

## Cidade Resiliente ao Clima na América Latina

Primera edição | Agosto de 2018

### Cidadania e poder público local: estratégias para reduzir vulnerabilidade por meio de soluções para problemas de moradia e infraestrutura urbana

#### Introdução

Resiliência são as habilidades, os conhecimentos e a capacidade de mobilizar recursos para se enfrentar mudanças/choques/abalos causados por transformações ambientais, sociais, econômicas e/ou políticas. A capacidade de resiliência de uma sociedade, e/ou grupos humanos, será maior ou menor dependendo do grau de vulnerabilidade em que os mesmos se encontram. Este por sua vez é determinado por uma série de fatores que permeiam dimensões sociais, econômicas, políticas, ambientais, entre outras. Por exemplo, em sociedades em que a maior parte de seus membros possuem acesso a infraestrutura, saúde, educação, emprego e oportunidades para a participação política tendem a apresentar maior capacidade de

resiliência em casos de mudanças e choques do que sociedades onde esses acessos são precários.

No caso da sociedade brasileira (e de muitas outras na América Latina), o acesso aos itens listados acima acontece de maneira extremamente diferenciada entre sua população, embora sua distribuição igualitária entre todos os cidadãos dessa seja algo garantido pela Constituição do país. Isso caracteriza o que se denomina de condição de cidadania diferenciada. Esta tende a (re)produzir uma série de vulnerabilidades, as quais poderão refletir em uma reduzida capacidade de resiliência a mudanças e choques de todas as ordens. Essa situação é particularmente agravante em regiões como o Delta Amazônico

#### Mensagens-chave

1. Vulnerabilidade e cidadania diferenciada estão intrinsecamente relacionadas em Abaetetuba. A população urbana que se encontra em situação de maior vulnerabilidade é aquela com menos de seus direitos básicos atendidos. Isso, gera desvantagens sociais que criam dinâmicas complexas de ocupação das terras urbanas para fins de moradia. Estas envolvem interesses e ações conflituosas entre cidadãos e poder público sobre a gestão do território urbano.
2. As condições de alta vulnerabilidade socioambiental em áreas urbanas alagáveis podem limitar a capacidade de seus residentes de se articularem coletivamente para demandar necessárias melhorias de infraestrutura urbana e de moradia. Essa situação pode deixá-los mais vulneráveis aos interesses eleitorais de políticos locais, dificultando a construção conjunta de soluções efetivas e inclusivas para problemas urbanos.
3. A falta de articulação e diálogo entre diferentes setores do governo local restringe o desenvolvimento de um planejamento urbano capaz de resolver problemas complexos de déficit de moradia



**Autores:** Oriana Almeida, Mariana Piva da Silva  
**Edição:** María José Pacha

onde distúrbios climáticos vêm se acentuando e atingindo mais intensamente populações que historicamente experienciam uma condição de cidadania diferenciada e consequente alta vulnerabilidade socioambiental.

As estratégias para reduzir vulnerabilidades são criadas e adotadas constantemente por diversos atores da sociedade, como cidadãos, poder público, organizações civis e privadas. Os impactos dessas iniciativas, as quais podem apresentar caráter individual ou coletivo, são variados e complexos. O entendimento de como elas são construídas e das relações entre os atores envolvidos que se estabelecem nesse processo pode ser crucial para: a compreensão dos problemas que elas tratam; a avaliação das suas implicações; e a busca do aprimoramento das mesmas. Especificamente, este documento discute algumas dessas relações entre cidadãos e poder público na busca e negociações de soluções correspondentes aos problemas de falta de moradia e infraestrutura urbana, com foco em áreas alagáveis urbanas, em uma das cidades da região do Delta Amazônico, Abaetetuba, PA.

## O que foi feito?

Para entender o problema de articulação e resolução de problemas urbanos no Estuário Amazônico foi feito um trabalho detalhado que envolveu dois meses de imersão na realidade urbana local e entrevistas semi e não estruturadas com membros do poder público local, moradores de áreas alagáveis, representantes de movimentos sociais e associações de bairro. Ao todo foram realizadas 27 entrevistas: 17 delas com membros do poder público local e 10 com moradores de áreas alagáveis, representantes de movimentos sociais e de bairros. Também foi realizada observação participante em reuniões de conselhos do município e em trabalhos de campo do setor de habitação da cidade, o qual faz parte da Secretaria Municipal de Assistência Social. A observação participante envolveu dezenas de entrevistas abertas informais com resi-

dentos e membros do poder público. As lições aprendidas em Abaetetuba serão consideradas também como válidas para outros municípios.

## Situando e entrelaçando vulnerabilidades, falta de direitos básicos, cidadãos e poder público

Um dos principais problemas que o município enfrenta é a expansão urbana não planejada impulsionada grandemente por questões de déficit de moradia digna, o que vem resultando em ocupações irregulares do território urbano. Essas ocupações são dinâmicas e vêm ocorrendo constantemente desde a formação do município. Esse tem sido o modo mais comum encontrado por aqueles que se mudaram para cidade, geralmente em condição de cidadania diferenciada e alta vulnerabilidade, de materializar seu direito por moradia. Atualmente, aproximadamente metade dos 16 bairros da cidade foram ocupados irregularmente e não planejados, e pelo menos quatro deles estão em áreas suscetíveis a inundações. E novos bairros têm sido formados por esse mesmo processo. Muitas dessas áreas, principalmente as mais recentemente ocupadas, possuem infraestrutura básica muito precária como falta de saneamento e acesso à água potável. Além disso, são áreas que concentram alta pobreza e criminalidade. Ademais a falta de planejamento adequado das moradias construídas e das infraestruturas providas pós-ocupação pelo poder público como o aterramento das ruas podem agravar os efeitos das inundações. Por exemplo, estas duas situações muitas vezes bloqueiam os sistemas naturais de drenagem das águas da chuva, aumentando a concentração de água nas inundações.

Tanto problemas de ordem técnica relativos à expansão urbana desordenada (por exemplo, a ocupação de áreas que são impróprias para assentamentos humanos devido a solo instável, riscos de inundações, e proteção ambiental), quanto os de ordem

social como a produção de condições de moradia precárias devido a um déficit habitacional que os governos não conseguem suprir, foram mencionados por membros do poder público e cidadãos do município. Consequentemente, isso abre espaço para que a ocupação do território urbano reflita diversos interesses como as necessidades reais de moradia e infraestrutura, a especulação imobiliária, a negociação de votos baseadas em ações pontuais, entre outros.

Uma das principais consequências da expansão urbana desordenada em Abaetetuba é a falta de infraestrutura urbana adequada das áreas ocupadas irregularmente, o que contribui enormemente para a condição de alta vulnerabilidade dos moradores dessas áreas, principalmente daqueles que vivem em regiões alagáveis. Devido às condições de pobreza, baixa escolaridade, alta criminalidade em que as populações de áreas de risco se encontram, elas enfrentam dificuldades para se articular na busca de seus interesses comuns. Isso facilita o surgimento de relações do tipo clientelista com os políticos locais.

Os políticos locais conhecedores da precariedade das condições de vida da população das áreas de risco e podem usar isso a seu favor. Face as grandes demandas, estes propõem ações pontuais e paliativas, mas que não contribuem para a resolução efetiva do problema como um todo. A falta de coesão e participação social agrava a busca pulverizada por soluções para os problemas enfrentados pelos cidadãos. Estes, normalmente se aglomeram nos órgãos públicos locais levando demandas majoritariamente individuais, o que contribui sobremaneira para sobrecarregar o poder público local. Há também iniciativas coletivas, mas elas não pareceram ser dominantes durante a pesquisa. Isso gera dificuldades para os membros do poder público definir e negociar prioridades de ações que possam atender interesses mais comuns do que individuais.

Um dos problemas observados foi também a comunicação deficiente

entre setores do próprio governo. Essa falta de coesão interna colabora para a descontinuidade de ações em andamento devido às trocas de gestões.

No geral, o governo local tende a focar em ações pontuais que respondem demandas imediatas como a construção de aterros não planejados em ruas alagáveis, instalações pontuais

de poços para captação de água, coleta de lixo, e incipientes iniciativas de banheiros que evitem que os dejetos caem diretamente nos cursos d'água, entre outras.



**Figura 1:** Áreas de ocupação irregular recente e antiga em Abaetetuba: a) Ocupação Nova Liberdade; b) Rua aterrada do bairro São João.

### Oportunidades e desafios para os gestores públicos na construção de resiliência: lições aprendidas em Abaetetuba que devem servir para outras regiões

1. É de extrema importância que o **governo local busque um conhecimento aprofundado e integrado de diferentes realidades**, interesses e vulnerabilidades experienciadas pelos cidadãos no processo de materialização de seus direitos à moradia e de como isso reflete na ocupação do território urbano. As parcerias com instituições de pesquisa e ensino podem contribuir significativamente para a capacitação de gestores públicos para uma gestão mais integrada do território.
2. É essencial que o **governo local adote uma postura mais protagonista na criação de mais oportunidades e promoção da participação da população na tomada de decisões relativas à gestão do território urbano**. Isso poderia fortalecer práticas democráticas e incentivar a negociação das soluções dos problemas enfrentados de forma coletiva, o que poderia aliviar a pressão por demandas individuais nos órgãos públicos. Nesse processo ressalta-se a extrema importância de ter pessoas capacitadas para a
3. É fundamental que o **governo local encontre maneiras de promover uma melhor articulação interna promovendo a troca de informações e diálogo entre os diferentes setores**. Ações eficientes de sistematização e compartilhamento das informações que circulam dentro do governo também se mostram necessárias, para que os seus membros consigam coordenar de forma mais efetiva suas ações. Esses mecanismos e instrumentos de diálogos e trocas devem ser institucionalizados para que substituições de gestões municipais pós-eleições não bloqueiem o fluxo de trocas e conhecimento dentro do governo local. Dessa maneira, aumentam-se as chances de se elaborar planejamentos urbanos mais integrados, efetivos e de longo prazo.
4. Por fim, a **falta de acesso à água potável foi o principal problema identificado pela população de bairros vulneráveis** em pesquisa realizada por integrantes da equipe do projeto “Meios de vida” no Delta Amazônico. Diversas soluções foram tentadas pela população, mas a contaminação dos rios por meio dos esgotos urbanos impede o tratamento de água com fórmulas simples como uso de hipoclorito, por exemplo. Além dos problemas de saúde resultantes da baixa qualidade da água, as populações desses bairros também apresentaram alto grau de insegurança alimentar. Por exemplo, a mesma pesquisa citada acima apontou que apenas 10% das famílias de um dos bairros de Abaetetuba de mais alta vulnerabilidade social vivem em condições de segurança alimentar (baseado na escala brasileira de insegurança alimentar, IBGE e validada pela UNICAMP e em 235 entrevistas).

## Sobre este informativo para políticas públicas

Esta publicação resume parte dos resultados do projeto *Meios de subsistência e resiliência: efeitos de expansão e retração econômica e perturbações do clima no modo de vida e resiliência de cidades de Delta Amazônico*, que inclui uma equipe multidisciplinar de pesquisadores do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA), do Instituto Federal do Pará (IFPA), do Universidade do Estado do Amapá (UEAP), do Universidade de Columbia e Waterloo, e Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP).

## Sobre a Iniciativa Cidades Resilientes al Clima en América Latina (CRC)

É uma iniciativa conjunta entre a Aliança do Clima e do Desenvolvimento (CDKN), o Centro Internacional de Pesquisa para o Desenvolvimento (IDRC) e a Fundação Futuro Latinoamericano (FFLA). A Iniciativa CRC está financiando seis projetos de pesquisa inovadores para a tomada de decisões e ações em 13 cidades pequenas e médias da América Latina para promover o desenvolvimento urbano resiliente ao clima.

## Sobre a Alianza Clima y Desarrollo (CDKN)

A CDKN apoia os tomadores de decisão na concepção e execução de desenvolvimento compatível com o clima. A CDKN faz isso combinando pesquisa, assessoria de serviços e gerenciamento de conhecimento em apoio aos processos políticos elaborados e gerenciados em nível local. A CDKN trabalha em parceria com tomadores de decisão nos setores público, privado e não governamental, em diferentes escalas.

## Sobre o Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC)

O IDRC investe em conhecimento, inovação e soluções para melhorar as condições de vida das pessoas no mundo em desenvolvimento. Ao reunir os parceiros certos em torno de oportunidades de impacto, o IDRC ajuda a moldar os líderes de hoje e amanhã e impulsionar a mudança para aqueles que mais precisam. O programa sobre mudanças climáticas visa apoiar a pesquisa, as alianças e as redes que informam a adoção de soluções econômicas para eventos climáticos extremos e mudanças climáticas e geram ganhos sociais e econômicos de longo prazo.

## Sobre a Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA)

A FFLA é membro e Coordenadora Regional para a América Latina e o Caribe da CDKN. O trabalho da FFLA centra-se na promoção do diálogo construtivo e no fortalecimento das capacidades cidadãos, políticas e institucionais. Trabalha em aspectos de importância para o desenvolvimento sustentável, incluindo a gestão de recursos naturais, conflitos socioambientais e mudanças climáticas. A FFLA também oferece serviços de treinamento, facilitação e assessoria em áreas relacionadas.



Este documento é resultado da iniciativa conjunta "Cidades Resilientes ao clima na América Latina" apoiada pela Aliança Clima e Desenvolvimento (CDKN em inglês) e pelo Centro de Pesquisa para o Desenvolvimento Internacional do Canadá (IDRC em inglês). Este documento foi criado sob a responsabilidade da Fundação Futuro Latino-Americano (FFLA) como beneficiário de apoio por meio da iniciativa conjunta.

O CDKN é um programa financiado pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID) e pela Direção Geral de Cooperação Internacional (DGIS) dos Países Baixos e é gerido e administrado pela PricewaterhouseCoopers LLP. A gestão do CDKN é liderada pela PricewaterhouseCoopers LLP e por uma aliança de organizações que inclui a Fundação Futuro Latino-americano, a LEAD Pakistan, o Overseas Development Institute, e o SouthSouthNorth. A iniciativa é financiada pelo DFID e pelo IDRC. As opiniões expressas e as informações contidas neste documento não refletem necessariamente os pontos de vista ou não são aqueles aprovados pelo DFID, DGIS, IDRC e seu Conselho de Administração, ou as entidades de gestão da CDKN, que não podem aceitar qualquer responsabilidade ou obrigação de tais visões, integridade ou precisão das informações ou a confiança nelas depositada. Esta publicação foi preparada apenas como um guia geral em assuntos de interesse e não constitui aconselhamento profissional. Você não deve agir com base nas informações contidas nesta publicação sem obter aconselhamento profissional específico. Nenhuma representação ou garantia é oferecida (explícita ou implicitamente) com relação à exatidão ou integridade das informações contidas nesta publicação, e, na medida permitida por lei, o IDRC e as entidades que gerenciam a aplicação da Aliança Clima e Desenvolvimento não aceitam nem assumem responsabilidade, obrigação ou dever de diligência pelas consequências de você ou de qualquer outra pessoa agindo ou abstendo-se de agir, com base nas informações contidas nesta publicação ou em qualquer decisão com base nela.