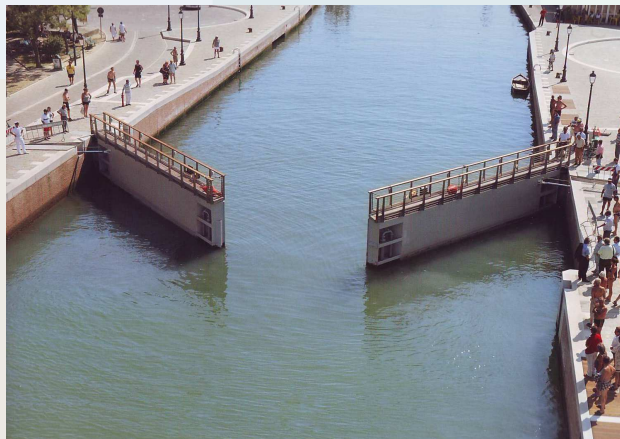


3

Implementação das estratégias de mitigação: lições práticas dentro da União Europeia

Nas duas primeiras brochuras MiSRaR foram descritas, respetivamente, as lições sobre a avaliação de riscos e o planeamento de mitigação. Contudo, figurativamente, a avaliação dos riscos e a elaboração de um plano de mitigação são só a primeira parte do trabalho. No final, tudo se resume à implementação efetiva das medidas de mitigação, que são o tópico desta terceira e última brochura. Para uma implementação eficaz os desafios são não só assegurar os recursos adequados e a cooperação entre parceiros, mas também organizar a monitorização e execução e envolver o público em geral.



Implementações bem sucedidas de medidas de mitigação estruturais, como uma barreira de água, necessitam de apoios públicos.

Esta brochura irá lidar com tais exemplos de fatores de sucesso práticos que ajudam a tornar os planos de mitigação teóricos em práticas reais e, deste modo, fazer com que as estratégias de mitigação resultem.

Financiamento de mitigação

É claro que a primeira condição necessária para a implementação é organizar os recursos necessários. Assim que os objetivos e as medidas de mitigação concretas de um plano de mitigação forem estabelecidos, os parceiros envolvidos necessitam de saber que contribuição se espera de cada um

deles. No final, tudo se resume à atribuição efetiva do orçamento, mas também a assegurar o envolvimento apropriado de profissionais e a implantação de recursos materiais que já estejam disponíveis.

Uma lição geral do MiSRaR é que o conhecimento dos diferentes tipos de verbas para a mitigação nem sempre se adquire facilmente. As verbas

destinadas explicitamente à mitigação são poucas, mas ao mesmo tempo as medidas de mitigação podem ser financiadas por muitas outras verbas gerais diferentes, que não especificam o montante usado na prevenção de riscos. Em geral, a troca de conhecimento entre parceiros MiSRaR mostrou que as verbas atribuídas para a mitigação variam muito entre países, não só

no montante real, mas também na dimensão em comparação com outras despesas do governo. Em todos os casos, o montante total de verbas especificamente atribuídas à mitigação mostrou ser relativamente pequeno em comparação com as verbas para o desenvolvimento territorial e infraestrutural. Enquanto o desenvolvimento é na maior parte medido em mil milhões, as verbas para a mitigação estão limitadas a milhões. Por um lado isto é compreensível do ponto de vista do impacto geral na sociedade, mas por outro lado mostra que financiar

medidas de mitigação como parte de um projeto de desenvolvimento territorial e infraestrutural seria uma ninharia para as despesas totais do projeto. Nesta perspectiva seria por vezes surreal negociar com um município ou com um ministério nacional uma pequena verba para medidas de segurança ao longo de um caminho-de-ferro, por exemplo, enquanto ao mesmo tempo os contratos com as companhias que os constroem são centenas ou milhares de vezes maiores.

Isto é sobretudo uma questão para discussão porque, ao mesmo tempo, muitos riscos são especificamente causados ou alargados pelos desenvolvimentos territoriais e infraestruturais. Não são só os casos em que o desenvolvimento resulta numa nova 'fonte de risco' (como uma indústria ou o transporte intensificado de mercadorias perigosas), mas também quando novas vulnerabilidades (como habitações ou escolas) são construídas perto de riscos existentes causados pelo homem ou em áreas potenciais de riscos naturais. Portanto, uma conclusão geral deveria ser que é preciso dar mais atenção às regras que regem até que ponto as medidas de segurança fazem parte dos desenvolvimentos territoriais e infraestruturais, inclusive financeiramente.



Através da parceira público-privada, as antigas pedreiras podem ser usadas como prevenção contra inundações.

Um grande fator de sucesso para o financiamento de mitigação é tentar incorporar as medidas de segurança em projetos financiados por outros orçamentos. Isto não é apenas uma questão de 'pagar pelo risco que causa', mas também de uma redução de custos pela adoção de medidas como parte de outras atividades de construção. Por exemplo, durante a reconstrução de uma estrada, esta seria elevada acima dos níveis de inundação previstos para funcionar como uma via de evacuação. Ou uma parede para defletir o ruído de uma autoestrada seria ao mesmo tempo usada para restringir os efeitos de uma explosão. As possibilidades de combinar medidas de segurança com as atividades de construção necessárias são infindáveis, se os parceiros estiverem dispostos a considerá-las. Isto requer uma estreita cooperação entre organismos estatais e frequentemente também parcerias público-privadas. Isto remete-nos para a segunda lição.

Procurar interesses comuns e benefícios mútuos (win-win)

Outro fator de sucesso para encontrar financiamento é criar alianças fortes entre instituições públicas e também parcerias público-privadas. Para convencer os organismos do estado competentes e mesmo empresas privadas a reatribuir

as verbas de outros sectores ou projetos para as medidas de mitigação de riscos, é importante definir 'o que eles ganham com isso'. Tente encontrar interesses comuns nas medidas. Por exemplo, uma empresa florestal deverá entender a necessidade de medidas de prevenção contra incêndios, visto que a floresta faz parte do seu valor comercial. Do mesmo modo, um governo nacional deverá entender a necessidade de medidas de segurança para evitar, por exemplo, a perda total de uma infraestrutura devido a um incidente com mercadorias

Truques e dicas

Lições aprendidas sobre financiamento

A discussão sobre financiamento entre parceiros MiSRaR concluiu as seguintes lições.

Incorporar a mitigação noutros orçamentos e criar parcerias público-privadas



Boa prática

Província de Forlì-Cesena, Itália

Parceria público-privada para o financiamento

Durante os últimos cinquenta anos ocorreu uma grande urbanização ao longo do rio Savio, na Província de Forlì-Cesena, deteriorando as condições naturais do rio. A frequência de inundações aumentou e entre o outono e o inverno as cheias são cada vez mais prováveis. A Autoridade Regional da Bacia Hidrográfica fez o projeto de um plano relacionado com os Riscos Hidrogeológicos. Uma medida de mitigação eficaz considerada neste plano é o armazenamento de água em bacias temporárias (bacias de retenção) durante chuvas fortes. Contudo, a instalação de bacias de retenção pode ser difícil por motivos financeiros, especialmente pela necessidade de angariar fundos públicos - que estão cada vez menos disponíveis - por motivos de logística, justamente porque é difícil encontrar áreas suficientemente largas no contexto urbano, e por fim devido aos procedimentos administrativos caso a Administração Pública precise adquirir uma área privada, se a infraestrutura é desenvolvida em áreas não públicas. Para superar estes problemas fez-se uso do chamado Plano Inter-regional das Actividades de Extração (P.I.A.E.). O P.I.A.E. rege o planeamento das actividades de extração (i.e. pedreiras) dentro da província. Segundo a Lei Regional 17/91 relativa às regras das actividades de extração que regula o sector, o P.I.A.E. deve incluir os critérios para o destino final das pedreiras quando terminar a extracção, numa tentativa de restaurar o ambiente e implementar o uso social e público da área. O sujeito privado que beneficia do uso da área deve levar a cabo trabalhos finais específicos.

A província e a autoridade da bacia hidrográfica concordaram em usar o P.I.A.E. para identificar áreas que, depois das extrações, serão usadas para reduzir o risco hidráulico e aumentar o controlo da taxa de fluxo do rio. Devido às obrigações existentes, o proprietário privado tem de tornar a área de extração adequada numa bacia de retenção para restringir as águas das cheias por conta própria. Lida-se com e executa-se esta obrigação através do acordo celebrado entre o organismo público (Município) e o sujeito privado enquanto definem os termos da autorização.

Graças a este tipo de parceiras público-privadas, tem sido possível superar as principais dificuldades económicas para a construção das bacias de retenção (fundações, expropriação de zonas privadas, etc.). A coexistência de actividades de extracção e de intervenções de

segurança nos rios ajuda a alcançar o objectivo de limitar o consumo de recursos e da terra, racionalizando o uso de ambos os recursos naturais e dos dinheiros públicos.

A experiência da Província de Forlì-Cesena levou a uma alteração na legislação Regional, especificamente à introdução de um artigo sobre normas para um uso racional dos recursos.

Visite www.misrar.eu para a descrição complete desta boa prática.

perigosas, não só do ponto de vista de evitar perdas, mas também porque as medidas reduzem os possíveis prejuízos na economia nacional como um todo. No entanto, formar alianças vai para além de apenas encontrar interesses comuns. Também se trata de definir situações reais de benefícios mútuos: embora os interesses possam não ser comuns, certas medidas de mitigação podem ao mesmo tempo contribuir para objetivos diferentes. Por exemplo, a redução de riscos existentes poderá aumentar o valor dos terrenos e as oportunidades de maior desenvolvimento, ou a preparação para desastres, em conjunto com protetores ambientais, poderá melhorar a conservação da natureza.

Organizar o envolvimento precoce

Uma parte da abordagem RISCE (ver brochura 2) é o envolvimento precoce. Encontrar interesses comuns também deve ser considerado o mais cedo possível no processo. Idealmente, deve fazer parte da atribuição do projeto e discutido no início da primeira reunião de projeto, tanto em projetos direcionados para o ordenamento do território como em processos essencialmente dirigidos à mitigação de riscos. Um segundo passo é a cooperação na avaliação dos riscos, de forma a construir uma visão comum do problema e aumentar a consciência dos riscos. É aconselhável envolver parceiros relevantes, no máximo, na fase de definição de objetivos (ver brochura 2), para que haja uma oportunidade de confrontar os objetivos políticos do ponto de vista da segurança com objetivos direcionados para outros interesses.



Fazer uso dos conhecimentos da ACB (CBA)

Conforme descrito na brochura anterior, é aconselhável realizar uma análise custo-benefício para encontrar a estratégia de mitigação certa. Esta ACB também ajuda a definir as opções de financiamento para um plano de mitigação. Por um lado, a ACB fornece uma visão real dos custos de investimento iniciais para a implementação de medidas de segurança, os custos de manutenção estrutural e o período em que os custos devem ser descontados, ajudando a definir que verbas devem estar disponíveis em determinada altura. Por outro lado, uma ACB também mostra de que forma o grupo irá beneficiar das medidas. Para encontrar um financiamento adequado pode ser útil considerar o balanço entre ‘pagadores’ e ‘beneficiários’. Se um certo sector ou grupo de interesse tem um grande número de benefícios previstos, é lógico que se exija uma contribuição na estratégia de mitigação. Contudo, isto poderá nem sempre ser necessário antecipadamente: outra opção é concordar com o reinvestimento de benefícios num projeto de mitigação futuro. Estes tipos de solidariedade de beneficiários pode também convencer os ‘pagadores’ a fazerem o seu papel.

Organizar a cooperação para além das fronteiras administrativas

Uma dificuldade em aplicar um ‘princípio de solidariedade’ como foi descrito é que em muitos casos os benefícios estão num nível (territorial) diferente dos custos, tal como os próprios riscos na maior parte dos casos não acompanham as fronteiras administrativas. Por exemplo, no caso das cheias fluviais, as medidas de mitigação a montante podem reduzir o risco a jusante. Ou uma via de segurança específica para o transporte de mercadorias perigosas pode levar a um risco reduzido numa parte do território, mas aumentá-lo noutras partes. Este tipo de problemas de ‘distribuição’ requer a cooperação transfronteiriça e a implementação de financiamento entre os governos locais, mas também entre os governos nacionais dos estados membros da UE. Esta não é uma tarefa fácil,

porque a tendência natural é manter-se fiel às responsabilidades formais dos organismos estatais para o seu próprio território. Isto leva-nos ao segundo fator de sucesso para a implementação de estratégias de mitigação: o trabalho em rede ‘*networking*’.

Trabalho em rede ‘*Networking*’

O número de teorias científicas sobre o trabalho em rede é quase ilimitado. No entanto, o projeto MiSRaR centra-se estritamente nas lições práticas e nas boas práticas dos governos locais (e regionais) na UE. Sem pretender rejeitar teorias científicas ou mesmo incorporá-las, o primeiro resultado da discussão entre parceiros MiSRaR é uma abordagem prática geral para iniciar o trabalho em rede: realizar uma avaliação da rede. As fases de tal avaliação são comparáveis às da avaliação de riscos (ver brochura 1) e da avaliação de capacidade (ver brochura 2).

A primeira fase é a *identificação da rede*: fazer um inventário geral dos decisores chave no processo de mitigação em questão. As principais áreas em que os intervenientes têm de ser identificados são a legislação (inter)nacional e os regulamentos locais, a atribuição de recursos (financeiros) e a definição efetiva de objetivos políticos. A segunda fase é realizar uma *análise da rede*: definir tanto as relações formais como informais entre a sua própria agência governamental e os intervenientes identificados. Por exemplo, há uma hierarquia formal na tomada de decisões? Há reuniões de consulta formais ou procedimentos formais que têm de ser cumpridos? Algum dos parceiros tem poderes de veto? E que organizações são parceiros de aliança natural? Que principais intervenientes têm uma boa relação informal? A fase final da avaliação é uma *avaliação da rede*: decidir que principais intervenientes são mais ‘importantes’ de envolver e de que forma. Para isso, pode ser útil estabelecer alguns critérios de decisão específicos, ou em redes menores pode ser feito quase naturalmente e em experiências passadas.

Truques e dicas

Lições aprendidas sobre rede de trabalho *networking*

Considerar a sua rede o mais precocemente possível

O trabalho em rede é discutido nesta brochura, como uma parte da estratégia de implementação de mitigação, mas na realidade este deverá começar logo desde o início do processo de mitigação. A melhor forma de obter apoio para a mitigação é construir uma compreensão conjunta os problemas em questão. A consciência dos riscos necessária de todos os parceiros relevantes pode ser alcançada através do seu envolvimento nas fases iniciais da avaliação de riscos.



Os riscos de mitigação da indústria química são particularmente desafiadores devido a interesses económicos

Manter as redes

O trabalho em rede é uma atividade estrutural.

Se só contactar os seus parceiros da rede quando necessita deles, isto pode levar a algum ressentimento. O truque é manter-se em contacto mesmo em alturas em que não necessitam uns dos outros e construir uma relação estrutural na qual podem contar uns com os outros. Apoiar-se mutuamente em qualquer circunstância: ajudar quando o outro precisa. E acima de tudo: fazer o que se diz porque a confiança não se reconquista facilmente.

Começar com acordos claros sobre o processo

Ao iniciar um processo de mitigação é importante ser claro sobre os papéis de todos os parceiros envolvidos e sobre o que estes podem esperar. Em que momentos durante o processo eles serão consultados? Como é que as decisões são formalmente tomadas? Que competências da sua organização são necessárias? Um acordo claro ou uma 'declaração de princípios' conjunta nestes tipos de tópicos

pode suavizar este processo e aumentar grandemente o apoio para os resultados finais.

Pensar em quem paga e em quem beneficia

Idealmente, uma parte da análise da rede é considerar 'quem paga e quem beneficia'. Mas não espere até à fase da ACB, porque já é muito tarde no processo de mitigação. Portanto, considere os contribuintes e os beneficiários no início de modo mais geral: quais podem ser, em geral, os benefícios e desvantagens esperados? Conhecer o potencial de

apoio e oposição dos parceiros que ajuda a considerar a sua estratégia para os envolver.

Interesses e objetivos comuns

Convencer os parceiros da sua rede requer um interesse sincero nas suas necessidades e uma visão comum do problema em questão. Mais uma vez, como descrito no capítulo sobre o finan-

ciamento, para encontrar interesses e objetivos comuns é importante considerar realmente todas as possibilidades. Para formar uma aliança nem sempre é necessário concordar em tudo: um interesse comum pode ser o suficiente para cooperar numa política específica para um determinado período de tempo. Portanto, reduza as questões até ao ponto em que pode chegar a um acordo. Um parceiro pode, em geral, opor-se a medidas de prevenção dispendiosas, mas num caso específico pode contudo ficar convencido que é do seu próprio interesse.

Organizar competências no trabalho em rede

As competências para o trabalho em rede e a gestão das relações podem ser bem diferentes das competências típicas dos profissionais de segurança. As competências dos profissionais da área de riscos podem, em alguns casos, resultar numa atitude



obstinada em relação a parceiros que ‘não entendem’ a necessidade da gestão de riscos desde o início. Por isso, é importante estar ciente dos diferentes papéis que devem ser representados durante o processo de mitigação e as diferentes competências necessárias para tal. Isto é mais uma questão quando o trabalho em rede se transforma em lóbi e advocacia de estratégias de mitigação específicas.

Lóbi e advocacia

A *advocacia* é o processo de tentar influenciar as políticas públicas e as decisões sobre a atribuição de recursos dentro de sistemas e instituições políticos, económicos e sociais. O *Lóbi* é uma forma específica de advocacia que tenta influenciar decisões sobre legislação e regulamentação. Os parceiros MiSRaR descobriram que, em alguns casos, a advocacia não está somente direcionada para influenciar as políticas públicas, mas pode também ter como objetivo influenciar as políticas das organizações privadas. Da perspectiva dos governos locais que assumem a responsabilidade da segurança, é de facto muito importante influenciar os parceiros privados a fazer ‘o seu papel’.

De forma a assegurar que as decisões são feitas nas políticas de mitigação e para melhorar a cooperação e implementação de um plano de mitigação pode ser necessário estabelecer um lóbi e estratégias de advocacia como parte do processo de mitigação. Uma crença popular é que o lóbi e a advocacia são atividades mais ou menos ‘perversas’, porque são frequentemente motivadas por interesses comerciais. É claro que há amplos exemplos de empresas privadas a influenciar políticas públicas para seu benefício. Por outro lado, o lóbi pode ser motivado por princípios morais, éticos ou de fé que não são tão terra-a-terra como o benefício pessoal. Na perspectiva geral de uma democracia eficaz, as práticas do lóbi e da advocacia fazem parte do ‘equilíbrio de poderes’, assegurando que os conflitos de interesses são resolvidos politicamente. No caso da mitigação, os conflitos de interesses

subjacentes são frequentemente entre os interesses vitais e fundamentais da sociedade: segurança *versus* economia ou segurança *versus* ecologia. Outro motivo pelo qual os processos de lóbi e advocacia são importantes para a mitigação é o facto de nenhum organismo público ser responsável por todas as partes de mitigação. Para conseguir implementar estratégias de mitigação é necessária a cooperação de toda uma série de intervenientes. Isto significa que é necessária uma grande dose de persuasão para conseguir que todos os intervenientes estejam satisfeitos com os objetivos comuns e que deem a sua contribuição na implementação. Como descrito acima, em muitos casos são até necessárias verbas de outros intervenientes, para as quais pode ser muito necessária a advocacia.

Alguns exemplos de lóbi e advocacia

- ofensiva dos média
- palestras públicas
- participação em comissões (audição pública)
- publicação de pesquisas (científicas)
- publicação de memorandos, brochuras, etc.
- sondagens públicas/referendos
- viagens de campo para explicar a questão aos decisores
- consultas/reuniões entre decisores e várias entidades
- incorporação dos decisores no início do processo político (i.e. num comité de direção)

Truques e dicas

Lições aprendidas sobre lóbi e advocacia

Estar ciente dos processos de lóbi e advocacia

A segurança está muitas vezes em conflito com outros interesses vitais da sociedade. A maioria dos diferentes grupos de interesse e entidades estão a tentar influenciar as políticas públicas simultaneamente. Os lóbis e advocacia são tradicionalmente bastante comuns, particularmente nos interesses económicos e comerciais. Aos funcionários públicos que trabalham na segurança e ordenamento do

território é aconselhável ter consciência dos processos de lóbi e advocacia à sua volta. Ter em conta que pode ser sujeito a um lóbi por parte de outros, mas que também pode representar o seu próprio papel em convencer os políticos responsáveis da importância da mitigação de riscos.

Estar preparado e criar 'janelas de oportunidades'
Fazer lóbi e advocacia é criar 'janelas de oportunidade'. Aproveitar a oportunidade quando surgem preocupações públicas ou ocorrem acidentes e tentar colocar a mitigação na agenda política. Estar preparado para tais ocasiões preparando um dossiê com informação objetiva ('factos e números') sobre o risco e um resumo claro das opiniões profissionais. Pense também num porta-voz. Por exemplo, ao defender medidas específicas de mitigação perante o governo nacional, um Presidente da Câmara ou um Governador poderiam ter a função de porta-voz a favor de uma aliança de parceiros de segurança.

Defender a sensibilização para o risco

O apoio à mitigação começa com a compreensão da natureza e extensão dos riscos. A advocacia deve por isso incluir também intervenções para assegurar uma sensibilização para os riscos, tanto do público em geral como dos intervenientes chave e decisores políticos. Isto mostra a importância de considerar conscientemente ações de advocacia durante todo o processo de mitigação, pelo menos durante a fase da avaliação de riscos. Envolver intervenientes (incluindo o público em geral) na avaliação de riscos aumenta a sua compreensão e apoio.

Defender a cooperação público-privada

Para a maioria dos planos de mitigação é necessária

uma estreita cooperação público-privada. Os processos de advocacia devem, por isso, ter em consideração ações para melhorar a compreensão sobre a necessidade e maior vontade de cooperar.

Tenha como objetivo influenciar paradigmas políticos

A advocacia na mitigação deve ir para além dos objetivos de um único plano de mitigação. Como discutido anteriormente, é importante estabelecer a segurança como um fator importante no desenvolvimento territorial e económico. Isto significa alterar o paradigma político de tal forma que o envolvimento precoce da segurança em processos territoriais seja considerado mais um benefício que uma despesa. Também pode ser necessário advogar por mais atenção para a mitigação e não apenas para o auxílio a catástrofes.

Fazer lóbi na legislação nacional e da UE pode revelar-se eficaz

Na maioria dos países a mitigação de riscos ainda não é uma parte integrante da legislação sobre o desenvolvimento territorial. Se isto fosse conseguido o efeito seria muito maior que somente o da advocacia para a implementação de um plano de mitigação local. Paradoxalmente, a aprofundada legislação existente

impede a cooperação do senso comum. Certamente que são cumpridas as regras formais de segurança se for organizada uma monitorização e execução adequadas (ver mais à frente), mas enquanto as regras de segurança se destinam a estabelecer o nível de segurança mínimo, elas podem involuntariamente fazer do mínimo o máximo. Afinal, porque devem ser tidas em conta as medidas de mitigação adicionais, se todos os requisitos formais são cumpridos? O problema é que as oportunidades fundamentais para a mitigação de riscos muitas vezes surgem fora das obrigações legais formais. Por este



O terremoto em Emilia-Romagna em Maio 2012: uma chamada de atenção leva a mais sensibilização para os riscos



motivo, o principal objetivo de um lóbi na legislação nacional e da UE deve ser assegurar o envolvimento precoce das questões de segurança nos processos de desenvolvimento territorial.

Formar alianças

Em qualquer tipo de estratégia de lóbi e advocacia, uma forte coligação de diferentes parceiros aumenta grandemente as hipóteses de sucesso. Juntos são mais fortes! Por norma, os governos locais e regionais trabalham em conjunto para influenciar as políticas de mitigação nacionais. Contudo, a eficácia pode ser maior se nestes tipos de processos de advocacia forem realizadas parcerias público-privadas. Pode ser uma aliança com agências de desenvolvimento ou indústrias que estejam de acordo com o objetivo público de redução de riscos, mas também com universidades e cientistas que forneçam informação objetiva sobre os riscos e medidas de prevenção. Além disso, os cidadãos que estejam preocupados com a segurança física à sua volta podem ser um forte parceiro da aliança (ver também o capítulo sobre a participação pública).

Delegue poderes a outros

Frequentemente não é necessário, como profissional de segurança, fazer parte do debate público. Delegar poderes pode ser bem mais eficaz: ajudar outros a influenciar a política fornecendo a informação objetiva necessária, pondo-os em contacto com os intervenientes certos e ajudando-os a traduzir os seus objetivos comuns em terminologia perceptível aos decisores.

Considere tornar a ecologia um parceiro 'natural' de segurança

Tal como a segurança, para a ecologia os interesses opostos mais importantes são os dos benefícios económicos e comerciais. Contudo, a ecologia pode tornar-se uma força opositora nos processos de mitigação quando os interesses contraditórios com a segurança não são transparentes. Isto acontece sobretudo com os riscos naturais, como incêndios florestais e cheias, para os quais certas medidas de

mitigação se podem opor a métodos (tradicionais) de conservação da natureza. Além disso, em áreas onde os riscos de segurança se encontram com áreas de conservação da natureza, a consciência do risco global por parte de ecologistas não é completa, resultando algumas vezes numa árdua preparação contra desastres. Isto deve ser evitado, também porque a ecologia é um lóbi forte com muito apoio público. Para fortalecer as relações entre ambas as áreas pode ser tida em conta a formação de coligações entre organizações de segurança e de ecologia. Localmente, isto pode ser feito para riscos específicos. A nível nacional e internacional, o aquecimento global pode ser uma base conjunta para coligações, porque pode aumentar seriamente tanto a probabilidade como o impacto das catástrofes.

Participação pública

Uma lição geral dos parceiros MiSRaR é que antes de planear medidas de mitigação, os processos de avaliação de capacidade (ver brochura 2) têm de ter, necessariamente, em consideração não só os fatores físicos e ambientais, mas também os aspetos sociais relacionados com a aceitação das soluções finais. Noutras palavras, a opinião pública deve ser tida em conta e comparada com a apreciação das políticas de mitigação feita por peritos. Para isto, a participação pública no processo de mitigação é uma condição prévia necessária.

A participação pública é relevante por outros motivos para além deste. Para começar, a participação pública é um instrumento importante para aumentar a sensibilização para o risco. Ao participar em debates sobre a mitigação de riscos, os habitantes aprendem sobre riscos de segurança física avaliados objetivamente. Além disso, a participação durante a elaboração de uma estratégia de mitigação é um ponto de partida necessário para a implementação de medidas pelas próprias pessoas. A combinação da participação pública e educação sobre o risco ajuda a informar os cidadãos sobre o que podem fazer para evitar incidentes, o que fazer durante um incidente (resiliência e autonomia) e



Boa prática

Província de Forlì-Cesena, Itália

Participação pública na mitigação de inundações

Em 6,7 e 8 de outubro de 1996, algumas áreas pertencentes às Províncias de Bolonha, Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini enfrentaram chuvas extraordinárias que provocaram grandes inundações e danos extensos a pessoas e edifícios. Após o evento, o Governo declarou estado de emergência e foi adoptado um plano para infraestruturas de emergência que posteriormente foi modificado. Inicialmente foi concebido um canal que iria desviar quatro canais existentes. Quando o projecto foi apresentado à população local, não colheu grande apreciação. Os residentes locais (como indivíduos e como categorias) não estavam certos sobre os efeitos que teria na cidade próxima, Cervia.

O envolvimento do público no projecto levou os decisores a ter em conta os interesses de diferentes categorias. No início, o projecto era puramente de engenharia com o objectivo de garantir a drenagem de chuvas torrenciais com um tempo de retorno de 200 anos, mas no final foi modificado para abranger outros interesses locais. Foi decidido combinar a reformulação de um canal existente com 'bacias de retenção de águas'. Os benefícios desta alternativa foram o menor custo e menor impacto ambiental, social e económico. Além disso, as bacias de retenção permitiriam a purificação de águas poluídas através do sol (fitorremediação), da qual iria beneficiar não só a natureza, mas também o turismo de praia, do qual depende a maior parte da economia local.

A participação pública acabou por ser positiva tanto para os grupos de interesse como para a comunidade como um todo. Como resultado, foi assegurado um bom nível de segurança no território e foram mantidas as áreas ocupadas por actividades comerciais.

Visite www.misrar.eu para a descrição completa desta boa prática.

o que podem fazer para acelerar posteriormente a recuperação. Se for devidamente organizada, a participação pública deve aumentar a aceitação das medidas e a vontade pública de agir.

Há muitas formas diferentes de organizar a participação do público. Na maioria dos países a participação pública é regulamentada pela legislação

nacional, como por exemplo exigir aos governos locais que informem e/ou envolvam os habitantes em certas fases dos desenvolvimentos. Contudo, é aconselhável ir além destes requisitos formais e considerar formas de participação que sejam apropriadas às especificidades do risco em questão e dos grupos alvo envolvidos.

Truques e dicas

Lições aprendidas sobre a participação pública

Distinguir os grupos alvo na sua avaliação de rede

Ter em consideração diferentes tipos de grupos (de interesse) públicos na avaliação da rede. Quem vive diretamente nas proximidades de um risco? Quem tem interesse comercial, como turismo, negócios e agricultores? Quais são os grupos de interesse locais que mostraram ser importantes no passado?

Organizar a participação durante todas as fases do processo de mitigação

É importante envolver as pessoas desde o início. Informá-las que o governo vai começar a refletir sobre os riscos. Deixá-las participar na avaliação de risco e contribuir com informação local (histórica) a partir da sua experiência e memória, deixá-las ajudar a estabelecer os critérios para a apreciação dos riscos, fixar os objetivos políticos de forma transparente e acima de tudo deixá-las participar na elaboração de uma estratégia de mitigação e encontrar uma situação de benefício mútuo entre a mitigação e os seus próprios interesses locais.

Considerar a confidencialidade da informação

Durante o processo de mitigação de riscos pode surgir informação que é confidencial, como a avaliação de riscos de segurança e terrorismo ou informação sobre um risco específico das indústrias. Os requisitos formais são diferentes para cada país, mas é sempre aconselhável considerar antecipadamente, de forma consciente, que tipo de informação pode ou não revelar.



Escolher diferentes instrumentos e ser flexível

As perceções obtidas pela avaliação da rede podem resultar em, por exemplo, instalar um ou mais grupos de referência que possam supervisionar todo o processo de mitigação e fornecer uma visão contínua das opiniões do público sobre os riscos e as medidas de mitigação. Outras opções para a participação pública são organizar debates públicos, campanhas de informação e educação. Grupos diferentes podem precisar de abordagens diferentes. Seja flexível durante o processo e mude as suas táticas se for necessário.

Fazer uso de ligações a grupos alvo

O 'governo' em geral não é sempre o melhor e mais aceite emissor de mensagens ao público. As pessoas decidem por elas próprias quem pensam ser o de maior autoridade. Examine quem pode ser a ligação mais influente para os diferentes grupos alvo, como os líderes de opinião, principais intervenientes na sociedade civil, padres ou o chefe no trabalho. Tente abordar os grupos alvo 'no seu próprio terreno' e na sua própria 'língua'.

Monitorização e avaliação

Um plano de mitigação só pode ser eficaz se for assegurada uma implementação correta das medidas. Para isto é necessário uma monitorização contínua da implementação. Quando a monitorização revela falhas na implementação, a aplicação de obrigações legais e acordos formais é frequentemente um próximo passo necessário. De acordo com os parceiros MiSRaR para uma monitorização e avaliação adequadas atente para as questões que se seguem.

Truques e dicas

Lições aprendidas sobre monitorização e avaliação

Boa prática

Município de Tallinn, Estónia

Monitorização e avaliação da limpeza de neve e gelo

Em Tallinn os invernos severos criam um sério risco de acidentes devido à neve e ao gelo. Por este motivo, há regulamentos para que os proprietários dos edifícios e os governos regionais e municipais limpem a neve e o gelo dos pavimentos e telhados. A monitorização e a avaliação são muito importantes para ter certeza da implementação das medidas necessárias. Por exemplo, os proprietários de edifícios têm de tomar as seguintes medidas de mitigação:

1. Isolamento térmico dos seus telhados para evitar a formação de gelo. Para este efeito devem ser captadas imagens termográficas com câmara térmica, que mostrem as falhas no isolamento térmico.
2. Limpeza constante da neve dos telhados. Para isto deverá estar disponível equipamento de segurança especial.
3. Instalar cabos elétricos nas caleiras de águas pluviais para evitar que congelem.

Também é proibido o uso de químicos para derreter o gelo e a neve, porque pode gotejar para os coletores de água e causar danos à bactéria nas estações de limpeza de águas residuais.

Para aplicar estas medidas, os municípios necessitam de informar ativamente os proprietários sobre as responsabilidades supracitadas e sobre as sanções e coimas em caso de não tomarem as medidas necessárias. A polícia é instruída a monitorizar a situação e tomar medidas quando necessário. A polícia inicialmente relembra as pessoas das suas obrigações e depois aplica coimas em caso de negligência prolongada. Além disso, os municípios têm de criar uma lista dos edifícios onde o isolamento térmico dos telhados é insuficiente e apoiar os proprietários nos melhoramentos. A implementação anual de estratégias de mitigação inclui uma série de regulamentos de segurança diferentes e requer boa cooperação entre o município, a polícia, os transportes públicos e muitas outras organizações. Na descrição detalhada das práticas pode encontrar-se uma visão completa de todas as medidas.

Visite www.misrar.eu para a descrição completa desta boa prática.

Mudar as preferências políticas

Os representantes públicos e os executivos políticos mantêm-se frequentemente em funções apenas por quatro a seis anos. Contudo, as políticas de mitigação são, em muitos casos, de duração mais longa. Isto significa que durante o processo de implementação, as coligações políticas podem mudar e as preferências no que diz respeito à mitigação podem alterar-se. Uma das tarefas dos funcionários públicos e técnicos especialistas é monitorizar as consequências de novos programas políticos para o(s) plano(s) de mitigação existente(s). Em alguns casos, uma estratégia de mitigação pode até ser interrompida, mas na maioria dos casos será mais camuflada. O importante é assinalar casos onde a implementação falhada de uma medida pode resultar no completo falhanço da estratégia de mitigação. Por exemplo, no caso de Cesenatico (ver quadro) o canal de desvio só será eficaz se as bacias de retenção previstas forem realizadas. Há sempre o risco de que, após o realização das medidas mais visíveis (neste caso, o canal de desvio e das portas deslizantes), as medidas a mais a longo prazo e menos visíveis (neste caso, as bacias de retenção) sejam ignoradas no futuro.



Reduzir o impacto das quedas de neve requer a cooperação dos cidadãos, que tem de ser imposta

Monitorização e avaliação numa rede

Como foi dito anteriormente, o processo de mitigação envolve muitas instituições com diferentes responsabilidades. Além disso, a implementação de medidas de mitigação requer uma boa cooperação, muitas vezes com vários organismos privados. Em tal rede é importante chegar antecipadamente a um acordo sobre o processo de monitorização e avaliação. Qual o organismo público que faz uso de determinados mandatos formais? Todos os parcei-

ros aceitam o papel da monitorização (e potenciais medidas executivas) feitas, por exemplo, pelos municípios ou distritos?

Instrumentos jurídicos formais

Os órgãos governamentais possuem diferentes mandatos legais para monitorização e fiscalização. Em caso de negligência criminal pode aplicar-se o código penal. Noutros casos, as instituições públicas podem impor a implementação de medidas através de diretivas formais ou instruções, ou até mesmo aplicando coimas a empresas de construção, por exemplo. Isto pode, por vezes, ser mais difícil em caso de cooperação intergovernamental. Por exemplo, um município normalmente não dá direções formais a organismos públicos nacionais.

Assegurar a implementação de medidas de mitigação pelos cidadãos

Uma estratégia de mitigação irá frequentemente envolver algum tipo de medidas tomadas pelos próprios cidadãos. Por exemplo, a prevenção de incêndios florestais pode incluir ações dos habitantes para manter os seus terrenos livres de materiais combustíveis ou, para aumentar a resiliência em caso de condições climáticas extremas, podem ser necessárias provisões de emergência de água e comida em residências privadas. A implementação deste tipo de medidas requer uma atenção específica do governo. Neste caso é frequentemente mais difícil para as agências públicas usar os mandatos formais. Pode ser mais eficaz investir na sensibilização para o risco e em instruções concretas sobre como agir (preventivas, preparações e durante um incidente real).

Monitorização de riscos

O objetivo de um plano de mitigação é reduzir os riscos. Consequentemente, uma vez implementadas as medidas de mitigação, uma nova avaliação de



risco tem de ser feita para estudar as implicações das políticas. Numa abordagem multiriscos isto pode resultar numa nova priorização de riscos diferentes, ou seja, no futuro, irá ser dada mais atenção a outro tipo de risco. Numa abordagem de risco único, uma nova avaliação de risco pode levar a novas medidas de mitigação noutros locais. Em qualquer caso, é importante apresentar o efeito real das políticas de mitigação através de uma nova avaliação de risco e, se possível, um novo diagrama de risco que reflita o risco reduzido. Por outras palavras, é necessário um circuito de reação à avaliação de risco. Afinal, é lógico que os decisores políticos tenham uma visão consciente das implicações reais das políticas por eles escolhidas.

Avaliação do processo de mitigação

A parte final de qualquer processo político deveria ser um 'circuito de reação' (*feedback loop*) para dar início a um novo processo. O planeamento de mitigação é um processo extenso que envolve uma rede de parceiros diferentes e muitas competências diferentes. Certamente que durante este processo irão ser aprendidas muitas lições que podem ser úteis no futuro para novos planos de mitigação. Uma avaliação conjunta de todo o processo leva a um encerramento profissional, que pode aumentar a vontade de cooperações futuras com os parceiros da gestão de riscos.

Nota do autor

Esta é a terceira e última brochura MiSRaR. A língua principal do projeto MiSRaR é o inglês. Para além do inglês, as brochuras e o manual foram traduzidos para as línguas dos parceiros participantes: búlgaro, holandês, estónio, grego, italiano e português. Os conceitos mais importantes são sempre indicados em inglês, assim como na língua do parceiro. Devido à diferença entre as línguas, é possível que certas palavras nas traduções possam ser interpretadas (parcialmente) de uma forma diferente do inglês.

Para evitar isto, tanto quanto possível, são fornecidas definições para vários conceitos.

O projeto MiSRaR

Sete parceiros de seis países da UE uniram forças para partilhar conhecimento e experiências sobre a gestão de riscos de segurança físicos, especificamente através do ordenamento e planeamento do território. O projeto Mitigating Risks in European Regions Relevant Spatial and Towns (MiSRaR) é cofinanciado pelo FEDER e tornado possível pelo programa INTERREG IVC. Os participantes neste projeto são:

- *Região de Segurança South-Holland South, Países Baixos (chefe de fila)*
- *Município de Tallinn, Estónia*
- *Região de Epirus, Grécia*
- *Província de Forlì-Cesena, Itália*
- *Município de Aveiro, Portugal*
- *Município de Mirandela, Portugal*
- *Euro Perspectives Foundation (EPF), Bulgária.*

O objetivo do projeto é permitir aos profissionais no campo da gestão de riscos aprender com as experiências de outras partes da Europa. Para tal, os líderes do projeto e peritos dos parceiros participantes encontram-se em dezasseis seminários internacionais.

Para possibilitar a partilha das lições largamente aprendidas dentro da UE, os resultados são apresentados em três brochuras e um manual completo. Aqui, com base na experiência dos parceiros participantes e tendo em conta os regulamentos da UE relevantes, são descritas as fases do processo de gestão e mitigação de riscos, com conselhos práticos. Também são disponibilizadas as boas práticas dos parceiros participantes. Deste modo, outros governos dentro da UE podem encontrar inspiração e contactos práticos nas políticas implementadas que podem melhorar a gestão sistemática de riscos.



Interessado em mais informação?

Visite www.misrar.eu ou contate:



Região de Segurança South-Holland South

Chefe de fila, Países Baixos

Nico van Os

n.van.os@vrzhz.nl

+31786355323 / +31651341450



Município de Tallinn

Estónia

Jaan Kuks

jaan@procivitas.ee

+37256562440



Euro Perspectives Foundation

Bulgária

Maria Basheva

mary_basheva@abv.bg

+359887396519



Província de Forlì-Cesena

Itália

Elisa Cangini

elisa.cangini@provincia.fc.it

+390543714650



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΗΠΕΙΡΟΥ

Região de Epirus

Grécia

Nikos Batzias

nimpatzi@thesprotia.gr

+302665099863



Município de Mirandela

Portugal

Sónia Gonçalves

misrar@cm-mirandela.pt

+351932657047



Município de Aveiro

Portugal

Rita Seabra

misrar@cm-aveiro.pt

+351961621142



Cólofon

Todos os direitos reservados.

Esta é uma publicação conjunta da Região de Segurança South-Holland South, do Município de Tallinn, da Euro Perspectives Foundation, da Província de Forlì-Cesena, da Região de Epirus, do Município de Mirandela e do Município de Aveiro.

A Região de Segurança South-Holland South é chefe de fila do projeto MiSRaR:
Antoin S. Scholten, presidente do comité de gestão
Peter L.J. Bos, diretor geral

Desenvolvido por:
Ruud Houdijk
Houdijk Consultancy
The Netherlands
ruud@houdijkconsultancy.eu

Dordrecht, Agosto 2012.