



*Nadie elige vivir en una zona de riesgo.*

# PLANES COMUNITARIOS DE REDUCCIÓN DE RIESGOS Y ADAPTACIÓN CLIMÁTICA

**CONCEPTOS,  
POTENCIALIDADES  
Y PERSPECTIVAS**

MINISTERIO DE  
LAS CIUDADES

GOBIERNO DE BRASIL  
**BRASIL**  
UNION Y RECONSTRUCCIÓN

**República Federativa de Brasil**  
**Presidente de la República**  
Luiz Inácio Lula da Silva

**Vicepresidente de la República**  
Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho

**Ministro de las Ciudades**  
Jader Barbalho Filho

**Secretario Nacional de Periferias**  
Guilherme Simões Pereira

**Jefe de Gabinete**  
Vitor Ararípe Freire Pacheco

**Coordinador General de Gestión (CGC)**  
Paulo Guedes

**Asesora de Gabinete**  
Daniela Buosi Rohlf

**Asesor de Gabinete**  
Josué Medeiros de Freitas

**Director del Departamento de Mitigación y Prevención de Riesgos (DPR)**  
Rodolfo Baêso Moura

**Coordinación General de Apoyo a Planes (CGPR)**  
Leonardo Santos Salles Varallo

**Equipo técnico (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

**Coordinación General de Obras (CGOR)**  
Pedro Henrique Lopes Batista

**Coordinación General de Articulación (CGA)**  
Samia Nascimento Sulaiman

**Director de Regularización, Urbanización Integrada y  
Cualificación de Territorios Periféricos (DEPE/SNP/MCID)**  
Flávio Tavares Brasileiro

**Coordinación General de Urbanización Integrada (CGURB)**  
Henrique Soares Rabelo Adriano

**Coordinación General de Articulación y Planificación (CGAP)**  
Luana Alves de Melo

**Coordinación General de Regularización de Tierras (CGREG)**  
Samuel da Silva Cardoso

**Elaboración de la publicación**

Daniela Buosi Rohlf  
Fernando Rocha Nogueira  
Guilherme Simões Pereira  
Laysa Cristina Arão Costa  
Leonardo Santos Salles Varallo  
Renan Duarte dos Santos Saraiva  
Rodolfo Baêso Moura

**Organización de la publicación**  
Renan Duarte dos Santos Saraiva

**Revisión Técnico-Científica**

Leonardo Andrade de Souza  
Julia Nascimento Ladeira

**Fotografía**

Leandro Lima Vaz  
Fabiana Batista

**Diseño Gráfico, Maquetación e Infografía**

Vinicius Chozo Inoue

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

Brasil. Ministerio de las Ciudades. Secretaría Nacional de Periferias.  
Departamento de Mitigación y Prevención de Riesgos  
Planes comunitarios de reducción de riesgos y adaptación climática:  
conceptos, potencialidades y perspectivas [livro eletrônico] / Ministerio de  
las Ciudades. Secretaría Nacional de Periferias. Departamento de Mitigación y  
Prevención de Riesgos. -- Brasília, DF : Ministério das Cidades, 2025.

Vários colaboradores.  
Bibliografía.  
ISBN 978-85-7958-092-5

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

25-268383

CDD-307.1216

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Planejamento urbano : Sociologia 307.1216  
Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

© 2025, Ministerio de las Ciudades.

Secretaria Nacional de Periferias.  
Edifício Celso Furtado – St. de Grandes Áreas Norte  
906 – Asa Norte, Módulo F, DF, 70790-066  
Teléfono: +55 61 2034-5637 / 5628  
Correo electrónico: [www.gov.br/cidades](http://www.gov.br/cidades)

Ministerio de las Ciudades

**PLANES COMUNITARIOS DE REDUCCIÓN DE  
RIESGOS Y ADAPTACIÓN CLIMÁTICA: CONCEPTOS,  
POTENCIALIDADES Y PERSPECTIVAS**

2025

**NADIE**

**ELIGE VIVIR  
EN UNA ZONA  
DE RIESGO**

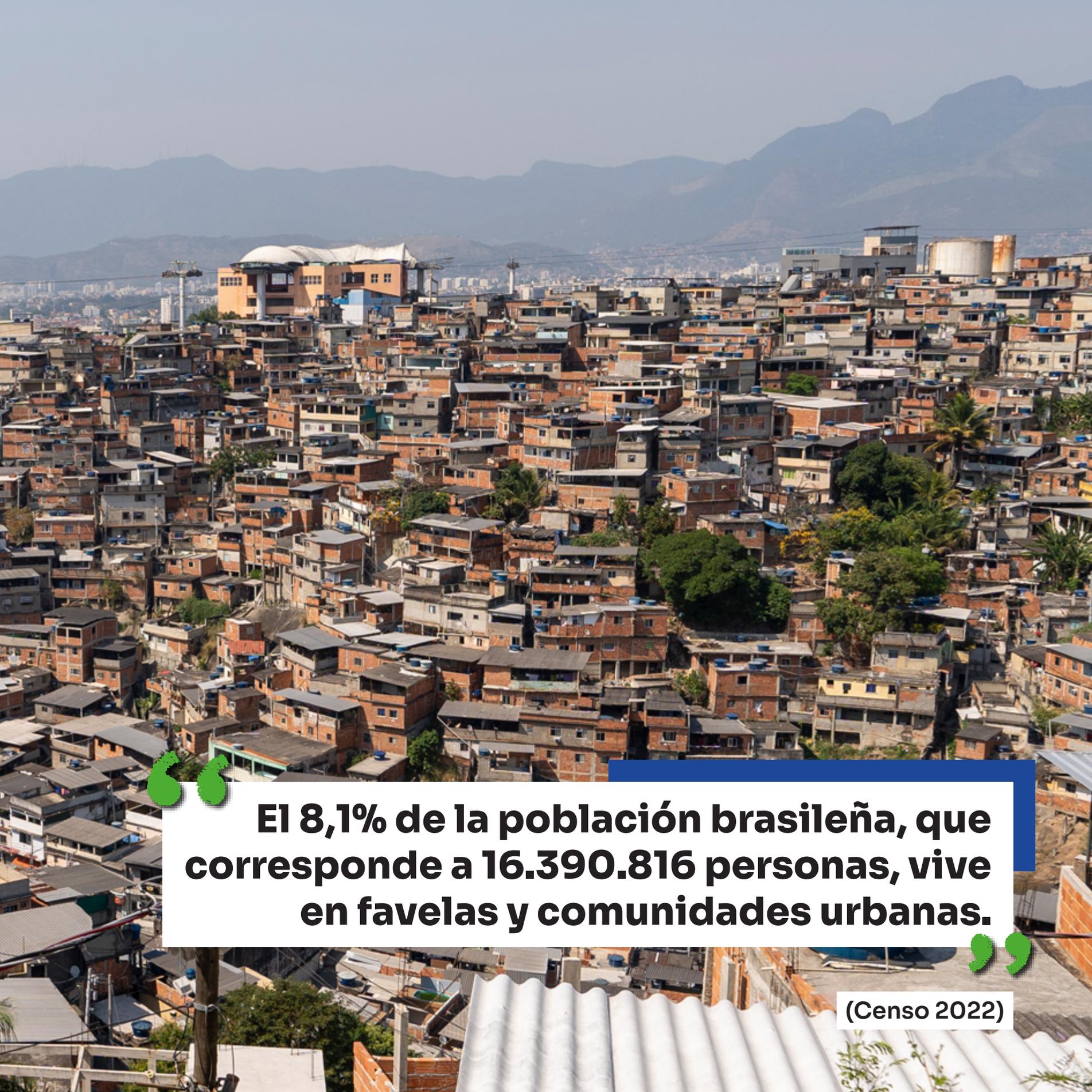


# Índice

---

<b>Prefacio.....</b>	<b>6</b>
<b>Construcción de Políticas Públicas de Mitigación y Prevención de Riesgos .....</b>	<b>10</b>
Repensar la gestión de riesgos .....	12
El rol de la Lectura Territorial en la Prevención de Riesgos .....	13
Desafíos del Cambio Climático y Estrategias de Adaptación.....	17
<b>Estrategia de la SNP para la Reducción de Riesgos y la Adaptación al Clima .....</b>	<b>22</b>
¿Qué son los PCRA? .....	24
Potencial de los PCRA para las Periferias Urbanas .....	24
<b>Estrategia para el Desarrollo de Planes Comunitarios de Reducción de Riesgos y Adaptación Climática.....</b>	<b>30</b>
Desafíos .....	37
Estrategias de mejora del PCRA .....	42
<b>Reflexiones finales.....</b>	<b>48</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>54</b>





**El 8,1% de la población brasileña, que corresponde a 16.390.816 personas, vive en favelas y comunidades urbanas.**

(Censo 2022)



En países como el nuestro, marcados por una desigualdad social extrema, enfrentar las emergencias climáticas requiere inversiones en políticas de inclusión social y urbana, especialmente dirigidas a las periferias, comunidades y favelas. Agudizando el historial de segregación socioespacial que caracteriza nuestras ciudades, en el pasado reciente Brasil experimentó una omisión explícita de políticas públicas dirigidas a los derechos sociales, lo que fue determinante para una intensificación de las desigualdades e impactó enormemente la vida de la población más pobre. Aún hoy, parte significativa de la población brasileña vive en condiciones inadecuadas de vivienda, con infraestructura precaria y expuesta a factores socioambientales que se traducen en riesgos constantes que impactan directamente la vida de las personas en comunidades periféricas.

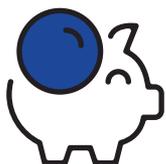
Ante este panorama, y en línea con los lineamientos del Gobierno Federal para garantizar la dignidad y la ciudadanía a través de la inclusión de las periferias en el presupuesto público, la Secretaría Nacional de Periferias (SNP) ha actuado estratégicamente para garantizar que los habitantes de estos territorios puedan vivir en entornos sanos y seguros, sin importar su color, género o condición socioeconómica. En este contexto, instrumentos de planeamiento urbano como los Planes Comunitarios de Reducción de Riesgos y Adaptación Climática (PCRA, por su sigla en portugués) son herramientas esenciales, puesto que permiten la identificación y análisis de riesgos en territorios periféricos incluyendo la mirada de quienes conviven con ellos y sufren sus consecuencias. Posibilitan, además, la implementación de soluciones preventivas y estrategias

de resiliencia comunitaria frente a las amenazas climáticas, siempre con el protagonismo de las mismas comunidades.

Sumado a lo anterior, la SNP ha adoptado medidas innovadoras para fortalecer el diálogo y la implementación de acciones dirigidas a las poblaciones más vulnerables. Entre estas iniciativas, tienen lugar de destaque:



**La inserción del PCRA en agendas internacionales, como la COP 30.**



**La búsqueda de alternativas de financiación a través de la cooperación con instituciones públicas y organismos internacionales.**



**La inversión en un programa de formación de agentes populares.**



**La institucionalización del PCRA como Política Pública de Prevención de Riesgos Comunitarios.**

Finalmente, con el fin de mejorar la estrategia del PCRA, la SNP está consolidando esta política fundamental a partir de la experiencia adquirida a través de talleres, visitas técnicas y otras iniciativas. Como parte de este esfuerzo, se preparará una Guía para la implementación de Planes Comunitarios de Reducción de Riesgos y Adaptación al Clima, así como materiales de difusión para fortalecer el empoderamiento de las comunidades periféricas. Estos documentos servirán de referencia para la expansión e institucionalización de la estrategia. ”



**Guilherme Simões Pereira**

Secretario Nacional de Periferias  
Ministerio de las Ciudades



**Según datos de la Confederación Nacional de Municipios (CNM, 2024), el 93% de los municipios brasileños se han visto afectados por desastres en los últimos diez años, lo que ha resultado en registros de emergencia o estado de calamidad pública, con énfasis en tormentas, inundaciones, aluviones y corrimientos de tierras.**



**CONSTRUCCIÓN DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE MITIGACIÓN Y  
PREVENCIÓN DE RIESGOS**

---



El proceso de formulación de políticas públicas para el Departamento de Mitigación y Prevención de Riesgos (DPR) de la Secretaría Nacional de Periferias (SNP), creado en 2023, enfrenta desafíos estructurales debido a las limitaciones e insuficiencias de las prácticas consolidadas de gestión de riesgos y desastres (GRD), tanto a nivel global como nacional. Hasta la década de 1990, esta área del conocimiento fue ampliamente descuidada por las políticas públicas de todos los niveles federales. Sumado a ello, su evolución conceptual, expresada en los protocolos de las Conferencias Mundiales sobre la Reducción de Desastres —Yokohama (1994), Hyogo (2005) y Sendai (2015)— no se ha incorporado plenamente en los instrumentos y acciones del país. Al mismo tiempo, los avances conceptuales de las últimas décadas demuestran que la GRD ha evolucionado, abandonando la visión simplificada de que las soluciones técnico-científicas, especialmente la ingeniería, serían suficientes para “controlar” la naturaleza. Este paradigma fue ampliamente cuestionado durante el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990), y en la década de 2000, el Marco de Acción de Hyogo reforzó la necesidad de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones y fortalecer la resiliencia de las ciudades. El Marco de Sendai de 2015, a su vez, destacó la gobernanza y la participación política de la sociedad como elementos centrales para la gestión de riesgos y desastres.

**A lo que pese estos avances, los desastres no han disminuido y las políticas de gestión de riesgos aún no responden de manera efectiva a las crecientes emergencias climáticas y ambientales.**





## Repensar la Gestión de Riesgos

Si tratamos de buscar las causas de este panorama, uno de los principales obstáculos para la efectividad de las políticas de GRD es la persistencia de la visión de que los desastres son eventos externos e impredecibles que afectan a las sociedades y economías que funcionan normalmente. Esta concepción ignora que los desastres son, en realidad, reflejos de fallas estructurales en el desarrollo urbano y económico, así como resultado de decisiones políticas insostenibles (LAVELL y MASKREY, 2014). Además, la GRD se ha centrado tradicionalmente en abordar las consecuencias de los eventos extremos, en lugar de actuar en la prevención y reducir los factores que los vuelven tan devastadores.

**Es fundamental superar la concepción de que el riesgo es un elemento “natural”, con causalidades externas a las dinámicas del desarrollo territorial, económico y social.**

**Es necesario entender que los riesgos no deben ser enfrentados exclusivamente con prácticas de ingeniería y geotecnologías y con acciones orientadas principalmente hacia la gestión de desastres en los que el riesgo se concretiza.**

La visión prevaleciente —y errónea— de que el riesgo es un fenómeno natural que puede solucionarse únicamente a través de enfoques de ingeniería tiende a simplificar las soluciones, restringiéndolas al análisis exclusivo de los procesos físicos. Dicha perspectiva ignora la complejidad intrínseca de los factores causantes del riesgo, así como las limitaciones de las prácticas convencionales de producción de conocimiento para abordarlos de manera integral. Esta visión hegemónica de los riesgos y desastres simplifica las soluciones al someterlas a la lectura exclusiva de los procesos físicos, sin considerar la enorme complejidad de causas y las insuficiencias de las prácticas convencionales de producción de conocimiento para analizarlas plenamente.

Superar la visión reduccionista de los riesgos y los desastres requiere reconocer que los riesgos son **socialmente contruidos, y no solo fenómenos naturales**. Significa comprender cómo los factores históricos, las políticas públicas y la ausencia de planeamiento urbano, especialmente en las zonas periféricas (que se traduce en modelos irregulares de ocupación territorial), contribuyen a la producción y reproducción de riesgos y desastres.

## El rol de la Lectura Territorial en la Prevención de Riesgos

Para una gestión eficaz de los riesgos, es fundamental realizar un análisis profundo del territorio, considerando no solo los factores físicos y climáticos, sino también los aspectos sociales, históricos, políticos y culturales. Por lo tanto, la lectura del territorio requiere una comprensión de los materiales, las formas y las dinámicas del medio físico, los resultados de su interacción con los ciclos climáticos y los procesos de transformación humana de los espacios geográficos, así como su rol en el desarrollo urbano y sus propias características de uso y ocupación del suelo. Como señalan Pedrosa y Pereira (2013):

*“... entender el territorio como el contexto del encuentro de fuerzas y actores, de la definición de redes y del establecimiento de relaciones, donde los procesos complejos adquieren una configuración espacial específica. Esta visión del territorio lo convierte en una importante herramienta metodológica para el análisis y la gestión del riesgo. Complementando el enfoque tradicionalmente segmentado y dissociativo de los diferentes tipos de*

**No hay mayor vulnerabilidad a los riesgos que la ignorancia a su respecto.**

*riesgos - naturales, socioambientales y tecnológicos - y sus mecanismos de reproducción, situar estos fenómenos en territorios de riesgo nos permite una lectura integrada de todas las dinámicas cuyos patrones de distribución espacial se reflejan en el diseño de las diferentes geografías de riesgo. Los espacios vitales de las comunidades humanas, al padecer la progresiva desintegración de las dinámicas geo sistémicas preexistentes y la dependencia de la regulación tecnológica y de la gestión de las tensiones entre las esferas económica y social, aumentan su falta de preparación, exposición y vulnerabilidad a diferentes tipos de fenómenos”.*

Reconociendo la complejidad de esta acción, la construcción de conceptos, herramientas y técnicas colaborativas que constituyan “caminos participativos para la gestión del riesgo” (SULAIMAN et al., 2022) se vuelve sumamente importante, puesto que permite el acercamiento entre el conocimiento de los diversos actores de la gestión del riesgo (especialmente aquellos que conviven con el riesgo todos los días) y el conocimiento técnico científico.

La lectura técnico-comunitaria del territorio permite mapear amenazas y vulnerabilidades, además de contribuir a la construcción de resiliencia local a través del protagonismo en la gobernanza de las problemáticas diagnosticadas. La coproducción de los mapeos se convierte en una forma de consolidar la cultura precautoria e incluir la seguridad de los entornos urbanos en las agendas de los gobiernos municipales y en la vida de las comunidades periféricas y vulnerables, siendo quizás, en la actualidad, un requisito esencial para la gestión de riesgos y desastres. ■



**Queremos Políticas Públicas  
para las poblaciones más  
vulnerables de Brasil, los negros,  
pobres y perifericos.**





“

**Cuando sube la marea, no puedes llevar a tu hijo a la escuela,  
te quedas atrapado en casa con el agua hasta la cintura.**

**Esto no sucede en las regiones de clase media y alta.**

”

# Desafíos del Cambio Climático y Estrategias de Adaptación

---

En el año 2024, por primera vez, la temperatura media mundial superó 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales. Fue un año en el que vivimos, en Brasil, episodios de extremos climáticos que no nos dejan dudas sobre la gravedad y dimensión de esta emergencia planetaria (BRASIL, 2025).

A lo largo de abril y mayo, lluvias intensas y estacionarias afectaron a más del 90% del estado de Rio Grande do Sul, con inundaciones repentinas, aluviones y corrimientos de tierra que impactaron profundamente la economía y la infraestructura y destruyeron o dañaron miles de viviendas, obligando al desplazamiento de cientos de miles de personas. Se registraron alrededor de 200 muertes durante la tragedia, pero hasta el día de hoy las secuelas se sienten entre la población de Rio Grande do Sul (MARENGO *et al.*, 2024).

En la Amazonía, a lo largo de 2024, cerca del 60% de los municipios se vieron afectados por la sequía, lo cual afectó el desplazamiento y la supervivencia de toda la población local. En septiembre, casi todos los municipios se encontraban en condiciones de sequía en mayor o menor grado. El estado de Acre, que a principios de 2024 se había visto muy afectado por inundaciones generalizadas en 17 de los 22 municipios, tenía condiciones de sequía extrema.

Este también fue el caso del Pantanal, zona húmeda continental más grande del planeta, que volvió a la sequía extrema en 2024, al paso que, en comparación con el promedio de años anteriores (MAPBIOMAS, 2024), su superficie quemada también aumentó un 529% en el primer semestre de 2024.

Casi todo el territorio nacional sufrió algún grado de sequía en 2024, resultando en un año con los incendios forestales y quemas más intensos de la historia del país. En los primeros 25 días, agosto, por ejemplo, se registraron más de 3 mil focos de incendio en el estado de São Paulo - la tasa más alta para el mes desde 1988. Dos muertos y 66 heridos, hospitales abarrotados de personas con

problemas respiratorios, animales incinerados y cosechas enteras perdidas. Casas incendiadas, accidentes en carreteras, escuelas y aeropuertos cerrados llevaron a 46 ciudades a decretar alerta máxima (CLIMAINFO, 2024).

Y, a lo largo de 2024, las olas de calor extremo marcaron el país, con ciudades que alcanzaron niveles insoportables, muchas veces asociados a la concentración de contaminación atmosférica, humo de incendios y condiciones de sequía. El artículo de SANTOS *et al.*, (2024) estimó que, entre 2000 y 2018, casi 50 mil muertes fueron atribuidas a las olas de calor en las 14 áreas más pobladas de Brasil. Las poblaciones más afectadas incluyen a las personas con bajo nivel educativo, negros, adultos mayores y mujeres

**Los eventos climáticos extremos refuerzan nuestras expectativas con respecto a la conclusión del Plan Climático, que definirá los recursos y las políticas necesarias para hacerles frente. Además, la COP30, prevista para noviembre de 2025, será un foro crucial para definir las vías globales frente a la crisis climática.**

De nuestra parte, entender que la situación de emergencia climática impacta más a las comunidades periféricas y vulnerables es fundamental para el análisis técnico-comunitario del territorio. Esta comprensión es esencial para identificar amenazas, reconocer las principales vulnerabilidades y proponer medidas de adaptación ante eventos climáticos extremos. La planificación de los protocolos de emergencia, combinada con la audacia de innovar de manera participativa en estrategias adaptativas debe guiar el PCRA. Aún poco consolidados, estos territorios tienen el potencial de convertirse en ejemplos de resiliencia frente a la crisis climática.

La identificación de la brecha de conocimiento sobre la dinámica de los procesos y sus impactos en los territorios pone en evidencia, cada vez más, la relevancia de un análisis cuidadoso de las amenazas y vulnerabilidades, considerando las especificidades de cada región del país. A partir de estas particularidades, es posible desarrollar diagnósticos y acciones efectivas para enfrentar múltiples riesgos, los llamados multirriesgos (GALLINA *et al.*, 2015). Sin profundizar en estos aspectos, existe la probabilidad de que las iniciativas de mitigación de riesgos terminen generando inadvertidamente nuevas amenazas. ■



**Más de 8 millones de personas viven en zonas con riesgo de inundaciones, aluviones repentinos y corrimientos de tierras en 872 municipios de Brasil. Alrededor del 18% de esta población está compuesta por niños menores de 5 años y adultos mayores, grupos especialmente vulnerables a los efectos de las catástrofes**

(IBGE, 2010)



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



Por aquí  
rio se convierte en acera  
Avenida, a veces, en río  
Mi ciudad es la cara  
de Brasil  
(André Arruda)

# LA ESTRATEGIA DE LA SNP PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGOS Y ADAPTACIÓN CLIMÁTICA

---



Reconociendo los desafíos, la SNP ha invertido en el desarrollo de estrategias que permitan a los municipios y estados implementar intervenciones de adaptación climática de manera inclusiva, a través de las políticas públicas de Planes Municipales de Reducción de Riesgos (PMRR), PAC-Encostas, mejoramiento de viviendas y PAC-Periferia Viva, siempre que posible, fundamentadas en Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN). Dichas estrategias están diseñadas para ser compatibles con la realidad de las comunidades periféricas y las zonas precarias de Brasil (BRASIL, 2024). Al mismo tiempo, se desarrollan caminos para ampliar soluciones innovadoras, como la implementación de **los Planes Comunitarios para la Reducción de Riesgos y la Adaptación Climática (PCRA)**, actualmente en curso. **Esta estrategia representa un avance significativo en la gestión de riesgos y desastres, adoptando un enfoque participativo e inclusivo, que toma en cuenta las amenazas y vulnerabilidades específicas de los territorios periféricos.**

**¡LA JUSTICIA CLIMÁTICA SE CONSTRUYE LUCHANDO EN CONTRA DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES!**

**¡EL PCRA ES UN INSTRUMENTO DE LUCHA Y REIVINDICACIÓN DE SOLUCIONES DE MEJORA PARA LAS PERIFERIAS URBANAS!**



# ¿Qué son los PCRA?

Los **Planes Comunitarios de Reducción de Riesgos y Adaptación Climática (PCRA)** son instrumentos estratégicos para la planificación de acciones preventivas y medidas de adaptación en escala intraurbana, abarcando barrios, núcleos y favelas de las periferias urbanas. Su principal objetivo es, mediante la identificación y análisis de los riesgos presentes en el territorio periférico, reducir las vulnerabilidades de las comunidades y fomentar una mayor resiliencia frente a las amenazas. Para eso, mecanismos que promuevan el protagonismo comunitario en la identificación de riesgos, en la comprensión de las causalidades y en la gobernanza de las acciones y soluciones son fundamentales.

---

**La participación de la comunidad en todas las etapas de los planes comunitarios es un componente central para el desarrollo de este instrumento. Esta participación puede darse a través de talleres participativos, mapeo popular y afectivo, grupos focales, entre otras metodologías y dinámicas que fomenten el protagonismo comunitario y colectivo en la evaluación de los riesgos y problemáticas socioambientales enfrentadas en el territorio, además del diseño y priorización de acciones de adaptación climática.**

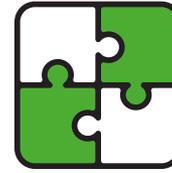
## Potencial de los PCRA para las Periferias Urbanas

Los PCRA pueden generar beneficios significativos para las periferias, puesto que tienen la capacidad de implementar acciones de adaptación climática, promover la calidad de vida y reducir riesgos y desastres. A continuación se presentan algunos procesos de implementación de los PCRA que pueden beneficiar a los territorios populares, periferias y favelas.



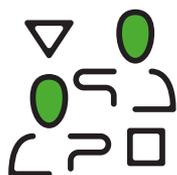
## **Análisis de Amenazas y Vulnerabilidades en el Contexto Socioterritorial**

La construcción de los PCRA se basa en un análisis participativo del territorio, involucrando a la comunidad en la comprensión de sus dinámicas y necesidades. Este enfoque combina datos técnicos y científicos, como pronósticos climáticos y estudios ambientales, con el conocimiento cotidiano de la población. A través de la identificación de amenazas y vulnerabilidades, es posible planificar acciones de prevención y adaptación adecuadas a la realidad local. Para garantizar la efectividad de estas estrategias, es fundamental construir consensos sobre procedimientos de autoprotección colectiva, adaptados a las particularidades del territorio ante las emergencias climáticas.



## **Coproducción de Lecturas Territoriales Técnico-Comunitarias**

La colaboración entre la población, líderes comunitarios y profesionales especializados — como ingenieros, geólogos, planificadores urbanos, científicos sociales y geógrafos — permite la construcción de soluciones efectivas y adecuadas a las dinámicas locales. La integración entre el conocimiento de la comunidad, sus memorias y el conocimiento técnico-científico profundiza el análisis de los riesgos y de las dinámicas territoriales. Para ello, es fundamental adoptar metodologías participativas y dialógicas, asegurando un proceso transparente e interactivo. Este enfoque fortalece la participación de la población, facilita la planificación de actividades y promueve un intercambio constante de informaciones.



## Fomento de Prácticas Colectivas Anticipatorias frente a las Emergencias Climáticas

Para aumentar la seguridad y la resiliencia de la comunidad, es fundamental promover la participación activa de la población local en la definición de lineamientos para el uso seguro de los espacios urbanos y ambientales.

Esto incluye:

- Identificación de áreas de riesgo y definición de prácticas preventivas;
- Resignificación de los espacios públicos;
- Sensibilización y educación ambiental;
- Organización de albergues comunitarios y puntos de refugio;
- Establecimiento de vías de escape y rutas seguras;
- Creación e implementación de canales de comunicación efectivos destinados a las emergencias;
- Integración y adaptación de los planes preventivos, de emergencia y de contingencia existentes, así como la estructuración y consolidación de nuevos planes cuando aún no estén establecidos.



## Propuestas de Directrices y Soluciones Sostenibles para la Adaptación Climática y Cualificación Urbana

A través de encuestas y la construcción conjunta de conocimiento técnico y comunitario se establecen lineamientos y procesos para enfrentar las problemáticas identificadas, lanzando mano de estrategias colectivas alineadas a las especificidades del territorio.

Entre las principales soluciones sostenibles, tienen lugar de destaque las basadas en la naturaleza, incluyendo la conservación y recuperación de áreas degradadas a través de la implementación de infraestructura verde, la gestión sostenible del agua de lluvia, la reforestación urbana y la creación de áreas permeables, contribuyendo a la reducción de riesgos socioambientales y la adaptación climática.

Además, se puede fortalecer la continuidad y efectividad de estas acciones con la creación de centros comunitarios de protección y defensa civil, así como con el establecimiento de redes de solidaridad y comunidades resilientes, promoviendo la participación activa de la población en la gestión del territorio. Para asegurar el crecimiento y efectividad de estas iniciativas es fundamental integrarlas con las políticas públicas orientadas a la reducción de riesgos, la urbanización y la implementación de infraestructura de adaptación climática, consolidando un modelo de desarrollo urbano sostenible, planificado, adaptativo y preparado para los desafíos del cambio climático.





**“La integración entre el gobierno, la población y las universidades públicas es fundamental para impulsar el desarrollo social, económico y tecnológico, promoviendo la investigación, la innovación, la educación y la creación de políticas públicas que beneficien a toda la sociedad. Por eso estamos invirtiendo en los PCRA, que son instrumentos esenciales para fortalecer y mejorar las condiciones de vida en las favelas y comunidades urbanas de nuestro país.”**

**ESTRATEGIA PARA EL  
DESARROLLO DE  
PLANES COMUNITARIOS DE  
REDUCCIÓN DE RIESGOS Y  
ADAPTACIÓN CLIMÁTICA**

---



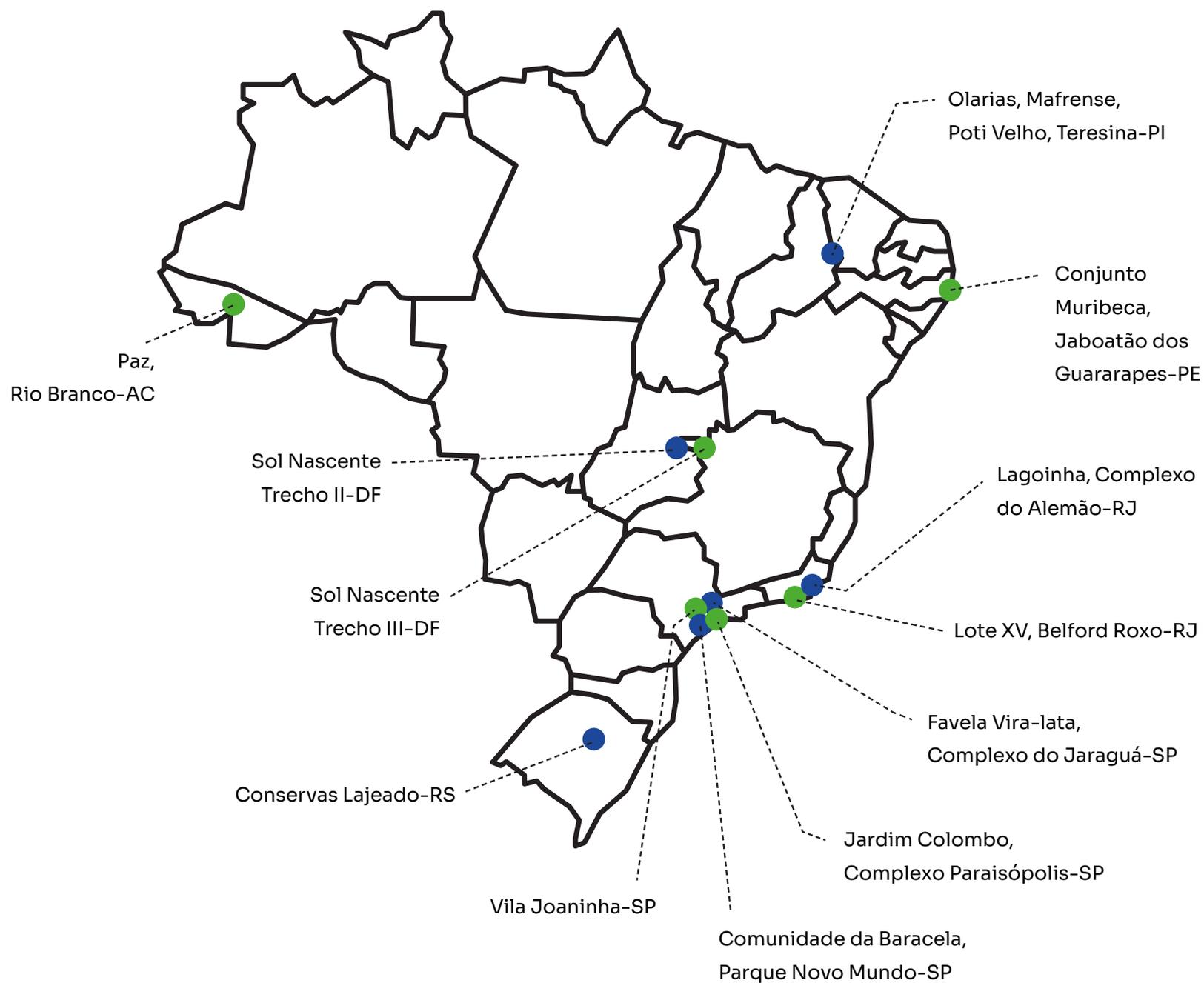
En octubre de 2023 se firmó el Contrato de Ejecución Descentralizada (TED: 001/2023 - SNP/DPR/MCID) para la cooperación entre la Secretaría Nacional de Periferias (SNP) y la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz), válido hasta 2028. Entre las acciones estratégicas previstas en esta cooperación se destacan la implementación, seguimiento y gestión de los Planes Comunitarios de Reducción de Riesgos y Adaptación Climática.

Con el objetivo de planificar acciones para adaptar las comunidades a los riesgos climáticos y fortalecer las capacidades para prevenir y mitigar estos riesgos en favelas y periferias urbanas, desde 2024 se han implementado 12 Planes Comunitarios. Estas iniciativas se llevan a cabo en alianza con universidades, municipios, estados y movimientos sociales. Los resultados de esta estrategia, desarrollada en varias periferias, permitirán a la Secretaría Nacional de Periferias (SNP) mejorar procesos y reflexionar sobre la implementación de los PCRA como política pública. Esta iniciativa abarca todas las regiones del país, con una inversión de más de 2 millones de reales.

La **Figura 1** a continuación enseña los lugares - barrios, periferias y favelas - y los estados dónde los PCRA están siendo implementados. Luego, se presentan recortes fotográficos que registran momentos de interacción y trabajo grupal de los participantes durante los talleres técnicos.



**Figura 1.** Ubicación de los 12 PCRA en curso en las cinco regiones del país.



**Fuente:** Secretaría Nacional de las Periferias, Ministerio de las Ciudades, 2024.

**Figura 2:** Taller virtual con representantes de los PCRA

Como resultado de las actividades de evaluación y seguimiento de la implementación de los PCRA, en noviembre de 2024, la SNP realizó dos talleres técnicos con el objetivo de discutir lineamientos metodológicos y abordar los desafíos y estrategias para la estructuración de una política pública de Planes Comunitarios de Reducción de Riesgos y Adaptación Climática (PCRA) en las periferias urbanas del país. Además del equipo técnico de los 12 PCRA, estuvieron presentes especialistas, representantes de movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas.



**Figura 3:** Taller presencial con representantes de los PCRA





Como resultado de los talleres técnicos realizados en noviembre de 2024, se hizo una recopilación sistematizada de reflexiones sobre los retos y estrategias de mejora señalados por los representantes de los PCRA. Esta compilación partió de las discusiones y actividades prácticas desarrolladas durante los talleres.

Se alentó a los participantes a compartir sus contribuciones a la luz de las experiencias adquiridas a lo largo de la ejecución de los PCRA. Cabe destacar que las propuestas presentadas corresponden a una estrategia en desarrollo y están sujetas a adaptaciones, cuando sea necesario, a lo largo de la implementación de los PCRA en tanto políticas públicas. ■

**“Nuestra tarea es salvar vidas y asegurar el desarrollo social y económico de las naciones ante el intenso escenario de eventos climáticos. Los que más sufren son los más pobres.”**



# Desafíos

---

“ Ya hemos recorrido un largo camino para buscar una solución a nuestro problema, pero la respuesta siempre fue que vivimos en una zona irregular, que estamos fuera del perímetro.



- **Articulación entre instituciones:** superar las dificultades de adhesión al PCRA por parte de sectores de los gobiernos municipales y estatales y de instituciones públicas.
- **Participación activa de la comunidad:** sensibilizar y establecer vínculos que garanticen la participación efectiva e inclusiva de la comunidad, contemplando la diversidad de sujetos del territorio en el proceso de implementación del PCRA. Esta dificultad muchas veces se da por cuenta de iniciativas anteriores que terminan por cansar a la comunidad, puesto que no resultan en propuestas que se ajusten a la realidad local, lo que refuerza la necesidad de lograr resultados para la comunidad que vayan más allá de la elaboración del mismo PCRA.
- **Comunicación:** construir un proceso de comunicación popular y comunitaria, para que las acciones, lineamientos y resultados relacionados con el PCRA alcancen y sean plenamente comprendidos por todos los sectores de la comunidad.
- **Datos e información:** obtener datos a una escala territorial adecuada, ya que las encuestas disponibles suelen abarcar escalas más amplias, con predominio de características genéricas que muchas veces no reflejan la realidad específica del lugar.
- **Integridad física y psicológica del equipo:** burlar el control territorial de los grupos criminales armados, para que no se generen situaciones de inseguridad para el equipo del PCRA durante las actividades de campo.
- **Infraestructura:** resolver las barreras territoriales que operan en la organización del tejido urbano, sin dejar de lado las

especificidades generadas por la autoconstrucción y la existencia de unidades habitacionales en situación de riesgo.

- **Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN):** presentar las ventajas para la comunidad y romper la resistencia de la población a la sustitución de las obras convencionales por Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN), así como apoyar la construcción de vías para superar la falta de mano de obra calificada para su implementación y mantenimiento.
- **Integración:** vincular los PCRA a los Planes Municipales de Reducción de Riesgos (PMRR), priorizando la implementación de las medidas presentadas en los mismos.
- **Vulnerabilidad territorial:** implementar acciones e intervenciones de baja complejidad, como mejoras en los accesos (escaleras y pasamanos), la restauración y/o estabilización de márgenes de ríos con procesos de socavamiento que representen un riesgo para los residentes, el tratamiento de pequeñas erosiones, la implementación de sistemas de microdrenaje, entre otras medidas urgentes que reduzcan los riesgos.
- **Previsión presupuestaria:** insertar los PCRA en los lineamientos y acciones presupuestarias existentes, para un mayor alcance y mantenimiento de la estrategia, así como para garantizar el presupuesto y la forma de acceso para la implementación de soluciones estructurales y no estructurales previstas en el PCRA.
- **Sostenibilidad de los PCRA:** construir un plan que asegure actualizaciones y ajustes de acuerdo a cambios en el territorio. Necesidad de construir una política de permanencia de los agentes locales pagados como parte del equipo de ejecución del PCRA, considerando que son responsables de orientar a los nuevos residentes, realizar comunicaciones e intermediar acciones de contingencia cuando sea necesario.
- **Articulación política:** asegurar lineamientos políticos que permitan la implementación de las recomendaciones y propuestas surgidas del PCRA, a través de acuerdos entre los actores involucrados y la transformación de estos lineamientos en acciones concretas en la comunidad.

**“Aquí hay un tramo donde la comunidad sufre mucho con las lluvias, porque vivimos en un lugar más bajo, que recibe el volumen de agua viene todo acá. ¡Es un tobogán de agua!”**





**“La profundización de las desigualdades económicas, sociales y raciales ha provocado un fenómeno conocido como urbanización de la pobreza, en el que viejos problemas y desafíos ganan escala e intensidad en las ciudades.”**



## Estrategias de Mejora del PCRA

---

- **Articulación entre instituciones públicas:** realizar agendas específicas con instituciones y entidades de interés para presentar el plan de trabajo del PCRA, destacando sus objetivos, cronograma de actividades y resultados esperados, buscando siempre resultados que puedan generar mejoras para las comunidades periféricas. Además, invitar a entidades e instituciones a monitorear la ejecución de los trabajos y cooperar en el intercambio de datos e información, entre otras acciones estratégicas, cuando sea necesario.

**Es necesario articular los resultados del PCRA con las dependencias municipales para generar soluciones permanentes para las familias que viven en zonas de alto y muy alto riesgo, donde no es posible reducir el riesgo ni regularizar la situación de vivienda.**

- **Acciones preventivas para salvaguardar la integridad física y psicológica del equipo:** realizar las actividades del PCRA siempre en presencia de miembros de la comunidad y/o líderes locales. Presentar y acordar el cronograma de acciones del PCRA con los líderes locales y anunciar con anticipación, en grupos comunitarios de WhatsApp, asociaciones de vecinos y movimientos sociales locales y otros espacios de interacción social, las fechas y lugares de trabajo en el territorio. Adicionalmente, siempre que sea posible, establecer un comité de gestión comunitaria del

PCRA, con representantes del territorio y la inclusión de miembros de diferentes áreas de la gestión municipal (Alcaldía), como salud y asistencia social, entre otras.

→ **Acciones de sensibilización de la comunidad:** las acciones de sensibilización deben priorizar la identificación de factores que motiven a los residentes, utilizando metodologías participativas como talleres y grupos focales. Es fundamental promover momentos de convivencia e intercambio, como meriendas comunitarias, además de establecer alianzas con artistas callejeros, influencers locales, radios comunitarias y canales sociales de comunicación. También es importante realizar abordajes en espacios colectivos, como eventos comunitarios, servicios religiosos en iglesias, terreiros de Umbanda y Candomblé, entre otros.

Estas acciones tácticas pueden estar enfocadas en iniciativas de prevención y adaptación, tales como:

- **Mingas colectivas de limpieza** en márgenes de ríos, arroyos y quebradas;
- **Creación de huertos comunitarios** y proyectos de compostaje en áreas destinadas a la eliminación de residuos;
- **Fortalecimiento de las soluciones populares existentes**, valorando las prácticas e iniciativas locales.

→ **Participación de la comunidad:** seleccionar y contratar a personas estratégicas que residan en el territorio donde se está llevando a cabo el PCRA, para componer el equipo ejecutor y asegurar su participación en todas las etapas del plan. Incentivar a estos actores a convertirse en multiplicadores, compartiendo con la comunidad y en otros foros de convivencia comunitaria las prácticas y experiencias adquiridas a lo largo del trabajo.

→ **Comunicación participativa:** capacitación previa del equipo ejecutor del PCRA para las variaciones lingüísticas locales, combinada con la búsqueda de estrategias y metodologías participativas que incluyan dinámicas de integración con la comunidad. Estas acciones deben resaltar la importancia de la participación comunitaria, promoviendo un proceso de escucha activa y registro cuidadoso de los discursos y aportes significativos.

- **Popularización de las Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN):** difusión y formación continua de la comunidad y de los agentes públicos con la realización de reuniones, eventos de sensibilización y talleres, con el objetivo de presentar las Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN) como prácticas innovadoras que preservan los recursos naturales, mejoran la calidad de vida de la población y funcionan como respuesta para aumentar la resiliencia de las periferias urbanas al cambio climático. Brindar asesoría técnica para capacitar a los profesionales en la implementación de las SBN.
- **Integración:** garantizar que, en los lugares donde se ejecutan los Planes Municipales de Reducción de Riesgos (PMRR), los PCRA se implementen de manera integrada.
- **Previsión presupuestaria:** integrar la estrategia PCRA a los programas y acciones presupuestarias existentes, asegurando recursos para el mantenimiento y expansión de la estrategia. Además, participar en convocatorias públicas, establecer cooperación técnica con organismos internacionales e instituciones gubernamentales, y concursar por proyectos de enmienda parlamentaria y fondos relacionados con el cambio climático.
- **Reducción de la vulnerabilidad local:** implementar acciones tácticas de baja complejidad, como la adaptación de los accesos peatonales, la elaboración de planes de contingencia, el mapeo de sistemas alternativos de comunicación de alerta y alarma, la definición de rutas de escape y puntos de refugio colectivos. Además, distribuir cuadernillos con acciones comunitarias de educación ambiental y climática, y promover acciones de comunicación comunitaria a través de podcasts, radios y medios de comunicación social locales.



*El muro de Doña Suzi*

“

**La lluvia era muy fuerte, el desagüe del baño se desbordaba y mi casa estaba completamente inundada. Fue entonces cuando vi flotar un sobre con doscientos reales que había guardado y que ya no recordaba. Tomé el dinero, compré ladrillos y cemento, e hice un pequeño muro para contener el agua de lluvia que invadía mi casa. Este pequeño muro no fue hecho para servir como asiento o para un círculo de conversación; es una barrera para evitar que entre más agua de lluvia a mi casa.**

”



**“El análisis de las desigualdades demográficas y sociales relacionadas con las muertes por calor en las áreas urbanas brasileñas en el siglo XXI reveló que el grupo más afectado fue el de las mujeres, los ancianos, las personas negras, así como las de menor nivel educativo (SANTOS et al., 2024)”.**



**REFLEXIONES**

**FINALES**

---



La transición del modelo tradicional de gestión de riesgos, que históricamente se ha centrado en soluciones técnicas y de ingeniería, hacia un modelo más integrado y participativo, representa un paso crucial para abordar el riesgo y los desastres. Este nuevo paradigma, que considera los riesgos como fenómenos sociales y no solo naturales, refleja una importante evolución conceptual en la Gestión de Riesgos y Desastres. Sin embargo, a pesar de los avances teóricos, aún existen importantes desafíos para la incorporación efectiva de estos conocimientos a las políticas públicas.

La integración de los conocimientos técnicos con la experiencia y el conocimiento de las comunidades locales es esencial para superar las fallas estructurales que perpetúan la vulnerabilidad de las poblaciones. Al reconocer que los riesgos no son fenómenos naturales y aislados, sino productos de decisiones políticas, económicas y sociales, es posible desarrollar políticas públicas más inclusivas y efectivas. La participación activa de las comunidades, como se evidencia en los Planes Comunitarios de Reducción de Riesgos y Adaptación Climática, es fundamental para asegurar que las soluciones adoptadas satisfagan las necesidades locales, promoviendo una mayor resiliencia y seguridad, especialmente en las comunidades periféricas.

**El trabajo de la Secretaría Nacional de Periferias, a través del PCRA, surge como una respuesta innovadora y transformadora a estas problemáticas.**



**Al adoptar un enfoque integrador, alineado con las especificidades de las comunidades periféricas, los PCRA no solo contribuyen a la adaptación climática, sino que también promueven la justicia social y la equidad. De esta manera, crean un modelo sostenible de gestión de riesgos y desastres.**

Finalmente, la SNP reafirma su compromiso con el combate a las vulnerabilidades sociales en las periferias brasileñas, fortaleciendo las acciones destinadas a la prevención y reducción de riesgos, además de establecer mecanismos que vuelvan los PCRA una política pública permanente, garantizando beneficios sostenibles y adaptativos a las comunidades en el contexto del cambio climático. Así, como mencionado anteriormente, entre las acciones previstas para 2025 se encuentra la elaboración de una Guía para la elaboración de Planes Comunitarios de Reducción de Riesgos y Adaptación Climática, una publicación fundamental para la expansión y consolidación de esta estrategia. ■







# REFERENCIAS 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>





MINISTERIO DE  
LAS CIUDADES

GOBIERNO DE BRASIL



UNION Y RECONSTRUCCIÓN