

Parecer do Comité das Regiões — Quadro de ação de Hyogo pós-2015: gerir os riscos e criar resiliência

(2014/C 271/12)

Relator	Harvey Siggs, conselheiro, membro da Junta do Condado de Somerset (UK-CRE)
Texto de referência	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Quadro de ação de Hyogo pós-2015: gerir os riscos e criar resiliência [COM(2014) 216 final]

I. RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

O COMITÉ DAS REGIÕES

Observações na generalidade

1. acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão, uma vez que as catástrofes têm um enorme impacto económico, social, ecológico e em matéria de segurança e apresentam enormes desafios para os órgãos de poder local e regional;
2. reconhece que as políticas de prevenção e gestão dos riscos são essenciais para garantir o crescimento económico e o desenvolvimento sustentável, para além da proteção dos cidadãos, e que um novo quadro internacional para a redução dos riscos de catástrofes representará um importante contributo para responder aos desafios futuros, incluindo os decorrentes das alterações climáticas, chamando a atenção para o papel que a União Europeia e os órgãos de poder local e regional desempenham na mitigação das alterações climáticas e na adaptação aos seus efeitos, bem como na criação de infraestruturas resilientes;
3. constata com preocupação que nos últimos anos as catástrofes têm aumentado significativamente, tanto em termos de frequência como de intensidade. Entre 2002 e 2012, as catástrofes naturais provocaram anualmente, em média, mais de 100 000 mortes, e assiste-se a uma tendência para o aumento dos prejuízos económicos diretos em todo o mundo, tendo o valor médio do prejuízo económico anual sido superior a 100 mil milhões de euros. Apesar de todos os países serem vulneráveis, os países em desenvolvimento sofrem maiores perdas de vidas humanas e os países desenvolvidos suportam custos económicos superiores. Na União Europeia, as catástrofes naturais causaram 80 000 mortes e 95 mil milhões de euros de prejuízos económicos durante a última década;
4. observa que embora atualmente, após a entrada em vigor do Mecanismo de Proteção Civil da União, a UE desempenhe um papel mais ativo no âmbito da proteção civil, a experiência da UE torna-se mais complexa devido à enorme diversidade de sistemas administrativos e jurídicos que gerem os diferentes mecanismos nacionais de proteção civil em toda a UE;

Compreender as catástrofes — dados, metas e indicadores

5. reconhece que os impactos de todos os tipos de catástrofes podem ser reduzidos mediante a gestão dos riscos de catástrofes e aumentando a resiliência das infraestruturas existentes e futuras. No entanto os decisores políticos enfrentam opções difíceis a nível orçamental, ambiental, social e cultural sobre a forma de assegurar um nível básico de segurança e qualidade de vida perante a ameaça de catástrofes, quer naturais quer resultantes de ataques deliberados. É igualmente necessário prestar particular atenção aos desafios emergentes;
6. considera que as áreas costeiras e marítimas enfrentam desafios adicionais em matéria de redução de riscos de catástrofes. Expostas à elevação do nível do mar, ao aquecimento dos oceanos, a ondas altas, à chuva prolongada ou a incêndios, estas áreas são frequentemente menos acessíveis e as operações de salvamento podem ser mais complexas do que noutras zonas. Convida a UE a refletir sobre esta vulnerabilidade no contexto da estratégia da UE para o turismo costeiro e marítimo. Da mesma forma, as regiões com problemas de natureza geográfica e demográfica enfrentam desafios adicionais, nomeadamente as regiões de montanha e as zonas com especial valor ambiental, que podem também estar mais expostas a riscos de catástrofes naturais, como, por exemplo, deslizamentos de terras, incêndios florestais e seca, o que torna complexas as medidas de prevenção, de resposta e de intervenção;

7. observa que as consequências trágicas e fatais das catástrofes na Europa são frequentemente agravadas por dois fatores importantes: a fragilidade intrínseca do território e o desenvolvimento inadequado no passado;
8. apela a um empenho renovado na integração de políticas de redução dos riscos de catástrofes em planos setoriais e de desenvolvimento para assegurar uma abordagem abrangente à criação de resiliência;
9. reconhece que o acesso a informações completas, fiáveis e rigorosas é fundamental para compreender as catástrofes e extrair lições que permitam implementar planos para criar resiliência, mitigando o impacto de acontecimentos futuros e criando argumentos em favor do investimento financeiro. Apesar de já se proceder à recolha de relatórios de riscos e perigos, é necessário melhorar a integração desta documentação tanto a nível nacional como entre os vários países;
10. exorta os órgãos de poder local e regional a aplicar plenamente uma política de dados abertos, retendo informações por motivos de defesa, segurança ou comercial apenas em casos legítimos e estritamente necessários. Os interesses comerciais não devem prevalecer sobre a segurança e o bem-estar públicos;
11. recomenda uma maior colaboração e investimentos em sistemas de informação e na sua conexão transfronteiras, bem como na cooperação com o setor privado (que dispõe de informações significativas relacionadas com catástrofes) para que os dados relativos a catástrofes e à gestão de catástrofes possam ser registados, recuperados, analisados e utilizados para antecipar e mitigar os efeitos de catástrofes futuras;

Responsabilização, transparência e governação — procedimentos de decisão e de ativação da intervenção

12. reconhece que os órgãos de poder local e regional têm a responsabilidade institucional e política de proteger os seus cidadãos e são frequentemente o primeiro nível de governação a reagir em caso de urgência, através da prestação de serviços básicos e da supervisão e gestão de catástrofes quando estas ocorrem. Os órgãos de poder local e regional estão na primeira linha em matéria de gestão de catástrofes, sendo responsáveis pela prevenção e pelas operações de reação imediata e salvamento, além de terem um conhecimento aprofundado das suas comunidades locais. Precisam de conhecimentos, ferramentas, capacidades e recursos para cumprirem as suas responsabilidades de proteger a vida, os bens, a economia e o ambiente;
13. observa que a responsabilidade pela proteção civil é frequentemente transferida para os órgãos de poder local e regional sem que lhes sejam disponibilizados fundos suficientes para responder às necessidades e exorta os governos nacionais a dotá-los de recursos à altura destas atribuições;
14. apela à elaboração de um estudo abrangente sobre a melhor forma de reforçar a capacidade dos órgãos de poder local e regional e impulsionar a sua participação nos processos de tomada de decisões relacionados com a resiliência e a redução dos riscos de catástrofes;
15. reconhece que as catástrofes podem assumir uma escala e impacto local, regional, nacional ou internacional e, em consequência, recomenda a definição de protocolos para assegurar uma melhor coordenação entre as políticas e os planos de redução dos riscos de catástrofes regionais e nacionais, uma melhor integração entre os decisores políticos locais e os planificadores, e que sejam acordados procedimentos de ativação da intervenção para catástrofes que tenham impacto em mais do que uma região; assinala que os fatores de risco podem ser quantificados e salienta que a densidade populacional tem impacto em termos de risco;
16. chama a atenção para as ameaças e catástrofes transfronteiriças que afetam regiões em dois ou mais Estados-Membros e apela a uma maior cooperação entre regiões vizinhas para garantir a partilha dos esforços de prevenção e a coordenação das atividades de resposta. Ao nível local e regional, cabe criar sistemas de informação eficazes nas regiões fronteiriças para assegurar a transmissão de informações em tempo real a nível transfronteiriço e a interligação dos organismos responsáveis pela gestão de crises;

O papel dos órgãos de poder local e regional em caso de catástrofe

17. observa que os órgãos de poder local e regional desempenham três funções distintas na gestão das catástrofes:
 - prevenção e preparação,
 - coordenação da resposta e comunicação,
 - recuperação;

A) Prevenção e preparação

18. defende que o investimento no reforço de preparação e resiliência, desde que ponderada a probabilidade de ocorrência de uma catástrofe, é a forma mais eficiente e económica de reduzir o impacto e o custo da resposta às catástrofes e de recuperar das mesmas. Tal inclui o investimento em infraestruturas resistentes a catástrofes, nomeadamente edifícios, transportes (estradas, caminhos de ferro, aeroportos), serviços (comunicações, abastecimento de energia, abastecimento de água, esgotos) e infraestruturas sociais;

19. sublinha que a UE dispõe de um Fundo de Solidariedade para prestar assistência a catástrofes e congratula-se com o facto de as alterações ao regulamento propostas pelo Comité das Regiões terem sido incorporadas na versão final. O fundo permite agora, por exemplo, assegurar a reparação de infraestruturas danificadas de forma a torná-las mais resistentes a catástrofes futuras — ou, inclusive, a sua deslocação. O Comité das Regiões apela, todavia, a que o Fundo de Solidariedade beneficie de dotações adequadas no âmbito do orçamento da UE. Além disso, insta os Estados-Membros a aproveitarem o melhor possível as oportunidades para financiamento de projetos de prevenção do risco de catástrofes e de gestão de riscos elaborados no âmbito do quadro para 2014-2020;

20. compreende que uma mudança de abordagem, passando de uma focalização na resposta e na recuperação para a prevenção, a preparação e a resiliência, exige uma nova mentalidade e novas modalidades de atribuição de recursos financeiros. Exige um investimento inicial planificado, e não uma despesa reativa. Esta abordagem, desde que ponderada a probabilidade de ocorrência de uma catástrofe, será mais eficaz em termos de custos e mais vantajosa a longo prazo;

21. reconhece as dificuldades de quantificar, medir e avaliar a resiliência das comunidades (exceto após a ocorrência de uma catástrofe) e de defender o interesse económico do investimento na resiliência;

22. está firmemente convicto de que a aplicação de códigos de construção, um planeamento rigoroso e a monitorização da utilização das terras podem reduzir significativamente a vulnerabilidade;

23. convida a Comissão a realizar atividades de investigação e a elaborar orientações sobre o modo como os órgãos de poder local e regional podem assegurar da melhor forma que a planificação de todas as infraestruturas (incluindo edifícios, transportes e serviços) assenta no critério central da resiliência, reconhecendo que os órgãos de poder local e regional têm a responsabilidade de monitorizar a aplicação e o cumprimento das normas de conceção resiliente;

24. reconhece que apesar de a resiliência ser eficaz em termos de custos a longo prazo, desde que razoavelmente ponderada a probabilidade de ocorrência de uma catástrofe, o desenvolvimento resistente às catástrofes pode exigir fundos substanciais para capital de arranque. Estruturas mais seguras exigem mudanças de conceção que têm geralmente um custo de construção entre 10 % e 50 % superior (e mais, se for necessário relocalizar redes de energia, transportes ou água); salienta que tomar medidas agora é muito mais eficiente em termos de custos do que adaptar posteriormente edifícios que não oferecem segurança. O Gabinete das Nações Unidas para a Redução do Risco de Catástrofes (UNISDR) estima que a relação custo-benefício seja de 1 para 4. Além disso, os novos sistemas resilientes exigem novas tecnologias e formação que, muitas vezes, não se encontram facilmente disponíveis em regiões menos desenvolvidas;

25. apela a que os órgãos de poder local e regional avaliem a resiliência da estrutura existente, nomeadamente aquelas que albergam serviços essenciais como hospitais e estações de tratamento de águas residuais;

26. convida a Comissão a realizar um estudo sobre a melhor forma de desenvolver comunidades resilientes que estejam preparadas e equipadas para catástrofes e sejam capazes de se ajudar a si mesmas caso estas ocorram;

27. acolhe favoravelmente a ênfase da Comissão na resiliência e reconhece que esta abordagem permite que os órgãos de poder local, regional e nacional se preparem melhor para as catástrofes mediante a planificação de medidas de emergência e a avaliação de riscos (por parte dos órgãos de poder local e regional, das empresas e de outros grupos), a fim de reduzir as perdas provocadas pelas catástrofes, em vez de esperar que ocorra uma catástrofe e assumir o custo mais tarde;

28. manifesta o seu apoio à campanha «Tornar as Cidades Resilientes» da ONU e à sua ferramenta de autoavaliação, que permite aos órgãos de poder local verificar a sua resiliência através de 10 princípios fundamentais;

29. toma nota da Declaração de Veneza de 2012 do UNISDR sobre a «criação de resiliência a nível local para elaborar estratégias de proteção do património cultural e de adaptação às alterações climáticas», bem como da necessidade de refletir sobre a melhor forma de proteger o património das catástrofes;

30. reconhece que as catástrofes vão continuar a ocorrer e que podem aumentar no futuro. Os relatórios de consenso sobre as alterações climáticas elaborados pelo Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas indicam que restam poucas dúvidas sobre a necessidade de planear e construir infraestruturas que possam responder à realidade das alterações climáticas;

B) Coordenação da resposta e comunicação

31. observa que a reação a numerosas catástrofes se caracteriza por uma comunicação insuficiente e uma gestão deficiente. A gestão de catástrofes é um exercício interdisciplinar que envolve uma série de organizações. Em consequência, acolhe favoravelmente a inclusão na formulação do Mecanismo de Proteção Civil da União de disposições que estabelecem um programa de formação para os membros das equipas de intervenção e ateliês, seminários e projetos-piloto para formar responsáveis pela proteção civil;

32. incentiva os órgãos de poder local e regional a reconhecer o papel frequentemente subestimado que o setor do voluntariado e as comunidades podem desempenhar na criação de resiliência na sequência de uma catástrofe, bem como a elaborar planos para desenvolver e tirar partido deste recurso. Cidadãos informados e consciencializados são essenciais para a criação de resiliência. O Comité reconhece que a dimensão do género é significativa para a criação de comunidades resilientes;

33. reconhece que os órgãos de poder local e regional têm o dever de manter a sua comunidade informada sobre os riscos, potenciais ou iminentes, e de planear com antecipação, com as partes interessadas pertinentes, a forma de comunicar essas ameaças sem provocar receios ou afastar eventuais oportunidades económicas;

34. reconhece o papel crescente da tecnologia de comunicação móvel, da Internet e das redes sociais na comunicação de informações em caso de catástrofes e apela à elaboração de estudos suplementares sobre as boas práticas na utilização de comunicações digitais em situações de catástrofe. A comunicação digital é cada vez mais o meio que permite aos indivíduos e comunidades aceder às notícias e à informação e será muitas vezes a primeira fonte de informação. Estes meios de comunicação podem igualmente ser importantes vias para obter informação das vítimas e coordenar as atividades de resposta;

35. concorda que as atividades de sensibilização são fundamentais para a divulgação de informações entre a população local. É importante envolver todas as partes da comunidade, começar o mais cedo possível e incentivar as comunidades a planificarem a autoajuda, uma vez que a assistência externa demora muitas vezes bastante tempo a chegar. Por isso, é também essencial estabelecer programas e planos específicos de preparação para situações de emergência nas escolas, a fim de que, desde muito cedo, as populações compreendam e estejam conscientes dos problemas e assim se aumente o seu grau de resiliência;

36. convida os órgãos de poder local e regional a conceber canais de comunicação eficazes para alcançar as pessoas mais vulneráveis atempadamente e implementar mecanismos para as colocar em segurança durante e após fenómenos meteorológicos extremos e outras catástrofes. As sociedades europeias estão a envelhecer e a proporção da população com mobilidade reduzida ou deficiência está a aumentar. Em caso de catástrofes, estas são frequentemente as pessoas mais vulneráveis e as primeiras vítimas;

37. apela ao investimento na formação e no exercício (prático) em matéria de catástrofes, uma vez que essas atividades podem salvar vidas e reduzir perturbações. Ações específicas de formação e educação destinadas a profissionais, como as orientadas para dirigentes das comunidades, assistentes sociais, e profissionais de saúde e serviços de salvamento e combate a incêndios, podem reduzir o número de vítimas durante e após a crise;

C) Recuperação

38. reconhece que a recuperação após uma catástrofe pode demorar vários anos e que os seguros desempenham um papel importante para garantir uma recuperação rápida e efetiva. Salienta o papel positivo que as parcerias público-privadas podem ter e insta à sua promoção. Os seguros privados podem contribuir para a sustentabilidade das finanças públicas e ter um papel positivo na gestão dos riscos de catástrofes. Contribuem para a redução do impacto económico e facilitam a recuperação. Apólices de seguros devidamente concebidas podem igualmente dissuadir os comportamentos de risco e promover a sensibilização para os riscos. As parcerias público-privadas devem ter domínios de intervenção bem definidos e objetivos acordados;

39. manifesta a sua preocupação relativamente à possibilidade de, em determinadas zonas, em resultado do aumento dos riscos, não ser possível subscrever um seguro ou o seu custo se tornar inabarcável. Por seu turno, isso pode agravar a vulnerabilidade e exacerbar a suscetibilidade da sociedade, deixando os órgãos de poder local e regional numa situação financeira potencialmente muito exposta;

40. considera que a recuperação constitui uma oportunidade de incorporar a futura resiliência na reconstrução de habitações e infraestruturas, em particular nas zonas que são periodicamente atingidas por catástrofes naturais (por exemplo, as aglomerações ribeirinhas). Importa tomar medidas ao nível dos Estados-Membros com vista a assegurar a disponibilidade de fundos — o que pode ser feito através de parcerias —, não só para os trabalhos de recuperação como também para a aplicação de medidas de proteção contra catástrofes futuras;

41. observa que os órgãos de poder local e regional têm um papel a desempenhar durante a fase de recuperação, a fim de gerir as expectativas, as deceções e as questões de saúde das pessoas afetadas ou deslocadas devido a catástrofes, e que isso impõe uma pressão constante nos seus recursos;

Agenda internacional

42. exorta a Comissão a integrar firmemente a criação de resiliência nas suas políticas de ajuda humanitária e de desenvolvimento;

43. apela a que o Quadro de Ação pós-Hyogo tenha devidamente em conta a relação entre o risco, a resiliência e a mobilidade humana. Assinala que as catástrofes geram frequentemente fluxos populacionais, o que pode ter consequências negativas sistemáticas para as comunidades de origem e de destino;

44. reconhece que nos países em desenvolvimento os quadros relativos ao planeamento se encontram menos desenvolvidos e que os fatores de crescimento económico exercem uma enorme pressão no sentido do desenvolvimento. Os organismos governamentais a todos os níveis devem estar conscientes de que o desenvolvimento pode aumentar os riscos de catástrofes, e que sempre que permitem esse desenvolvimento, devem aceitar um aumento concomitante destes riscos;

Subsidiariedade e proporcionalidade

45. acolhe favoravelmente o respeito dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade. A proteção civil é um domínio em que a União atua para apoiar, coordenar ou completar a ação dos Estados-Membros. Além disso, a natureza não vinculativa da comunicação e dos princípios enunciados na mesma pela Comissão confirmam o respeito do princípio da proporcionalidade.

Bruxelas, 26 de junho de 2014

O Presidente
do Comité das Regiões

Michel LEBRUN
