

Governança metropolitana de riscos: reflexões sobre a Câmara Temática Metropolitana (CTM-GRA)



**Renata Maria
Pinto Moreira**



**Jeroen Johannes
Klink**

Palavras-chave: Governança metropolitana, Governança de Riscos, Gestão de Riscos, Cartografia geotécnica

Quando se busca por experiências de planejamento territorial e setorial com objetivos de prevenir riscos é possível identificar, isoladamente, e em diferentes escalas de abrangência instrumentos, planos, ações para identificação, prevenção, monitoramento e mitigação de riscos. Porém, as articulações entre eles não são bem desenvolvidas ou de fato incorporadas a propostas espaciais práticas.

Ao mapear experiências que buscassem incorporar a gestão de riscos ao planejamento territorial (MOREIRA, 2018), as atividades da Câmara Temática de Gestão de Riscos Ambientais (CTM-GRA), vinculada ao Conselho de Desenvolvimento Urbano da Região Metropolitana de São Paulo, tiveram destaque. A Câmara Temática CTM-GRA da RMSP, ainda que com limitações, é uma iniciativa de governança interfederativa importante e pioneira, que pode vir a discutir e promover a incorporação da gestão dos riscos nas atividades de planejamento urbano e territorial, além da articulação para a gestão de riscos complexos e mapeamento de interdependências sistêmicas. Importante ressaltar a função que a professora Kátia Canil desempe-

nhou na CTM-GRA representando o papel das universidades e institutos de pesquisa, buscando estreitar a conexão entre academia, poder público e sociedade, trazendo discussões sobre diferentes escalas de planejamento.

Na Câmara, participam representantes dos municípios e consórcios municipais — Consórcio Intermunicipal Grande ABC e Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Bacia do Juqueri - CIMBAJU — departamentos da gestão pública ligados ao planejamento (Emplasa¹ e representantes de órgãos e secretarias municipais), pesquisadores de universidades (USP, UFABC) e institutos de pesquisa (IPT e Instituto Geológico) ligados ao tema dos riscos, representantes da área da saúde, do DAEE, CETESB, representações da defesa civil das escalas estadual (CEDEC) e municipal (COMDEC-SP e de outros municípios e consórcios). Não há representantes de concessionários de serviços públicos.

Durante os anos de 2017 a 2018, a CT-

1 - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), fundada em 1975, era uma empresa do governo do estado de São Paulo responsável por todo o planejamento da Região Metropolitana de São Paulo. Em 2019, a Assembleia Legislativa de São Paulo aprovou a extinção da Emplasa, sendo suas funções repassadas para a Secretaria de Governo

M-GRA discutiu a elaboração da Política de Governança de Riscos Metropolitanos e o Plano de Gestão de Riscos Metropolitanos, como parte das diretrizes do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI-RMSP) conduzido pela Emplasa.

Até 2018, o PDUI era um instrumento obrigatório introduzido pelo Estatuto da Metrópole (lei nº10.257 de 2015) para todas as regiões metropolitanas brasileiras, cujo prazo de finalização, para permitir a vinculação das Regiões Metropolitanas a um Fundo Metropolitano específico a ser constituído como elemento do sistema de governança, foi trabalhado pela Câmara em pouco mais de 6 meses. As atividades da Câmara, de elaborar uma política metropolitana de riscos, ocorriam sob as exigências desse prazo, o que limitava as discussões de tema tão complexo, embora o contexto de reunião dos agentes fosse bastante favorável a uma discussão aprofundada. Posteriormente, na revisão de 2018 do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), foi retirada a sanção de improbidade administrativa da cláusula de obrigatoriedade do PDUI, e, até o momento, o PDUI elaborado não foi aprovado.

Das discussões, resultou, no capítulo sobre gestão de riscos, incorporado ao PDUI, a proposta de associar aspectos da gestão de riscos a desastres à gestão de riscos tecnológicos, um avanço à própria formulação do marco legal da PNPDEC (BRASIL, 2012).

O objetivo principal da Emplasa, a partir dessas discussões, foi delimitar zonas metropolitanas com restrição à

urbanização que vinculassem os municípios a destacá-las, em seus planos diretores, como zonas sujeitas a controles especiais pelos riscos ou como prioritárias para ações de mitigação de riscos já instalados. As discussões na CTM-GRA sobre o objetivo da Emplasa foram pautadas, sobretudo, por uma leitura que soma especialmente contextos de riscos, com a superposição de mapeamentos já realizados. Integrar análises de risco geológico às análises de manchas de inundação definidas no Plano Diretor de Macrodrenagem da Bacia do Alto Tietê (PDMAT 3) foi um grande avanço. O estabelecimento do Sistema de Informação pela Emplasa viabilizou o esforço de somar a identificação de riscos dos diversos municípios, produzida por vários agentes – tais como as cartografias de risco desenvolvidas pela UFABC, os mapeamentos do Instituto Geológico, DAEE, mapeamentos de risco tecnológico da CETESB, entre outros – de estabelecer critérios para mapear os diferentes contextos, e integrá-los com atualização ao Sistema de Informações Metropolitanas (SIM)

O objetivo da CTM-GRA, naquele momento, foi traçar as diretrizes gerais de uma política. O sentido maior das propostas foi pensar elementos que favorecessem a cooperação entre localidades nas ações de prevenção e resposta, por meio de instrumentos de informação semelhantes e uniformes. O prazo limitado para finalização do PDUI não permitiu desenvolver discussões qualitativas sobre o que seriam riscos específicos e próprios da escala metropolitana, ou riscos específicos relacionados a funções públicas de interesse

comum, nem diretrizes para mapear tal complexidade.

Ao mesmo tempo, experiências semelhantes ocorreram na Região do Grande ABC. No âmbito do seu Planejamento Plurianual Participativo referente ao período 2014-2017, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, em parceria com equipes multidisciplinares da UFABC, desenvolveram o Plano Diretor Regional (PDR), um diagnóstico habitacional e um conjunto de estudos e atividades relacionados à gestão de riscos. O objetivo do projeto foi fortalecer a capacidade técnica, organizacional e institucional da instituição em prol da integração do planejamento e gestão territorial. No que se refere aos estudos de risco, sob coordenação dos Professores Fernando Rocha Nogueira e Kátia Canil (NOGUEIRA, F. e CANIL, K., 2017), os trabalhos nortearam a elaboração de cartas geotécnicas de aptidão à urbanização para os municípios de Santo André e Ribeirão Pires. Os referidos estudos desempenharam também papel estratégico no aprimoramento do diagnóstico territorial da sub-região sudeste metropolitano, na elaboração de cenários e propostas de macrozoneamento, incluindo a definição de eixos temáticos e programas prioritários. Exemplos destes últimos foram o Programa Redes de Centralidades, o Programa Eixos de Estruturação Regional e Metropolitana, o Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável, o Programa de Infraestrutura Verde Regional e o Programa Fomento à Nova Economia Regional.

Por fim, cabe destacar que as equipes

da UFABC envolvidas nos três projetos do Consórcio Intermunicipal Grande ABC (isto é, o PDR, o Diagnóstico Habitacional e os Estudos e atividades relacionadas à gestão de riscos) também contribuíram para o debate sobre o rumo da metrópole e do PDUI, assim como os desafios para articular e integrar o planejamento do uso e ocupação do solo, as redes de infraestrutura e as diversas categorias de riscos em escala metropolitana.

Limites e desafios

O acompanhamento da Câmara Temática Metropolitana de Gestão de Riscos Ambientais (CTM-GRA) revelou um processo de governança interinstitucional importante, embora com lacunas de método para enfrentar uma organização preventiva de determinados riscos que, se não tratados por uma instância de representação regional, podem se tornar riscos “sem dono”.

Isto porque, em contexto metropolitano, a primeira questão de método que se coloca para a organização e governança da gestão de riscos é: se o espaço a ser gerenciado deve ser entendido como soma de porções territoriais diversas (seja limites administrativos, seja bacias) ou como uma composição de sistemas funcionais diversos. De quais sistemas se trata? Se é uma composição de sistemas, esses seriam analisados dentro de quais limites — territoriais ou funcionais?

Os procedimentos para gestão de riscos normatizados na NBR ISO 31000

(ABNT-ISO, 2009) propõem a identificação e conhecimento dos riscos dentro de um sistema e sob certas classificações — por tipo de ameaça, pela delimitação espacial ou pelo escopo de atividade sob risco, no caso de uma organização setorial ou empresa. Para o caso de riscos complexos, sobram questões sobre recorte e abrangência. O desenvolvimento de análises de risco por bacias e sub-bacias, proposto na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil de 2012 (PNPDEC), oferece uma noção mais clara de territorialidade associada a riscos de inundação e de secas, e mesmo à gestão de riscos geológicos. Mas não permite trabalhar outras interconexões, como, por exemplo, o território de efeitos das secas e cheias distantes, decisões operacionais do setor elétrico, entre outros.

Em contextos urbanos complexos e adensados, também é difícil estabelecer separação nítida entre riscos por categorias: causas naturais, antrópicas e falhas. Eventos corriqueiros e crônicos quando associados a efeitos em grandes sistemas de infraestrutura urbana ou certas atividades produtivas, podem aumentar exponencialmente os riscos, com consequências maiores que a simples soma das partes. Uma espécie de “vulnerabilidade da complexidade” é criada pelo próprio tamanho e interdependência entre sistemas de infraestruturas, e regiões metropolitanas são objeto privilegiado para estes tipos de análise. A boa governança de riscos deve acompanhar esse desafio e formular diretrizes para superá-lo requer abordagem específica, pragmática e científica.

Para além dos limites da experiência colocados pela urgência na elaboração do PDUI, o maior limite se deve ao próprio esvaziamento do PDUI e do Estatuto da Metrópole que ocorreu após 2018. Neste cenário, aumentam as exigências de articulação entre planejamento do uso e ocupação do solo, do planejamento das redes e sistemas de infraestrutura e os riscos implicados nesse complexo, sem a devida correspondência em instrumentos de escala metropolitana.

Referências

- ABNT-ISO. ABNT-ISO 31000: 2009. Gestão de Riscos: Princípios e Diretrizes, 2009.
- BRASIL. Lei n.12608 de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.
- BRASIL. Classificação e Codificação Brasileira de Desastres. Ministério da Integração, 2012.
- BRASIL. Lei n. 10257 de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole.
- MOREIRA, R. Interfaces dos riscos urbanos na Região Metropolitana de São Paulo. Tese de doutorado, FAU-USP, 2018.
- NOGUEIRA, F. e CANIL, K. (2017). “Cartas Geotécnicas de Aptidão à Urbanização: instrumento de planejamento para prevenção de desastres e para gestão do uso do solo”. In: Anais do XVII ENANPUR.