



# PLANOS COMUNITÁRIOS DE REDUÇÃO DE RISCOS E ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA

**CONCEITOS,  
POTENCIALIDADES  
E PERSPECTIVAS**

*Ninguém escolhe  
morar em área de risco.*

MINISTÉRIO DAS  
CIDADES



**República Federativa do Brasil**  
**Presidente da República**  
Luiz Inácio Lula da Silva

**Vice-Presidente da República**  
Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho

**Ministro das Cidades**  
Jader Barbalho Filho

**Secretário Nacional de Periferias**  
Guilherme Simões Pereira

**Chefe de Gabinete**  
Vitor Araripe Freire Pacheco

**Coordenador-Geral de Gestão (CGC)**  
Paulo Guedes

**Assessora do Gabinete**  
Daniela Buosi Rohlfs

**Assessor do Gabinete**  
Josué Medeiros de Freitas

**Diretor do Departamento de Mitigação e Prevenção de Risco (DPR)**  
Rodolfo Baêso Moura

**Coordenação-Geral de Apoio a Planos (CGPR)**  
Leonardo Santos Salles Varallo

**Equipe Técnica CGPR/SNP/MCID**  
Cícero Aurelio Grangeiro Lima  
Cristina Bernardi  
Evellyne Porfíria Dourado Santos  
Fernando Rocha Nogueira  
Jackeline Leite Pereira Pavin  
Jordana Zola  
Laysa Cristina Arão Costa  
Luiz Alberto Arend Filho  
Luiz Belino Ferreira Sales  
Maria Luiza Gondim Fontenele Schloegl  
Renan Duarte dos Santos Saraiva

**Coordenação-Geral de Obras (CGOR)**  
Pedro Henrique Lopes Batista

**Coordenação-Geral de Articulação (CGA)**  
Samia Nascimento Sulaiman

**Diretor de Regularização, Urbanização Integrada e  
Qualificação de Territórios Periféricos (DEPE/SNP/MCID)**  
Flávio Tavares Brasileiro

**Coordenação-Geral de Urbanização Integrada (CGURB)**  
Henrique Soares Rabelo Adriano

**Coordenação-Geral de Articulação e Planejamento (CGAP)**  
Luana Alves de Melo

**Coordenação-Geral de Regularização Fundiária (CGREG)**  
Samuel da Silva Cardoso

**Elaboração da Publicação**  
Daniela Buosi Rohlfs  
Fernando Rocha Nogueira  
Guilherme Simões Pereira  
Laysa Cristina Arão Costa  
Leonardo Santos Salles Varallo  
Renan Duarte dos Santos Saraiva  
Rodolfo Baêso Moura

**Organização da Publicação**  
Renan Duarte dos Santos Saraiva

**Revisão Técnico-Científica**  
Leonardo Andrade de Souza  
Julia Nascimento Ladeira

**Fotografia**  
Leandro Lima Vaz  
Fabiana Batista

**Projeto Gráfico, Diagramação e Infografias**  
Vinícius Chozo Inoue

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Planos comunitários de redução de riscos e adaptação climática [livro eletrônico] : conceitos, potencialidades e perspectivas / Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Periferias. -- Brasília, DF : Ministério das Cidades, 2025.

Vários colaboradores.  
Bibliografia.  
ISBN 978-85-7958-089-5

1. Mudanças climáticas 2. Periferia - Condições sociais 3. Planejamento urbano 4. Riscos ambientais

25-261811

CDD-307.1216

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Planejamento urbano : Sociologia 307.1216  
Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415

© 2025, Ministério das Cidades.

Secretaria Nacional de Periferias.  
Edifício Celso Furtado - St. de Grandes Áreas Norte  
906 - Asa Norte, Módulo F, DF, 70790-066  
Telefone: (61) 2034-5637 / 5628  
Endereço eletrônico: [www.gov.br/cidades](http://www.gov.br/cidades)



Ministério das Cidades

**PLANOS COMUNITÁRIOS DE REDUÇÃO DE  
RISCOS E ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA: CONCEITOS,  
POTENCIALIDADES E PERSPECTIVAS**

2025

**NINGUÉM**

**ESCOLHE**

**MORAR EM**

**ÁREA DE**

**RISCO**



# Sumário

---

<b>Prefácio.....</b>	<b>6</b>
<b>Construção de Políticas Públicas para Mitigação e Prevenção de Riscos .....</b>	<b>10</b>
Repensando a Gestão de Riscos.....	12
O Papel da Leitura Territorial na Prevenção de Riscos.....	13
Desafios das Mudanças Climáticas e Estratégias de Adaptação ...	17
<b>A Estratégia da SNP para Redução de Riscos e Adaptação Climática .....</b>	<b>22</b>
O que são os PCRA?.....	24
Potencialidades dos PCRA para as Periferias Urbanas .....	24
<b>Estratégia para o Desenvolvimento dos Planos Comunitários de Redução de Riscos e Adaptação Climática .....</b>	<b>30</b>
Desafios .....	37
Estratégias de Aprimoramento do PCRA .....	42
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>48</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>54</b>





**8,1% da população brasileira, o que corresponde a 16.390.816 pessoas, vive em favelas e comunidades urbanas.**

(Censo de 2022)



Nos países marcados por extrema desigualdade social, como o nosso, enfrentar as emergências climáticas exige investimentos em políticas de inclusão social e urbana, especialmente voltadas para periferias, comunidades e favelas. Aprofundando o histórico de segregação socioespacial que marca nossas cidades, no passado recente, o país vivenciou explícita omissão de políticas públicas voltadas aos direitos sociais, o que foi determinante para maior conformação das desigualdades e graves impactos na vida da população mais pobre. Ainda hoje, uma parcela expressiva da população brasileira vive em condições habitacionais inadequadas, com infraestrutura precária e exposta a fatores socioambientais que se traduzem em riscos constantes impactando diretamente a vida das pessoas nas comunidades periféricas.

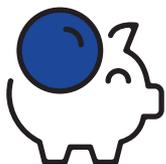
Diante desse cenário, e em consonância com as diretrizes do Governo Federal para garantir dignidade e cidadania por meio da inclusão das periferias no orçamento público, a Secretaria Nacional de Periferias (SNP) tem atuado estrategicamente para assegurar que os moradores desses territórios possam habitar ambientes saudáveis e seguros, independentemente de cor, gênero ou condição socioeconômica. Nesse contexto, instrumentos de planejamento urbano, como os Planos Comunitários de Redução de Riscos e Adaptação Climática (PCRA), conformam-se como ferramentas essenciais, pois possibilitam a identificação e análise de riscos nos territórios periféricos envolvendo o olhar daqueles que convivem com os mesmos e sofrem suas consequências além da implementação

de soluções preventivas e estratégias de resiliência comunitária frente às ameaças climáticas, sempre com protagonismo das próprias comunidades.

Adicionalmente, a SNP tem adotado medidas inovadoras para fortalecer o diálogo e a implementação de ações voltadas às populações mais vulneráveis. Entre essas iniciativas, destacam-se:



**Inserção do PCRA em agendas internacionais, como a COP 30.**



**A busca por alternativas de financiamento por meio de cooperação com instituições públicas e organismos internacionais.**



**O investimento em um programa de formação de agentes populares.**



**A institucionalização do PCRA como uma Política Pública de Prevenção Comunitária de Riscos.**

Por fim, visando aprimorar a estratégia dos PCRA, a SNP está consolidando essa política fundamental com base na experiência adquirida por meio de oficinas, visitas técnicas e outras iniciativas. Como parte desse esforço, será elaborado um Guia para a implementação dos Planos Comunitários de Redução de Riscos e Adaptação Climática, além de materiais de ampla divulgação para fortalecer o empoderamento das comunidades periféricas. Esses documentos servirão como referência para a expansão e institucionalização da estratégia.



**Guilherme Simões Pereira**

Secretário Nacional de Periferias  
Ministério das Cidades



**Segundo dados da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2024), 93% dos municípios brasileiros foram impactados por desastres nos últimos dez anos, resultando em registros de emergência ou estado de calamidade pública, com destaque para tempestades, inundações, enxurradas, alagamentos e deslizamentos.**



**CONSTRUÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA MITIGAÇÃO E  
PREVENÇÃO DE RISCOS**

---



O processo de formulação de políticas públicas para o Departamento de Mitigação e Prevenção de Risco (DPR) da Secretaria Nacional de Periferias (SNP), criada em 2023, enfrenta desafios estruturais devido às limitações e insuficiências de práticas consolidadas de gestão de riscos e desastres (GRD), tanto globalmente quanto no Brasil. Até a década de 1990, essa área do conhecimento foi amplamente negligenciada nas políticas públicas em todos os níveis federativos. Além disso, sua evolução conceitual, expressa nos protocolos das Conferências Mundiais de Redução de Desastres — Yokohama (1994), Hyogo (2005) e Sendai (2015) — não foi plenamente incorporada aos instrumentos e ações do país. Ao mesmo tempo, os avanços conceituais nas últimas décadas demonstram que a GRD tem evoluído, abandonando a visão simplificada de que soluções técnico-científicas, especialmente da engenharia, seriam suficientes para “controlar” a natureza. Esse paradigma foi amplamente questionado durante a Década Internacional de Redução de Desastres Naturais (1990), e nos anos 2000, o Marco de Ação de Hyogo reforçou a necessidade de reduzir a vulnerabilidade das populações e fortalecer a resiliência das cidades. Já o Marco de Sendai, em 2015, destacou a governança e a participação política da sociedade como elementos centrais para a gestão de riscos e desastres.

**Apesar desses avanços, os desastres não diminuíram e as políticas de gestão de riscos ainda não respondem de maneira eficaz às crescentes emergências.**





## Repensando a Gestão de Riscos

Se tentarmos buscar as causas, um dos principais obstáculos para a efetividade das políticas de GRD é a persistência da visão de que os desastres são eventos externos e imprevisíveis que afetam sociedades e economias em funcionamento normal. Essa concepção ignora que os desastres são, na verdade, reflexos de falhas estruturais no desenvolvimento urbano e econômico, além de escolhas políticas insustentáveis (LAVELL & MASKREY, 2014). Em complementação, tradicionalmente a GRD tem se concentrado no enfrentamento das consequências dos eventos extremos, em vez de atuar na prevenção e na redução dos fatores que os tornam tão devastadores.

**É indispensável superar a concepção de que o risco é um elemento “natural”, com causalidades externas às dinâmicas de desenvolvimento territorial, econômico e social.**

**É necessário entender que os riscos não podem ser enfrentados exclusivamente com práticas de engenharia e geotecnologias e com ações orientadas primordialmente para o manejo dos desastres nos quais o risco se materializa.**

A visão predominante — e equivocada — de que o risco é um fenômeno natural que pode ser resolvido unicamente por meio de abordagens de engenharia, tende a simplificar as soluções ao restringi-las à análise exclusiva de processos físicos. Tal perspectiva negligencia a complexidade intrínseca dos fatores causadores de riscos, bem como as limitações das práticas convencionais de produção de conhecimento para abordá-los de forma abrangente. Essa visão dominante dos riscos e desastres simplifica as soluções ao trazê-las para a leitura exclusiva dos processos físicos, sem considerar a enorme complexidade das suas causas e as insuficiências das práticas convencionais de produção de conhecimento para explorá-las integralmente.

Superar a visão reducionista dos riscos e desastres exige o reconhecimento de que os riscos são **socialmente construídos e não apenas fenômenos naturais**.

Significa compreender como fatores históricos, políticas públicas e ausência de planejamento urbano, especialmente em áreas periféricas, o que resulta em modelos irregulares de ocupação do território, contribuem para a produção e reprodução dos riscos e desastres.

## O Papel da Leitura Territorial na Prevenção de Riscos

Para uma gestão eficaz dos riscos, é essencial realizar uma análise aprofundada do território, considerando não apenas os fatores físicos e climáticos, mas também os aspectos sociais, históricos, políticos e culturais. Portanto, a leitura do território exige o entendimento dos materiais, formas e dinâmicas do meio físico, os resultados da sua interação com os ciclos climáticos, e os processos de transformação humana desse espaço geográfico, seu papel no desenvolvimento urbano e suas características próprias de uso e ocupação do solo. Como ressaltam Pedrosa & Pereira (2013):

*“... compreender o território como o contexto de encontro de forças e atores, de definição de redes e estabelecimento de relações, onde processos complexos adquirem configuração espacial específica. Esta visão do território transforma-o num importante instrumento metodológico para a análise e gestão dos riscos. Complementando a abordagem tradicionalmente segmentada e dissociativa dos diferentes tipos de riscos - naturais, socioambientais e*

**Não há  
vulnerabilidade  
maior frente aos  
riscos do que o seu  
desconhecimento.**

*tecnológicos - e dos seus mecanismos de reprodução, o enquadramento destes fenômenos em territórios de risco possibilita uma leitura integrada de todas as dinâmicas cujos padrões de distribuição espacial se traduzem no desenho das diferentes geografias do risco. Os espaços de vivência das comunidades humanas, sofrendo uma progressiva desintegração das dinâmicas geossistêmicas preexistentes e dependência da regulação tecnológica e da gestão das tensões entre as esferas econômica e social, incrementam o seu despreparo, exposição e vulnerabilidade face a diferentes tipos de fenômenos”.*

Reconhecendo a complexidade dessa ação, ganha enorme importância a construção de conceitos, ferramentas e técnicas colaborativas que constituam “caminhos participativos para a gestão de risco” (SULAIMAN et al., 2022) permitindo a aproximação entre o conhecimento dos diversos atores da gestão de riscos, em especial aqueles que convivem com o risco a cada dia e o conhecimento técnico científico.

A leitura técnico-comunitária do território possibilita o mapeamento das ameaças e vulnerabilidades, além de contribuir para a construção da resiliência local por meio do protagonismo na governança dos problemas diagnosticados. A coprodução dos mapeamentos torna-se um caminho para a consolidação da cultura de precaução e para a inclusão da segurança dos ambientes urbanos nas agendas dos governos municipais e na vida das comunidades periféricas e vulneráveis, talvez já sendo um requisito imprescindível para a gestão de riscos e desastres. ■



**Queremos Políticas Públicas para as populações mais vulneráveis do Brasil, que são os pretos, pobres e periféricos.**



“

**Quando a maré enche, você não consegue levar seu filho para a escola, você fica preso dentro de casa com água na cintura. Isso não acontece nas regiões de classe média e alta.**

”

# Desafios das Mudanças Climáticas e Estratégias de Adaptação

---

No ano de 2024, pela primeira vez, a temperatura média global ultrapassou 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. Foi um ano em que vivemos, aqui no Brasil, episódios de extremos climáticos que não nos deixam dúvidas sobre a gravidade e dimensão dessa emergência planetária (BRASIL, 2025).

Ao longo de abril e maio, chuvas intensas e estacionárias afetaram mais de 90% do estado do Rio Grande do Sul, com enxurradas, inundações e deslizamentos que impactaram profundamente a economia, o funcionamento das infraestruturas, destruíram ou danificaram milhares de moradias, forçando o deslocamento de centenas de milhares de pessoas. Cerca de 200 mortes foram registradas durante a tragédia, mas até hoje as sequelas são sentidas entre a população gaúcha (MARENGO *et al.*, 2024).

Na Amazônia, cerca de 60% dos municípios foram afetados pela seca ao longo de todo o ano de 2024, afetando o deslocamento e a sobrevivência de toda a população ribeirinha. Em setembro, quase a totalidade dos municípios estava sob condição de seca em diversos graus. O Acre, que no começo de 2024 havia sido impactado fortemente por alagações generalizadas em 17 dos 22 municípios, apresentava condição de seca extrema.

Assim também foi com o Pantanal, maior área úmida continental do planeta, que retornou à condição de seca extrema no ano de 2024 e, ao mesmo tempo, sua área queimada no primeiro semestre de 2024 aumentou 529% em relação à média dos anos anteriores (MAPBIOMAS, 2024).

Quase todo o território nacional sofreu algum grau de seca no ano de 2024, resultando em um ano com incêndios florestais e queimadas mais intensos da história do país. No mês de agosto, por exemplo, mais de 3 mil focos de incêndio foram registrados no estado de São Paulo nos 25 primeiros dias, o maior índice para o mês desde 1988. Dois mortos e 66 feridos, hospitais lotados por pessoas com problemas respiratórios, animais incinerados e

plantações inteiras perdidas. Casas queimadas, acidentes em estradas, escolas e aeroportos fechados levaram 46 cidades a decretarem alerta máximo (CLIMAINFO, 2024).

E, ao longo de 2024, ondas de calor extremo marcaram o país, com cidades atingindo índices insuportáveis e, muitas vezes, associadas a concentração de poluição atmosférica, fumaças de queimadas e condição de seca. O artigo de SANTOS *et al.*, (2024) estimaram que, entre 2000 e 2018, quase 50 mil mortes foram atribuídas às ondas de calor nas 14 áreas mais populosas do Brasil. As populações mais afetadas incluem pessoas com baixo nível educacional, negros e pardos, adultos mais velhos e mulheres.

**Os eventos extremos reforçam nossas expectativas quanto à conclusão do Plano Clima, que deverá delinear os recursos e políticas necessários para enfrentá-los. Além disso, a COP30, marcada para novembro de 2025, será um fórum crucial na definição dos caminhos globais frente à crise climática.**

De nossa parte, compreender que a conjuntura da emergência climática causa maiores impactos em comunidades periféricas e vulnerabilizadas é essencial na análise técnico-comunitária do território. Esse entendimento é indispensável para identificar ameaças, reconhecer as principais vulnerabilidades e propor medidas de adaptação frente a eventos climáticos extremos. O planejamento de procedimentos de emergência, aliado à ousadia de inovar em estratégias adaptativas de maneira participativa, deve nortear os PCRA. Esses territórios, ainda pouco consolidados, têm o potencial de se tornar exemplos de resiliência diante da crise climática.

Identificar a lacuna de conhecimento sobre a dinâmica dos processos e seus impactos nos territórios evidencia, cada vez mais, a relevância de análises criteriosas das ameaças e vulnerabilidades, considerando as especificidades de cada região do país. A partir dessas particularidades, torna-se possível desenvolver diagnósticos e ações eficazes para enfrentar os múltiplos riscos, os chamados multiriscos (GALLINA *et al.*, 2015). Sem esse aprofundamento, há probabilidade de que iniciativas voltadas à redução de riscos acabem, inadvertidamente, gerando novas ameaças. ■



**Mais de 8 milhões de pessoas residem em áreas de risco de inundações, enxurradas e movimentos de massa em 872 municípios no Brasil. Cerca de 18% dessa população é composta por crianças menores de 5 anos e idosos, que são grupos especialmente vulneráveis aos efeitos dos desastres**

(IBGE, 2010)



Por aqui  
Rio Vira Calçada  
Avenida, às vezes, rio  
minha cidade é a cara  
do Brasil  
(André Arruda)



**A ESTRATÉGIA DA SNP**

**PARA REDUÇÃO DE  
RISCOS E ADAPTAÇÃO  
CLIMÁTICA**

---



Reconhecendo os desafios, a SNP tem investido no desenvolvimento de estratégias que permitam aos municípios e estados implementar intervenções de adaptação climática de forma inclusiva, por meio das políticas públicas de Planos Municipais de Redução de Riscos (PMRR), PAC-Encostas, melhorias habitacionais e PAC-Periferia Viva, sempre que possível, apoiadas em Soluções Baseadas na Natureza (SBN). Tais estratégias são pensadas para serem compatíveis com a realidade das comunidades periféricas e das áreas precárias do Brasil (BRASIL, 2024). Paralelamente, são desenvolvidos caminhos para dar escala a soluções inovadoras, como a implementação dos **Planos Comunitários de Redução de Riscos e Adaptação Climática (PCRA)**, atualmente em andamento.

**Essa estratégia representa um avanço significativo na gestão de riscos e desastres, adotando uma abordagem participativa e inclusiva, que considera as ameaças e vulnerabilidades específicas dos territórios periféricos.**

**JUSTIÇA CLIMÁTICA SE FAZ COMBATENDO  
DESIGUALDADES SOCIAIS!**

**O PCRA É UM INSTRUMENTO DE LUTA E  
REIVINDICAÇÃO DE SOLUÇÕES DE MELHORIAS  
PARA AS PERIFERIAS URBANAS!**



# O que são os PCRA?

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. 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.**

## Potencialidades dos PCRA para as Periferias Urbanas

Os PCRA podem gerar benefícios significativos para as periferias, uma vez que têm a capacidade de implementar ações de adaptação climática, promover a qualidade de vida e reduzir riscos e desastres. A seguir, apresentam-se alguns processos da execução dos PCRA que podem beneficiar os territórios populares, periferias e favelas.



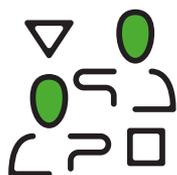
## **Análise das Ameaças e Vulnerabilidades no Contexto Socioterritorial**

A construção dos PCRA parte de uma análise participativa do território, envolvendo a comunidade no entendimento de suas dinâmicas e necessidades. Essa abordagem combina dados técnicos e científicos, como previsões climáticas e estudos ambientais, com o conhecimento cotidiano dos moradores. Ao identificar ameaças e vulnerabilidades, é possível planejar ações de prevenção e adaptação adequadas à realidade local. Para garantir a eficácia dessas estratégias, é essencial construir consensos sobre procedimentos coletivos de autoproteção, adaptados às particularidades do território frente a emergências climáticas.



## **Coprodução de Leituras Territoriais Técnico-Comunitárias**

A colaboração entre moradores, lideranças comunitárias e profissionais especializados — como engenheiros, geólogos, urbanistas, cientistas sociais e geógrafos — permite a construção de soluções eficazes e contextualizadas às dinâmicas locais. A integração entre saberes comunitários, suas memórias e o conhecimento técnico-científico aprofunda a análise dos riscos e das dinâmicas territoriais. Para isso, é fundamental adotar metodologias participativas e dialógicas, garantindo um processo transparente e interativo. Essa abordagem fortalece o engajamento da população, facilita o planejamento das atividades e promove um intercâmbio constante de informações.



## **Estímulo a Práticas Coletivas Antecipatórias frente às Emergências Climáticas**

Para aumentar a segurança e a resiliência da comunidade, é essencial promover a participação ativa dos moradores na definição de diretrizes para o uso seguro dos espaços urbanos e ambientais. Isso inclui:

- Identificação das áreas em situação de risco e definição de práticas preventivas;
- Resignificação de espaços públicos;
- Sensibilização e educação ambiental;
- Organização de abrigos comunitários e pontos de refúgio;
- Estabelecimento de rotas de fuga e caminhos seguros;
- Criação e implementação de canais de comunicação eficazes destinados a emergências;
- Integração e adaptação de planos preventivos, de emergência e contingência existentes, bem como a estruturação e consolidação de novos planos quando ainda não estabelecidos.



## Proposições de Diretrizes e Soluções Sustentáveis para a Adaptação Climática e Qualificação Urbana

Por meio de levantamentos e da construção conjunta de conhecimentos técnicos e comunitários, são estabelecidas diretrizes e processos para enfrentar os problemas identificados, com estratégias coletivas alinhadas às especificidades do território.

Entre as principais soluções sustentáveis, destacam-se aquelas baseadas na natureza, incluindo a conservação e recuperação de áreas degradadas por meio da implementação de infraestrutura verde, do manejo sustentável das águas pluviais, do reflorestamento urbano e da criação de áreas permeáveis, contribuindo para a redução de riscos socioambientais e a adaptação climática.

Além disso, a continuidade e a efetividade dessas ações podem ser fortalecidas com a criação de núcleos comunitários de proteção e defesa civil, bem como o estabelecimento de redes de solidariedade e comunidades resilientes, promovendo a participação ativa da população na gestão do território. Para garantir a escalabilidade e a eficácia dessas iniciativas, é fundamental integrá-las a políticas públicas voltadas à redução de riscos, urbanização e implementação de infraestrutura de adaptação climática, consolidando um modelo de desenvolvimento urbano sustentável, planejado e adaptativo, preparado para os desafios das mudanças climáticas.





**“A integração entre o governo, a população e as universidades públicas é fundamental para impulsionar o desenvolvimento social, econômico e tecnológico, promovendo a pesquisa, a inovação, a educação e a criação de políticas públicas que beneficiem toda a sociedade. Por isso, estamos investindo nos PCRA, que são instrumentos essenciais para o fortalecimento e a melhoria das condições de vida nas favelas e comunidades urbanas do nosso país.”**

**ESTRATÉGIA PARA O  
DESENVOLVIMENTO DOS  
PLANOS COMUNITÁRIOS  
DE REDUÇÃO DE RISCOS E  
ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA**

---



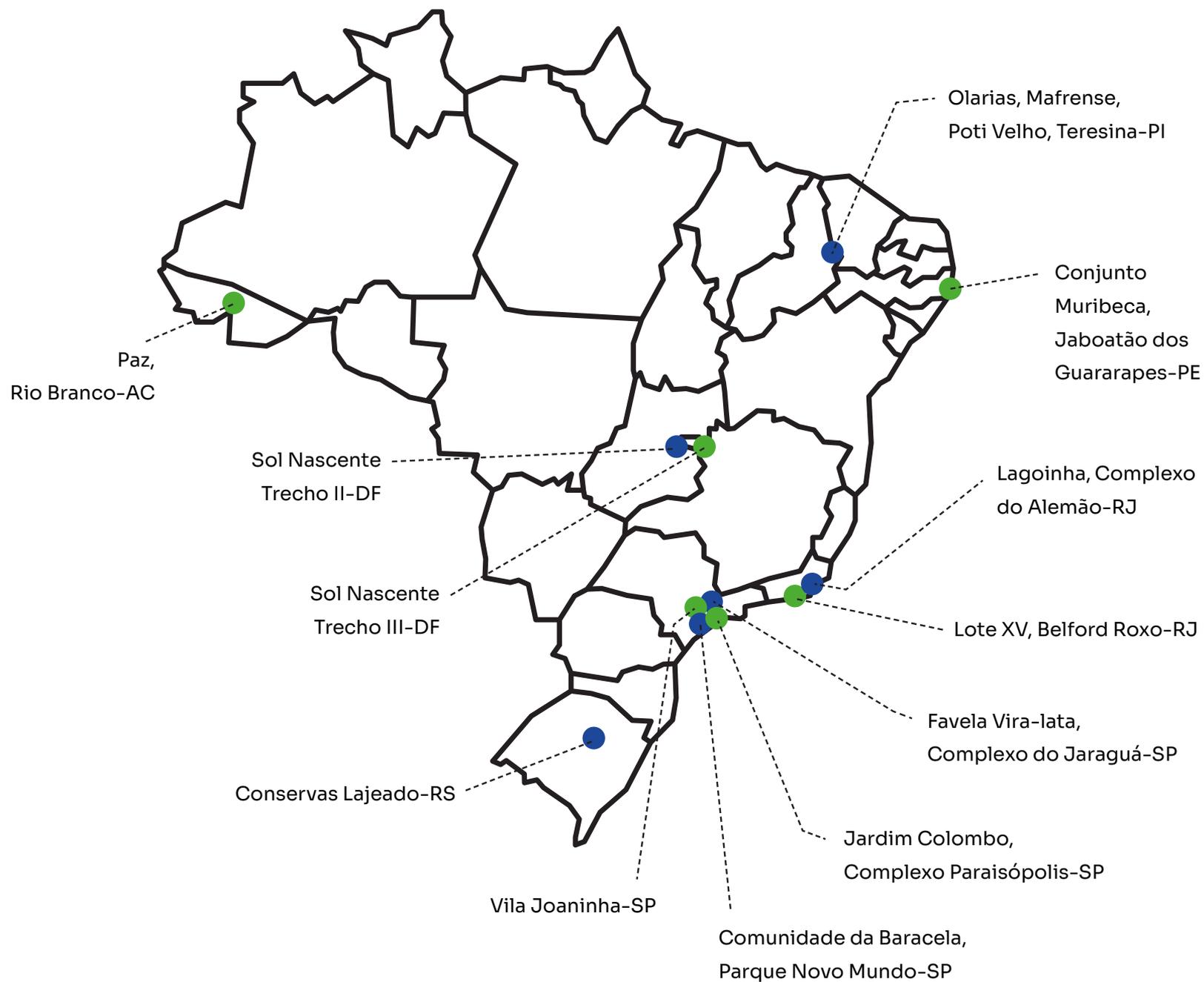
Em outubro de 2023, foi celebrado o Termo de Execução Descentralizada (TED: 001/2023 - SNP/DPR/MCID) de cooperação entre a Secretaria Nacional de Periferias (SNP) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), com vigência até 2028. Entre as ações estratégicas previstas nessa cooperação, destaca-se a implementação, monitoramento e gestão dos Planos Comunitários de Redução de Riscos e Adaptação Climática.

Desde 2024, com o objetivo de planejar as ações de adaptação das comunidades aos riscos climáticos e fortalecer as capacidades de prevenção e mitigação desses riscos nas favelas e periferias urbanas, foram implementados 12 Planos Comunitários. Essas iniciativas estão sendo realizadas em parceria com universidades, municípios, estados e movimentos sociais. Os resultados dessa estratégia, desenvolvida em diversas periferias, permitirão à Secretaria Nacional de Periferias (SNP) aprimorar os processos e refletir sobre a implementação dos PCRA como política pública. Essa iniciativa abrange todas as regiões do país, com um investimento de mais 2 milhões de reais.

A **figura 1** abaixo apresenta as localidades – bairros, periferias e favelas – e os estados onde estão ocorrendo os PCRA. Em seguida, são apresentados recortes fotográficos que registram momentos de interação e trabalho em grupo dos participantes durante as oficinas técnicas.



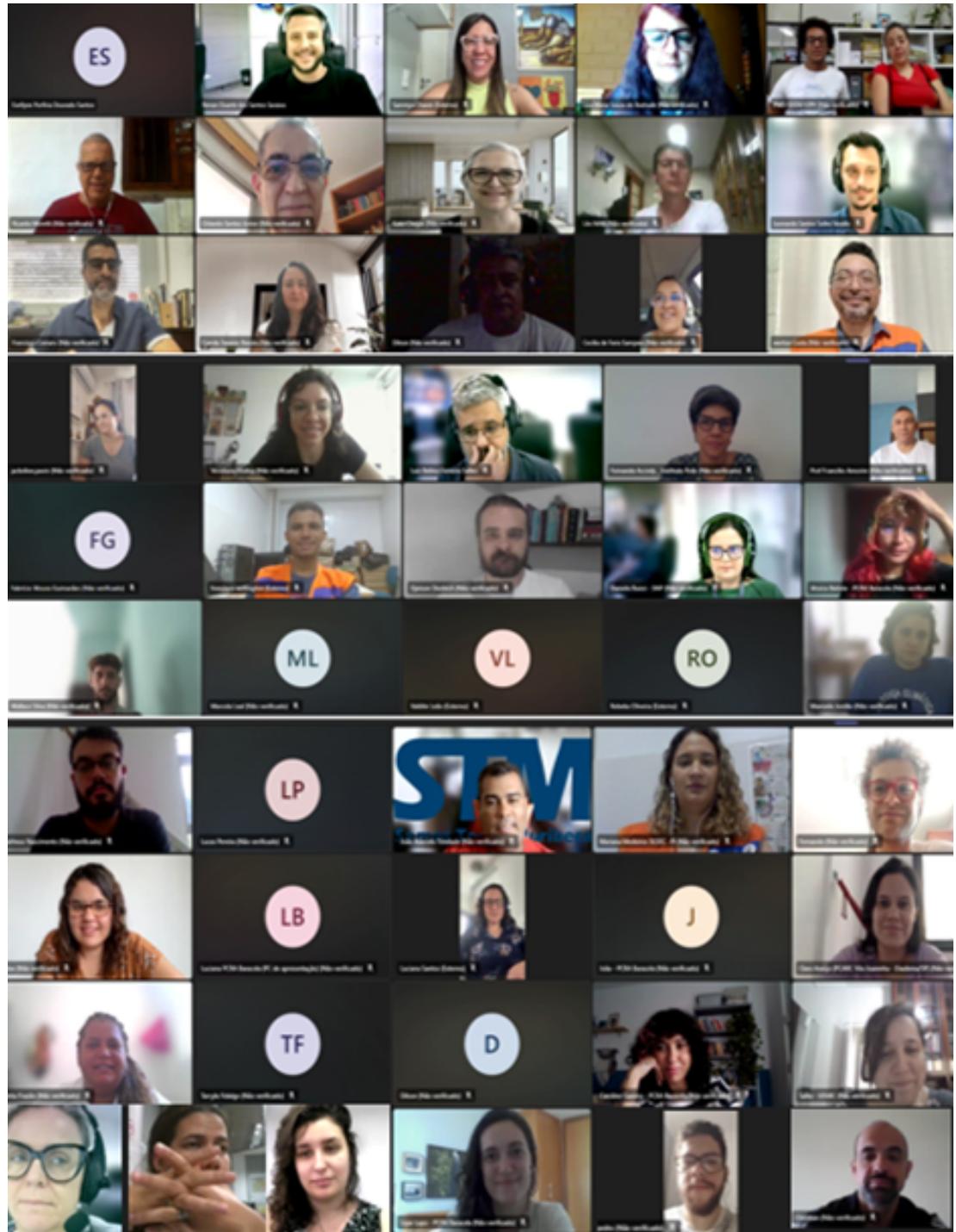
**Figura 1.** Localização dos 12 PCRA em andamento nas cinco regiões do país.



**Fonte:** Secretaria Nacional de Periferias, Ministério das Cidades, 2024.

**Figura 2:** Oficina Virtual com representantes dos PCRA

Como desdobramento das atividades de avaliação e monitoramento da execução dos PCRA, em novembro de 2024, a SNP realizou duas oficinas técnicas com a finalidade de discutir diretrizes metodológicas e abordar os desafios e estratégias para a estruturação de uma política pública de Planos Comunitários de Redução de Riscos e Adaptação Climática (PCRA) em periferias urbanas do país. Estiveram presentes, além da equipe técnica dos 12 PCRA, especialistas, representantes de movimentos sociais, organizações não governamentais e instituições públicas.



**Figura 3:** Oficina presencial com representantes dos PCRA





Como resultado das oficinas técnicas realizadas em novembro de 2024, foi criado um compilado sistematizado das reflexões sobre os desafios e as estratégias de aprimoramento, apontadas pelos representantes dos PCRA. Esse compilado se originou das discussões e atividades práticas desenvolvidas durante as oficinas.

Os participantes foram incentivados a compartilhar suas contribuições à luz das vivências e experiências adquiridas ao longo da execução dos PCRA. Vale destacar que as proposições apresentadas correspondem a uma estratégia em desenvolvimento e estão sujeitas a adaptações, sempre que necessário, ao longo da implementação do PCRA como política pública. ■

**“Nossa tarefa é salvar vidas e garantir o desenvolvimento social e econômico das nações diante do cenário intenso de eventos climáticos. Quem mais sofre são os mais pobres”**



# Desafios

---

“ **A gente já foi muito atrás para buscar uma solução para o nosso problema, mas a resposta era sempre que a gente mora em uma área irregular, que estamos fora da poligonal.** ”

- **Articulação entre instituições:** romper com eventuais dificuldades de adesão ao PCRA por parte de setores das gestões municipal, estadual e de instituições públicas.
- **Participação ativa da comunidade:** sensibilizar e estabelecer vínculos para garantir a participação efetiva e inclusiva da comunidade, contemplando no processo de execução do PCRA a diversidade de sujeitos do território. Essa dificuldade muitas vezes ocorre devido a outras iniciativas realizadas anteriormente que acabam fadigando a comunidade, sem retornar com resultados ou propostas que atendam à realidade local, o que reforça a necessidade de efetivação de resultados para a comunidade, para além da elaboração do PCRA unicamente.
- **Comunicação:** construir um processo de comunicação popular e comunitária, de modo que as ações, orientações e resultados relacionados ao PCRA alcancem e sejam plenamente compreendidos por todos os setores da comunidade.
- **Dados e informações:** obter dados em escala territorial adequada, uma vez que os levantamentos disponíveis geralmente estão em escalas mais amplas, predominando características genéricas que muitas vezes não refletem a realidade específica do local.
- **Integridade física e psicológica da equipe:** contornar o domínio territorial de grupos criminosos armados, para que não sejam geradas situações de insegurança para a equipe executora do PCRA durante as atividades de campo.

- **Infraestrutura:** equacionar as barreiras fundiárias na reorganização do tecido urbano, sem deixar de lado as especificidades geradas pelo cenário de autoconstrução, bem como para as unidades habitacionais em situação de risco.
- **Soluções Baseadas na Natureza (SBN):** apresentar as vantagens para a comunidade e romper a resistência da população à substituição de obras convencionais por Soluções Baseadas na Natureza (SBN), bem como apoiar na construção de caminhos para superar a falta de mão de obra qualificada para sua implementação e manutenção.
- **Integração:** vincular os PCRA aos Planos Municipais de Redução de Riscos (PMRR), gerando um grau de prioridade na implementação das medidas por eles apresentadas.
- **Vulnerabilidade territorial:** implementar ações e intervenções de baixa complexidade como, por exemplo, melhorias em acessos (escadarias e corrimãos), a restauração e/ou estabilização das margens de rios com processos de solapamento que representam risco para os moradores, o tratamento de erosões de pequeno porte, a implementação de sistemas de microdrenagem, entre outras medidas urgentes que reduzam os riscos.
- **Previsão orçamentária:** inserir os PCRA em linhas e ações orçamentárias existentes, para maior abrangência e manutenção da estratégia, bem como para a garantia de orçamento e forma de acesso para a implementação das soluções estruturais e não estruturais indicadas nos PCRA.
- **Sustentabilidade dos PCRA:** construir um planejamento que assegure atualizações e ajustes conforme as mudanças no território. Necessidade de construção de uma política de permanência de agentes locais remunerados, como parte da equipe executora do PCRA, tendo em vista que são responsáveis por orientar novos moradores, realizar comunicações e intermediar ações de contingência sempre que necessário.
- **Articulação política:** assegurar diretrizes políticas que viabilizem a efetivação das recomendações e proposições oriundas do PCRA, por meio do alinhamento entre os atores envolvidos e a transformação dessas diretrizes em ações concretas na comunidade.

**“Aqui é um trecho onde a comunidade sofre muito no início da chuva, pois a gente mora em um local mais baixo, onde o volume de água vem todo para cá. É tobogã de água!”**





**“O aprofundamento das desigualdades econômicas, sociais e raciais tem provocado um fenômeno conhecido como urbanização da pobreza, no qual antigos problemas e desafios ganharam escala e intensidade nas cidades.”**



## Estratégias de Aprimoramento do PCRA

---

- **Articulação entre instituições públicas:** realizar agendas específicas com instituições e entidades de interesse para apresentar o plano de trabalho do PCRA, destacando seus objetivos, cronograma de atividades e resultados esperados, sempre buscando resultados que possam gerar melhorias para as comunidades periféricas. Além disso, convidar as entidades e instituições para acompanharem a execução do trabalho e cooperarem no compartilhamento de dados e informações, entre outras ações estratégicas, sempre que necessário.

**É necessário articular os resultados do PCRA com os órgãos municipais para geração de soluções permanentes para famílias moradoras de áreas de risco alto e muito alto, onde não é possível reduzir o risco ou regularizar a situação da moradia.**

- **Ações preventivas para resguardar a integridade física e psicológica da equipe:** realizar as atividades do PCRA sempre com a presença de membros da comunidade e/ou lideranças locais. Apresentar e pactuar o cronograma das ações do PCRA com as lideranças locais e anunciar previamente, em grupos de WhatsApp comunitários, associações de moradores e movimentos sociais locais e outros espaços de convívio social, as datas e locais dos trabalhos no território. Adicionalmente, sempre que possível, instituir um comitê comunitário gestor do PCRA,

com representantes do território e a inclusão de membros de diferentes áreas da gestão municipal (Prefeitura), como saúde e assistência social, entre outros.

→ **Ações de sensibilização da comunidade:** as ações de sensibilização devem priorizar a identificação dos fatores que motivam os moradores, utilizando metodologias participativas, como oficinas e grupos focais. É fundamental promover momentos de convivência e troca, como lanches comunitários, além de estabelecer parcerias com animadores de rua, influenciadores locais, rádios comunitárias e mídias sociais. Também é importante realizar abordagens em espaços coletivos, como eventos comunitários, cultos religiosos em igrejas, terreiros de umbanda e candomblé, entre outros.

Essas ações táticas podem estar focadas em iniciativas de prevenção e adaptação, tais como:

- **Mutirões de limpeza** nas margens de rios, córregos, arroios e igarapés;
- **Criação de hortas comunitárias** e projetos de compostagem em áreas destinadas ao descarte de resíduos;
- **Fortalecimento de soluções populares já existentes**, valorizando práticas e iniciativas locais.

→ **Engajamento comunitário:** selecionar e contratar pessoas estratégicas que residem no território onde o PCRA está sendo realizado, para compor a equipe executora e garantir sua participação em todas as etapas do plano. Estimular esses atores a se tornarem multiplicadores, compartilhando com a comunidade e em outros fóruns de convivência comunitária as práticas e experiências adquiridas ao longo do trabalho.

→ **Comunicação participativa:** capacitação prévia da equipe executora do PCRA para as variações linguísticas locais, aliada à busca por estratégias e metodologias participativas que incluam dinâmicas de integração com a comunidade. Essas ações devem destacar a importância da participação comunitária, promovendo um processo de escuta ativa e registro cuidadoso de falas e contribuições significativas.

- **Popularização de Soluções Baseadas na Natureza (SBN):** divulgação e formação continuada da comunidade e de agentes públicos com a realização de reuniões, eventos de sensibilização e oficinas com o objetivo de apresentar as Soluções Baseadas na Natureza (SBN) como práticas inovadoras que preservam os recursos naturais, melhoram a qualidade de vida da população e funcionam como resposta para aumentar a resiliência das periferias urbanas às mudanças climáticas. Prever assessoria técnica para capacitar profissionais na implementação de SBN.
- **Integração:** prever que, nos locais onde forem realizados os Planos Municipais de Redução de Riscos (PMRR), seja implantado, de forma integrada, os PCRA's.
- **Previsão orçamentária:** integrar a estratégia PCRA a programas e ações orçamentárias já existentes, garantindo recursos para a manutenção e ampliação da estratégia. Além disso, participar de editais, firmar cooperações técnicas com organismos internacionais e instituições governamentais, e concorrer a projetos de emendas parlamentares e fundos relacionados às mudanças climáticas.
- **Redução de vulnerabilidade local:** implementar ações táticas de baixa complexidade, como adequação de acessos de pedestres, elaboração de planos de contingência, mapeamento de sistemas alternativos de comunicação de alerta e alarme, definição de rotas de fuga e pontos de abrigo coletivo. Além disso, distribuir cartilhas com ações comunitárias de educação ambiental e climática, e promover ações de comunicação comunitária por meio de podcasts, rádios e mídias sociais locais.



*Murinho da Dona Suzi*

“

**A chuva estava muito forte, o ralo do banheiro transbordava, e minha casa estava completamente alagada. Foi quando vi boiando um envelope com duzentos reais que eu havia guardado e já não me lembrava mais. Peguei o dinheiro, comprei tijolos e cimento, e fiz uma muretinha para conter a água da chuva que invadia minha casa.**

**Essa muretinha não foi feita para servir de assento ou para uma roda de conversa; ela é uma barreira para evitar que mais água da chuva entre em minha casa.**

”



**“O estudo das desigualdades demográficas e sociais relacionadas às mortes por calor em áreas urbanas brasileiras no século XXI revelou que o grupo mais afetado incluiu mulheres, idosos, pessoas negras ou pardas, além daqueles com menor nível educacional (SANTOS et al., 2024).”**



**CONSIDERAÇÕES**

**FINAIS**

---



A transição do modelo tradicional de gestão de riscos, que historicamente se concentrou em soluções técnicas e de engenharia, para um modelo mais integrado e participativo, representa um avanço crucial na abordagem dos riscos e desastres. Esse novo paradigma, que considera os riscos como fenômenos sociais e não apenas naturais, reflete uma evolução conceitual significativa na Gestão de Riscos e Desastres. No entanto, apesar dos avanços teóricos, ainda existem importantes desafios para a efetiva incorporação desse conhecimento nas políticas públicas.

A integração do saber técnico com a experiência e o conhecimento das comunidades locais é fundamental para superar as falhas estruturais que perpetuam a vulnerabilidade das populações. Ao reconhecer que os riscos não são fenômenos naturais e isolados, mas sim produtos de escolhas políticas, econômicas e sociais, é possível desenvolver políticas públicas mais inclusivas e eficazes. A participação ativa das comunidades, como evidenciado nos Planos Comunitários de Redução de Riscos e Adaptação Climática, é essencial para garantir que as soluções adotadas atendam às realidades locais, promovendo maior resiliência e segurança, especialmente nas comunidades periféricas.

**A atuação da Secretaria Nacional de Periferias, por meio dos PCRA, surge como uma resposta inovadora e transformadora a essas questões.**



**Ao adotar uma abordagem integrativa, alinhada às especificidades das comunidades periféricas, os PCRA não apenas contribuem para a adaptação climática, mas também promovem justiça social e equidade. Dessa forma, criam um modelo de gestão de riscos e desastres sustentável.**

Por fim, a SNP reafirma seu compromisso no combate às vulnerabilidades sociais nas periferias brasileiras, fortalecendo ações voltadas à prevenção e à redução de riscos, além de estabelecer mecanismos que tornem os PCRA uma política pública permanente, assegurando benefícios sustentáveis e adaptativos às comunidades no contexto das mudanças climáticas. Assim, como já explicitado, entre as ações planejadas para 2025 destaca-se a produção de um Guia para a elaboração de Planos Comunitários de Redução de Riscos e Adaptação Climática, uma publicação estruturante para a ampliação e consolidação dessa estratégia. ■



PALEMEIRA

AMOR

PEIXEIRO

SANTOS

TIMRO





# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Mudanças climáticas. A era dos extremos já chegou ao Brasil”, avalia pesquisador do Cemaden, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2025/01/201ca-era-dos-extremos-ja-chegou-ao-brasil201d-avalia-pesquisador-do-cemaden>

BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Periferias, Departamento de Mitigação e Prevenção de Risco (DPR). SBN nas periferias: avanços na regulamentação de uma nova política pública. 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/arquivos/arquivos/copy\\_of\\_SBNnasPeriferias\\_SNP1.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/arquivos/arquivos/copy_of_SBNnasPeriferias_SNP1.pdf)

CLIMAINFO. São Paulo tem maior índice de incêndios no mês de agosto em mais de duas décadas, 2024. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2024/08/25/sao-paulo-tem-maior-indice-de-incendios-no-mes-de-agosto-em-mais-de-duas-decadas/>

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS: Planejamento Territorial, Habitação e Defesa Civil. Desastres em 47% dos Municípios forçaram mais de 4,2 milhões a deixarem suas casas nos últimos 10 anos, Brasília, 2023. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/desastres-em-47-dos-municipios-forcaram-mais-de-4-2-milhoes-a-deixarem-suas-casas-nos-ultimos-10-anos>

GALLINA, Valentina et al. A review of multi-risk methodologies for natural hazards: Consequences and challenges for a climate change impact assessment. Journal of environmental management, v. 168, p. 123-132, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jenvman.2015.11.011>

IBGE. Agência IBGE Notícias: Censo 2022: Brasil tinha 16,4 milhões de pessoas morando em Favelas e Comunidades Urbanas, 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41797-censo-2022-brasil-tinha-16-4-milhoes-de-pessoas-morando-em-favelas-e-comunidades-urbanas>

IBGE. Agência IBGE Notícias: Em 2010, Brasil tinha 8,3 milhões de pessoas morando em áreas com risco de desastres naturais, 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21565-em-2010-brasil-tinha-8-3-milhoes-de-pessoas-morando-em-areas-com-risco-de-desastres-naturais>

Lavell, A., & Maskrey, A. (2014). The future of disaster risk management. *Environmental Hazards*, 13(4), 267-280. Disponível em: [https://www.preventionweb.net/files/34358\\_thefutureofdisasterriskmanagementex.pdf](https://www.preventionweb.net/files/34358_thefutureofdisasterriskmanagementex.pdf)

MAPBIOMAS. Nota Técnica: Seca Extrema e Incêndios no Pantanal em 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.58053/MapBiomias/XORHCK>

MARENGO, José A. et al. O maior desastre climático do Brasil: chuvas e inundações no estado do Rio Grande do Sul em abril-maio 2024. *Estudos Avançados*, v. 38, n. 112, p. 203-228, 2024.

MONTEIRO DOS SANTOS, Djacinto et al. Twenty-first-century demographic and social inequalities of heat-related deaths in Brazilian urban areas. *PLoS one*, v. 19, n. 1, p. e0295766, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0295766>

PEDROSA, António S.; PEREIRA, Andreia. Cidades e dinâmicas urbanas: a gestão de relações complexas em territórios de risco. *Riscos Naturais, Antrópicos e Mistos. Homenagem ao Professor Doutor Fernando Rebelo*, Coimbra, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, p. 599-617, 2013. Disponível em: [https://www.riscos.pt/wp-content/uploads/2018/Outras\\_Pub/outras/frebelo/FRebelo\\_artigo38.pdf](https://www.riscos.pt/wp-content/uploads/2018/Outras_Pub/outras/frebelo/FRebelo_artigo38.pdf)

SULAIMAN, S. N. et al. Caminhos participativos para Gestão Integrada de Riscos e Desastres: um projeto de pesquisa e extensão universitária. Santo André, SP: EdUFABC. No prelo, 2022. Disponível em: <https://editora.ufabc.edu.br/downloads/download/5-livros-em-pdf/41-caminhos-participativos-para-gestao-integrada-de-riscos-e-desastres>





MINISTÉRIO DAS  
CIDADES

