPR tem construído ações inovadoras. Dentre elas, ganham destaque a criação da ação orçamentária “Apoio à Implementação de Soluções Baseadas na Natureza (SBN) para Adaptação Inclusiva das Periferias Urbanas às Mudanças Climáticas”, apelidada de “SBN nas Periferias” e a implantação, em caráter ainda inicial, dos “Planos Comunitários de Redução de Riscos e Adaptação Climática – PCRA”. Por fim, da “Caravana das Periferias”, ação da SNP que, em 2024, teve como tema Periferia Sem Risco, com o objetivo de fortalecer ações de prevenção de riscos e adaptação climática junto às populações das periferias urbanas.

Vale ainda relatar a atuação internacional da SNP, por meio do DPR, nas agendas internacionais de GRD, principalmente, na coordenação do Grupo de Trabalho de GRD do G20 em 2024 e, atualmente, em outro grupo de trabalho semelhante do BRICS, além do envolvimento no planejamento e organização da COP 30, que acontecerá em Belém-PA em novembro deste ano.

⁷ <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/periferias/periferia-sem-risco> acessado em 24/06/2025

2.1. Planejamento urbano, fortalecimento institucional e participação comunitária para a Redução de Riscos e Desastres

Diante dos novos desafios, o eixo Mapeamento e Planejamento do Periferia Sem Risco investiu esforços institucionais e orçamentários em reconstruir as políticas públicas de planejamento urbano em duas estratégias prioritárias. O primeiro esforço focou na retomada dos fomentos aos Planos Municipais de Redução de Riscos como instrumento de suporte municipal para gestão integrada de riscos e desastres, com atenção especial à sua atualização metodológica, à formação de novos especialistas e à produção de publicações de orientação técnica. A segunda política pública priorizada refere-se à formulação e implementação dos inovadores Planos Comunitários de Redução de Riscos e Adaptação Climática como a nova política pública de planejamento urbano de base comunitário para reforço da resiliência das periferias urbanas, com destaque ao forte viés de coprodução técnico-comunitário para o enfrentamento aos riscos e desastres.

Adotou-se, logo de partida, um termo de cooperação técnico-científica com a Fundação Oswaldo Cruz para o desenvolvimento dessas políticas, com recursos para elaboração de PMRR em 20 municípios executadas em parceria com 16 universidades públicas de norte a sul do país. Por meio dessa mesma cooperação, fomentaram-se 12 Planos Comunitários de Redução de Riscos e Adaptação Climática como caminho de construção metodológica e marco inicial de estruturação desta política. Outras duas cooperações para financiar a elaboração de mais 130 PMRR foram viabilizadas pelas parcerias da Secretaria Nacional de Periferias com o Serviço Geológico do Brasil (SGB) para elaborar 10 PMRR entre 2024 e 2026, e com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS) para apoio a outros 120 PMRR com início das contratações previstas para o segundo semestre de 2025.

2.1.1. Os Planos Municipais de Redução de Risco

O mapeamento de risco - identificação, análise e espacialização de perigos e vulnerabilidades - é uma etapa inicial indispensável para dar suporte à gestão de riscos e ao planejamento de um conjunto de medidas preventivas e/ou mitigadoras que podem evitar os desastres e seus impactos, o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR), instrumento técnico criado pelo Ministério das Cidades em 2003. Buscando produzir referenciais de orientação técnica sobre esses procedimentos metodológicos, o Ministério das Cidades publicou o livro “Prevenção de Riscos de Deslizamentos em Encostas: Guia para Elaboração de Políticas Municipais” (BRASIL, 2006) e, em 2007, houve a consolidação metodológica do mapeamento de risco por meio da publicação do livro “Mapeamento de Riscos em Encostas e Margens de Rios”, em parceria com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo (BRASIL, 2007). Ainda que essa publicação sistematize, da melhor maneira possível, procedimentos para diagnóstico de processos geodinâmicos associados a movimentos de massa e hidrodinâmicos, equipes executoras de mapeamentos de riscos têm apontado sistematicamente para o fato de que o livro aborda processos de ocorrência mais frequentes em territórios específicos e não atende a grande geodiversidade do território brasileiro. Da mesma maneira, a conjuntura de crise climática e a frequência de desastres associados a extremos climáticos (excessos ou déficits de precipitação, ondas de calor, vazantes extremas de rios e outros) vêm demandando leitura do território, das ameaças e das vulnerabilidades socioambientais de maneira mais integrada e integral. Reconhecidamente, existe a necessidade de atualizar as publicações técnicas que orientam os mapeamentos de riscos urbanos e a elaboração dos planos municipais de redução de risco. Por esse motivo, no intuito de inovação e atualização técnico-científico, as parcerias com as Universidades e Institutos de Pesquisa para elaboração dos Planos Municipais de Redução de Riscos foram firmadas. O PMRR tem importante papel no conhecimento técnico dos setores de risco e da priorização das áreas para investimentos públicos e privados com intervenções estruturais e não estruturais para redução de riscos. Logo, é requisito fundamental para as ações de prevenção e mitigação de riscos e desastres.

A parceria proposta para a elaboração dos PMRR no âmbito das cooperações técnico-científicas de inovação com pesquisadores de universidades públicas⁸ ocorreu em diferentes

⁸ <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/periferias/periferia-sem-risco> acessado em 24/06/2025

regiões e ambientes, abrangendo parte significativa da geodiversidade brasileiras fundamentando-se nas seguintes premissas:

- Elaborar Planos Municipais de Redução de Riscos tecnicamente consistentes e aplicáveis à gestão pública, com embasamento em bibliografias científicas já consolidadas no campo do mapeamento de riscos e desastre e da cartografia geotécnica.
- Contemplar ações de enfrentamento de processos geradores de riscos e desastres associados às mudanças climáticas.
- Aplicar as inovações metodológicas aos conteúdos dos PMRR, tendo em vista a função essencial desse instrumento no planejamento territorial subsidiando as administrações públicas locais, as comunidades mapeadas e a sociedade em geral.
- Aprimoramento dos processos de participação social e comunitária nas diversas etapas de elaboração dos Planos, bem como para a apropriação do conteúdo por parte dos usuários dos mapeamentos públicos e comunitários.
- Inclusão de mapeamentos de processos do meio físico não considerados nas publicações consolidadas sobre a temáticas.
- Inclusão da vulnerabilidade como elemento estruturante na análise do risco

Nesse mesmo sentido, o livro *Mapeamento de Riscos em Áreas de Encostas e Margens de Rios*, publicado em 2007 e elaborado pelo Ministério das Cidades (MCID), em parceria com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo (IPT), consolidou-se como um instrumento estratégico para a capacitação técnica de profissionais envolvidos na gestão de riscos urbanos no Brasil. A obra apresentou uma metodologia de análise de riscos de baixo custo, com elevada capacidade de adaptação às distintas realidades socioespaciais do país, sendo amplamente referenciada, ao longo das últimas décadas, nos processos de mapeamento de riscos geológicos e hidrológicos em território nacional.

Entretanto, considerando a evolução dos métodos de análise espacial, o avanço das tecnologias geoespaciais, bem como as transformações no arcabouço normativo e nas políticas públicas voltadas à redução do risco de desastres, torna-se necessária a atualização do conteúdo da publicação. Dessa forma, o MCID e o IPT, em articulação com o Serviço Geológico do Brasil (SGB) e outras instituições e parceiros de referência, estão trabalhando na revisão e atualização da obra, cuja nova edição está prevista para o segundo semestre de 2025. O objetivo é alinhar a metodologia às diretrizes contemporâneas, e ampliar sua aplicabilidade frente aos atuais contextos urbanos, caracterizados pela crescente complexidade e dinamicidade dos processos ambientais urbanos do Brasil.

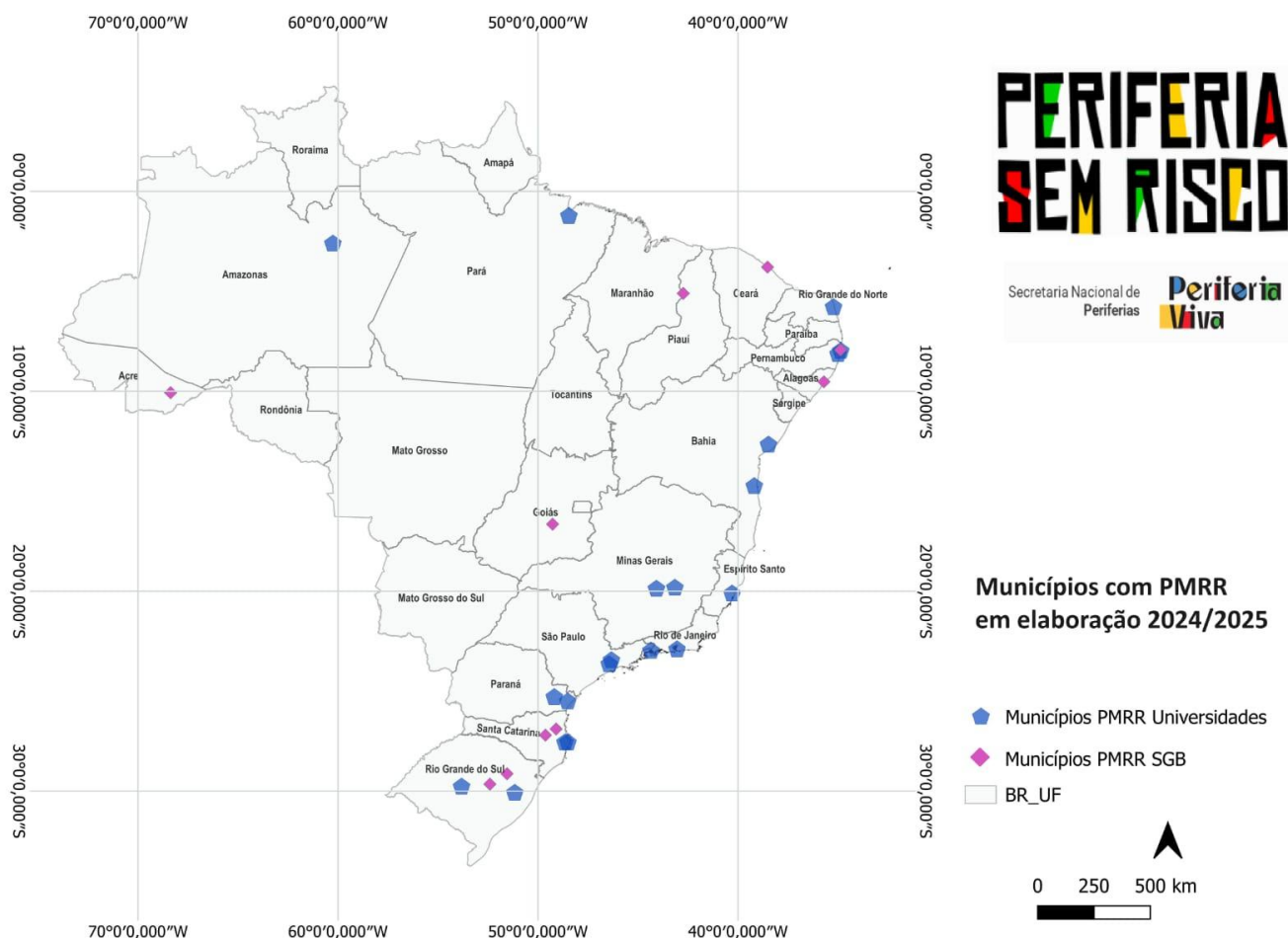


Figura 1. Localização dos (30) PMRR em andamento

2.1.2. Os Planos Comunitários de Redução de Risco e Adaptação Climática

Os Planos Comunitários de Redução de Riscos e Adaptação Climática - PCRA são instrumentos estratégicos para planejar ações preventivas e medidas de adaptação em escala intraurbana, abrangendo bairros, núcleos e favelas nas periferias urbanas. Têm por objetivo principal reduzir as vulnerabilidades das comunidades, por meio da identificação e análise dos riscos presentes no território periférico e estimular maior resiliência frente às ameaças.

Para isso, mecanismos que promovam o protagonismo comunitário na identificação dos riscos, no entendimento das causalidades e na governança das ações e das soluções, são fundamentais. A participação da comunidade em todas as etapas dos planos comunitários é um componente central na elaboração desse instrumento. Essa participação pode ocorrer por meio de oficinas participativas, mapeamento popular e afetivo, grupos focais, entre outras metodologias e dinâmicas que estimulem o protagonismo comunitário e coletivo na avaliação dos riscos e problemas socioambientais enfrentados no território, além do desenho e priorização das ações de adaptação climática.

Além da experiência em construção dos 12 PCRA, a SNP aprovou e apresentou projeto de implementação de, ao menos, 100 novos PCRA em favelas e periferias urbanas ainda em 2025 e captou recursos para isso junto ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Ministério da Justiça. Junto ao Centro de Estudos da Favela (CEPID-FAPESP sediado pela UFABC) e o Institute for Environment and Human Security da Universidade das Nações Unidas – UNU-EHS, está elaborando um guia metodológico para os PCRA.

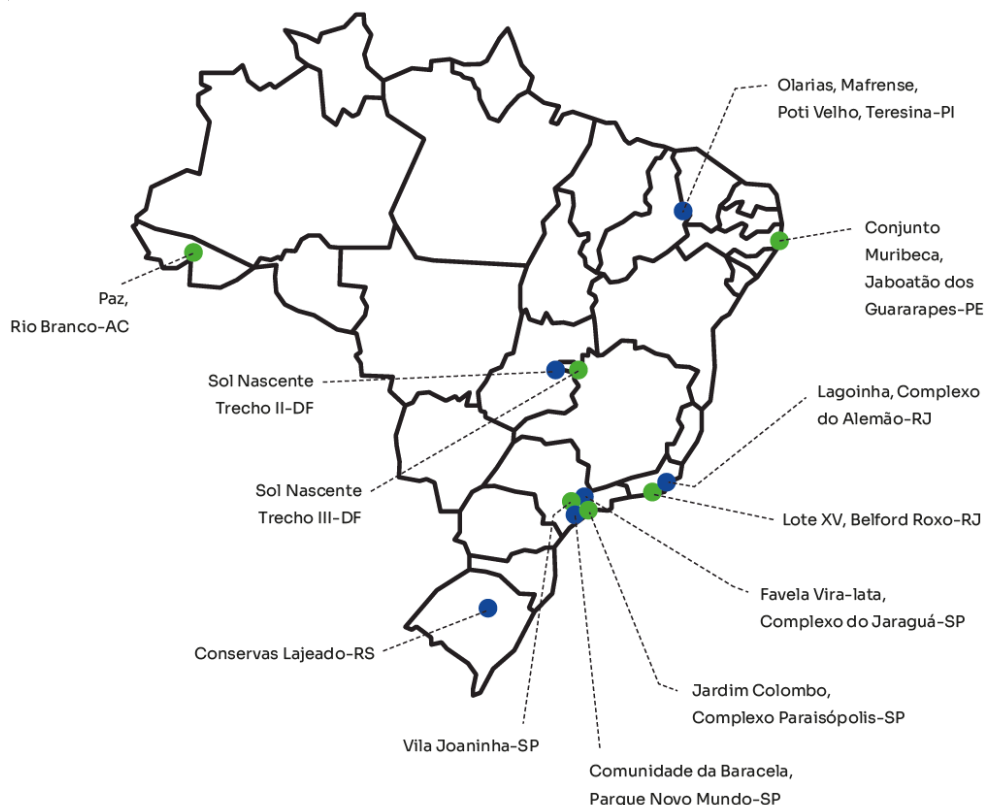


Figura 2. Localização dos PCRA em andamento

2.2. O PAC Encostas

Desde 2003, com a criação do Ministério das Cidades, as primeiras iniciativas estiveram focadas nos PMRR, que seriam o principal instrumento de suporte decisório para execução de obras para prevenção e mitigação de riscos. Além disso, a evolução da política esteve alinhada a ações de capacitação de agentes locais e da consolidação de bases teóricas por meio de publicações oficiais.

Para enfrentar os principais desafios de infraestrutura do Brasil, em 2007 foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), mas somente em 2010 houve a primeira seleção de propostas para elaboração projetos de engenharia e execução de obras de estabilização de taludes e contenção de encostas em áreas urbanas. A primeira seleção contou com uma previsão de R\$ 465,21 milhões em instrumentos de repasse, sendo que 93,53% desses recursos da União foram destinados para a modalidade de obras de estabilidade e contenção de encostas, beneficiando 34 municípios brasileiros. O restante foi investido para dar suporte institucional a 37 municípios na elaboração de projetos de engenharia e outros 34 na elaboração ou revisão dos seus PMRR. Seguindo os anos, até o exercício de 2013, ocorreram seleções do PAC Encostas, sendo que a do ano de 2012 foi a maior em recursos previstos de repasse da União, chegando a R\$ 1,44 bilhão em obras indicadas para investimentos em 36 municípios brasileiros beneficiários.

Com o advento do Novo PAC, uma nova seleção para obras de estabilidade e contenção de encostas em periferias urbanas foi iniciada em 2023 e teve seu resultado divulgado em 2024. Enquanto as seleções anteriores focavam na definição de municípios prioritários e destinava os recursos aos setores de risco de grau alto (R3) e muito alto risco (R4) indicados pelo proponente, nessa seleção ocorreu também uma análise de viabilidade e complexidade desses setores para receber recursos. Foi definido um grupo de 702 municípios elegíveis, suscetíveis a movimento gravitacional de massa e processos hidrológicos. Ao ter sua proposta enquadrada, o município

beneficiário passa por uma avaliação de cada setor de risco, com base nas informações fornecidas sobre o meio físico; a vulnerabilidade da comunidade; a extensão e tamanho da área de risco; o tipo e padrão de ocupação das moradias; e sinais de ocorrência de deslizamento. Para o tratamento rápido dessas informações foi utilizada a plataforma Transferegov.br, que permitiu a transparência dos atos de gestão da administração pública e prestação de contas (*accountability*), nas dimensões de disponibilidade de informação e justificação em plataforma online.

Como resultado, em maio de 2024 foram selecionados 368 setores de risco em 91 municípios de 14 Unidades da Federação, com investimento total de R\$ 1,7 bilhão. Desse total de recursos, R\$ 1,46 bilhão, correspondentes a 318 obras em áreas de risco, são do Orçamento-Geral da União (OGU); as obras correspondentes ao valor restante, de R\$ 241,7 milhões, terão financiamento proveniente do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), ou seja, um recurso oneroso de empréstimo do ente proponente. Foi uma importante inovação para as políticas públicas de redução de risco de desastres, aumentando a capacidade e fontes de financiamento para as obras de estabilização de taludes e contenção de encostas em periferias urbanas por meio da inserção da modalidade no Programa de Atendimento Habitacional por intermédio do Poder Público, denominado Pró-Moradia, que utiliza o FGTS como fonte, gerido pelo Ministério das Cidades. Para o presente exercício de 2025 está prevista uma nova seleção de obras do PAC Encosta, que deve totalizar aproximadamente R\$ 1 bilhão em recursos de OGU e R\$ 300 milhões de recursos onerosos do FGTS.

As diferenças e inovações nas abordagens da seleção das propostas e fontes de financiamento foram também impulsionadas pela elaboração de um normativo do Ministério das Cidades com elementos para garantir melhorias nas obras de estabilização e contenção de encostas. Essa política pública tem como objetivo beneficiar as famílias e comunidades em áreas e setores de risco, fortalecendo a segurança de suas moradias contra deslizamentos deflagrados por chuva, por meio da execução de obras. Para ser considerada funcional, a obra deve cumprir esse objetivo. Contudo, ao longo da sua execução, observou-se que, ao buscar cumprir sua funcionalidade principal, muitas das obras de contenção de encostas têm provocado aumento de temperatura nas áreas urbanas contíguas, devido ao uso predominante do concreto na face dos taludes, provocando ilhas de calor. Muito frequentemente, as obras estavam pouco conectadas com as necessidades das comunidades nas áreas urbanas, assemelhando-se a intervenções geotécnicas com fins de mineração, estradas, barragem, pontes, entre outros. Consideramos que as obras de contenção de encostas do PAC devem ter multifuncionalidade, garantindo não apenas a redução do risco de desastre por deslizamento, mas intervenções complementares para a urbanização e a redução de outras vulnerabilidades das pessoas em áreas urbanas de risco beneficiadas. Destacam-se abaixo algumas alterações do normativo nesse sentido:

- Ampliação da composição de investimento para intervenções e medidas complementares às obras de estabilidade e contenção de encostas (pavimentação, saneamento, urbanização para circulação e acessibilidade em espaços públicos, equipamentos públicos comunitários destinados a serviços públicos de educação, cultura, saúde, assistência social, esportes, lazer, entre outros) de 20% para 30% do valor da obra;
- Incentivar a adoção de soluções baseadas na natureza (verdes e azuis) nas obras de taludes e encostas em áreas urbanas;
- Incentivar obras com baixo impacto no microclima local, com menor uso de concreto ou outros materiais de construção civil de alta inércia térmica na face dos taludes;
- Incentivar obras de baixo custo, com uso de materiais alternativos e não convencionais de construção civil e de fontes locais;
- Obrigar o Trabalho Social nas obras de estabilidade e contenção de encostas, com aplicação de investimento mínimo de 1% quando não há reassentamento, e de 2,5% quando houver a necessidade de reassentamento de famílias para a execução das obras;

- Possibilitar investimento de até 1% para implantação de equipamentos de monitoramento e alerta em áreas de risco beneficiadas com obras ou seu entorno direto;

Esse conjunto de alterações no normativo para incentivar o trabalho técnico social com as comunidades e maior aplicação dos investimentos em obras e medidas complementares poderão viabilizar intervenções mais adequadas às necessidades das periferias urbanas brasileiras e com multifuncionalidade. As inovações para o PAC Encostas exigiram ainda a retomada de um projeto de um curso de capacitação em projetos de estabilidade de taludes e obras de contenção de encostas. Em 2017, em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco e outras instituições, foram realizados cursos presenciais de capacitação de técnicos e gestores de entes federados e da Caixa Econômica Federal, com o tema de “*Análise e Aprovação de Projetos de Estabilidade de Encostas*”, nas cidades de Salvador/BA, Belo Horizonte/MG, Recife/PE, Petrópolis/RJ, Rio de Janeiro/RJ, Florianópolis/SC e São Paulo/SP. A retomada do projeto agora terá foco em uma capacitação à distância (EaD), por meio do portal da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em parceria com a Fiocruz e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

2.3. Articulação e posicionamento internacional

A agenda da prevenção e combate às desigualdades socioterritoriais da SNP, para além da relevância no contexto nacional, tem sido levada e difundida nos fóruns internacionais, entre eles o G20, o Consenso de Brasília e o BRICS, e eventos internacionais como na COP 28 e na UNESCO.

Em 2024, o Brasil presidiu o G20. A SNP coordenou junto com a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, do Ministério de Integração e Desenvolvimento Regional, o Grupo de Trabalho de Redução de Risco de Desastre do G20. O grupo criado em 2023 sob a presidência da Índia, havia construído um plano de ação com base em 5 prioridades: 1) Cobertura Global de Sistemas de Alerta Precoce, 2) Infraestrutura Resiliente a Desastres e Mudanças Climáticas, 3) Estratégias de Financiamento para Redução de Riscos de Desastres, 4) Recuperação, Reabilitação e Reconstrução em Caso de Desastres e 5) Soluções baseadas na natureza e abordagens baseadas em ecossistemas para redução do risco de desastres.

Sob a nossa presidência, seguindo as diretrizes do governo brasileiro de combate à fome e à pobreza e o enfoque das políticas da SNP voltadas a favelas e comunidades urbanas, propusemos a inserção de uma prioridade: “Combate às desigualdades e redução das vulnerabilidades” e a sua posição como primeira e transversal a todas as outras. Com esse enfoque todos os trabalhos foram conduzidos culminando na primeira Declaração Ministerial do Grupo de Redução de Risco de Desastre do G20 com o subtítulo: Enfrentamento das desigualdades e redução das vulnerabilidades.

Também foram produzidos compêndios de ‘boas práticas’ sobre as prioridades do grupo. As 4 ações do Periferia Sem Risco compuseram 4 compêndios: Contenção de encosta como estratégia de infraestrutura resiliente e reconstrução inclusiva, Ação de SBN como estratégia de política pública para Abordagem Baseadas na Natureza, PMRR e PCRA como estratégias de participação social na gestão de risco.

Ainda em 2024, a SNP integrou a equipe brasileira do Grupo de Trabalho Sul-Americano de Gestão Integral de Risco de Desastres. O grupo fez parte do Consenso de Brasília, proposto pelo governo brasileiro e aprovado em 30 de maio de 2023, quando chefes de Estado dos doze países sul-americanos reafirmaram seu compromisso de reestabelecer o diálogo regular com intenção de impulsionar a integração regional. A equipe técnica do DPR-SNP propôs o enfoque na prevenção e na participação social para a gestão de risco que foi aprovada e validada na Declaração de Lima: América do Sul Unida na Gestão Integral de Risco de Desastres. O documento tem entre seus objetivos estabelecer um marco de cooperação para as fases de prevenção e mitigação que permita gerar iniciativas conjuntas para avançar na formação de capacidades e construção de resiliência para reduzir o risco de desastres e favorecer a adaptação às mudanças climáticas. Neste ano de 2025, o Marco de Cooperação para a Preparação e Mitigação será definido no subgrupo de trabalho 3, tratando de procedimento de governança, prevenção e gestão comunitária e a construção de uma Rede Sul-americana de Conhecimento. A estratégia Periferia Sem Risco é parte integrante do posicionamento do governo brasileiro nesse marco de cooperação.

Em 2025, o Brasil assumiu a presidência dos BRICS e a SNP novamente lidera o Grupo Técnico de Gestão de Desastre. A proposta de trabalho apresentada foi de considerar o combate às desigualdades para redução de vulnerabilidades como prioridade e a orientação dos esforços para prevenção. Considerando a realidade, os desafios e as soluções dentro do contexto do Sul Global do BRICS, espera-se, como resultado, a estruturação de um plano de trabalho 2025-2028 que oriente as discussões, o financiamento e a cooperação técnica entre os países membros. Na programação das reuniões técnicas estão previstos seminários para troca de experiências e a Estratégia Periferia Sem Risco será compartilhada como referência do governo brasileiro, reforçando o compromisso de compartilhar soluções baseadas na participação social e no fortalecimento comunitário.

Ao posicionar as periferias e a redução das desigualdades no centro dos fóruns internacionais, a SNP potencializa o reconhecimento e a visibilidade de sua agenda, impulsionando a cooperação global, estabelecendo relações de reciprocidade no que diz respeito ao financiamento de projetos e intercâmbio de boas práticas. Assim se procedeu na Conferência das Partes sobre o Clima (COP 28), nos Emirados Árabes Unidos em 2023, em que representante da SNP participou dos painéis "Mulheres por Justiça Climática" (Brasil), "O uso de taxonomias globais para alavancar financiamento para resiliência Climática (Irã)" e "Governança para Infraestrutura Resiliente a Desastre" (Chile). Também estivemos em 2024 na "Conferência Internacional: Uma Década do Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Desastres – Visualizando o Caminho à Frente", organizada pela UNESCO. Como representação da presidência brasileira do G20, representante da equipe técnica do DPR-SNP apresentou a estratégia periferia sem risco com foco em prevenção, participação social e gestão integral do risco.

Espera-se que a atuação internacional da SNP traga como resultado a ampliação de parcerias estratégicas, implementando projetos inovadores, reforçando a autonomia das comunidades periféricas. O combate às desigualdades é fundamental para uma atuação efetiva de redução de riscos de desastres com foco prioritário sobre as pessoas e comunidades mais vulneráveis. Desta forma, o Brasil reafirma seu compromisso no enfrentamento das vulnerabilidades, valorizando as periferias como alicerces na construção de um futuro com mais justiça social.

3. Conclusão

A atual conjuntura de crise climática impõe à gestão pública brasileira o desafio de transformar a forma como os riscos e desastres socioambientais são enfrentados, exigindo uma abordagem mais integrada, inclusiva e orientada à equidade territorial. A retomada e o fortalecimento das políticas de prevenção e mitigação de riscos, conduzidas pelo Ministério das Cidades por meio da Secretaria Nacional de Periferias e do Departamento de Mitigação e Prevenção de Risco, reafirmam o compromisso do Estado brasileiro com a redução das desigualdades e a valorização das periferias como espaços estratégicos para a adaptação climática.

A aposta na inovação se materializa tanto no redesenho institucional e normativo das políticas públicas quanto na construção coletiva do conhecimento técnico, valorizando o protagonismo das comunidades e o diálogo com a ciência. Iniciativas como os inovadores Planos Comunitários de Redução de Riscos e Adaptação Climática (PCRA), a atualização metodológica dos Planos Municipais de Redução de Riscos (PMRR), a revisão do PAC Encostas e a promoção de soluções baseadas na natureza demonstram que é possível construir um novo paradigma de gestão de riscos, ancorado na justiça social, na resiliência urbana e na coprodução de soluções. Ao inserir o Brasil em fóruns internacionais com uma agenda centrada na redução das vulnerabilidades e no enfrentamento das desigualdades, reafirma-se uma perspectiva de liderança comprometida com a construção de um futuro mais sustentável e justo.

A experiência recente evidencia que não há soluções eficazes e sustentáveis sem a incorporação do saber local, da escuta ativa e da construção coletiva de estratégias territoriais. Nesse sentido, o fortalecimento de capacidades institucionais locais e o apoio técnico-científico às administrações municipais tornam-se elementos fundamentais para garantir a permanência e efetividade dessas políticas. A integração entre academia, poder público e comunidades permite o avanço de uma governança colaborativa, na qual as periferias deixam de ser tratadas apenas como territórios

vulneráveis e passam a ser reconhecidas como sujeitos centrais na produção de soluções urbanas e climáticas inovadoras.

4. Referência Bibliográficas

BRASIL. *Prevenção de riscos de deslizamentos em encostas: guia para elaboração de políticas municipais.* Brasília: Ministério das Cidades; Cities Alliance, 2006. 111 p.

BRASIL. *Mapeamento de riscos em encostas e margens de rios.* Brasília: Ministério das Cidades; Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, 2007. 176 p.

BRASIL. Decreto nº 11.468, de 1º de maio de 2023. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Cidades, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, ed. extra, 1º maio 2023. Seção 1, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11468.htm. Acesso em: 24 de junho de 2025.