



Diretoria Executiva

Para consideração

GN-2354-5
23 de fevereiro
de 2007
Original: inglês

Para: Diretoria Executiva
De: Secretaria
Assunto: Política de Gestão de Risco de Desastre. Versão revisada

Inquérito a: Sr.^a Janine Ferreti (extensão 1795) ou Sr. Kari Keipi (extensão 1939)

Observações: Esta versão revisada contém as modificações solicitadas pelo Comitê de Política e Avaliação em sua reunião de 22 de fevereiro de 2007 (ver 3, Minutas PEA/07/3). As alterações são marcadas com uma linha na margem direita.

Substitui: GN-2354-3(2/07)

Referências: GN-2354(1/05), GN-2354-1(1/05), GN-2354-2(2/05)



Banco Interamericano de Desenvolvimento

**POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCOS DE
DESASTRES**

22 de fevereiro de 2007

POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES¹

22 de fevereiro de 2007

I) Introdução

Esta Política de Gestão do Risco de Desastres foi desenvolvida no contexto de um aumento no número e na gravidade de desastres na América Latina e no Caribe e a consciência de que os desastres têm influência significativa no desenvolvimento econômico e social da maioria dos países da região, afetando desproporcionalmente os países e pessoas mais pobres.

Essa política, que enfatiza a redução de riscos, visa melhorar o marco institucional e político do Banco para o apoio a gestão de risco de desastres, a fim de ajudar a proteger o desenvolvimento socioeconômico dos países membros mutuários e melhorar a eficácia da assistência do Banco.

Uma postura proativa para reduzir o índice de desastres na região requer uma abordagem abrangente, com ênfase nas ações tomadas antes que um perigo resulte em um desastre e não na recuperação pós-desastre. Essa abordagem busca tornar a prevenção de riscos de desastres uma parte integrante do processo de governança. Ela envolve as seguintes atividades: análise de risco para identificar os tipos e a magnitude dos possíveis impactos enfrentados pelos países membros e que afetam os investimentos em desenvolvimento; medidas de prevenção e mitigação para abordar as fontes estruturais e não estruturais de vulnerabilidade; proteção financeira e transferência de risco a fim de distribuir os riscos financeiros ao longo do tempo e entre diferentes atores; preparação e resposta a emergências para aumentar a prontidão de um país para lidar de forma rápida e eficaz com uma emergência; e reabilitação e reconstrução pós-catástrofe para apoiar uma recuperação eficaz e para prevenir futuros desastres.

O Banco reconhece que as capacidades institucionais adequadas e uma participação significativa da sociedade civil são particularmente importantes para gerenciar os riscos relacionados aos riscos naturais nos níveis regional, nacional e local e para o êxito dos objetivos dessa política. O Banco fará um esforço adicional para levar em consideração: as estruturas de incentivo e a competição entre as prioridades que influenciam as decisões de investimento para o gerenciamento do risco de desastres por parte dos governos nacionais, regionais ou locais; o aumento do papel do investimento do setor privado e das parcerias entre os setores público e privado; melhorias na qualidade e acesso à informação através de pesquisa e novas tecnologias; a crescente importância dos desafios e oportunidades regionais e globais e a necessidade de coordenação interinstitucional para uma ação efetiva. O Banco reconhece que os processos de desenvolvimento tais como a rápida urbanização e a degradação ambiental podem influenciar a vulnerabilidade aos perigos naturais e que a

¹ O documento complementar à nova política proposta fornece suporte e contexto de fundo para este documento. Evidencia o estado atual de gestão de risco de desastres na América Latina e no Caribe e a necessidade de redução da vulnerabilidade. Ele também detalha os méritos da mudança para gestão de risco de desastre que se está embutido na nova política.

vulnerabilidade está muitas vezes relacionada a questões de pobreza e gênero.

II) Objetivos

O objetivo da Política de Gestão de Risco de Desastres do Banco é orientar os esforços do Banco para ajudar seus mutuários na redução dos riscos decorrentes de desastres naturais e na gestão de desastres, com a finalidade de apoiar o alcance de suas metas de desenvolvimento social e econômico.

A política tem dois objetivos específicos inter-relacionados:

- i) Fortalecer a eficácia do Banco no apoio aos mutuários para o gerenciamento sistemático dos riscos relacionados aos riscos naturais, identificando esses riscos, reduzindo a vulnerabilidade e prevenindo e mitigando os desastres relacionados antes que ocorram; e
- ii) Facilitar a assistência rápida e apropriada do Banco aos seus países membros mutuários em resposta a desastres, em um esforço para revitalizar eficientemente seus esforços de desenvolvimento e evitar a reincidência e aprofundamento da vulnerabilidade.

III) Escopo

Áreas de Abrangência

A Política de Gestão de Risco de Desastres aplica-se ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em atividades do setor privado e público, e ao Fundo Multilateral de Investimentos (FMI).

As atividades e instrumentos sujeitos a esta política incluem o desenvolvimento e execução de estratégias nacionais e diálogos de programas de países, produtos financeiros e não financeiros, operações do setor público e privado, intermediação financeira e aspectos relevantes das práticas de aquisição de projetos do Banco.

Esta política fornece duas linhas de ação que abordam: (i) a prevenção e mitigação de desastres que ocorrem como resultado de desastres naturais, por meio da programação e projetos de trabalho proativos nos níveis regional, nacional e local; e (ii) a resposta pós-desastres aos impactos de eventos de desastre natural, e ao dano físico (tais como colapso estrutural e explosões) resultantes de acidentes de natureza tecnológica ou outros tipos de desastres resultantes da ação humana.

No que diz respeito aos desastres naturais, esta política cobre uma variedade de eventos que podem ser classificados como *perigos de baixa frequência/alta consequência* para *riscos de alta frequência/baixa consequência*. Os riscos de alta consequência normalmente resultam em um desastre “declarado” que excede a capacidade de enfrentamento do país ou comunidade afetada usando seus próprios recursos. Quando os riscos de consequência baixa/alta frequência (como enchentes frequentes, incêndios florestais ou secas) são mal gerenciados, eles podem ter impactos cumulativos significativos nos esforços do país para

reduzir a pobreza e atingir os objetivos de equidade social, bem como no seu desenvolvimento econômico.

O Banco não possui vantagem comparativa na área de assistência humanitária. Tal assistência só deve ser tratada através de cooperações técnicas de emergência (como descrito na Diretriz B-3) ou através de fontes financeiras que não sejam do BID.

Principais Definições

"Desastre", tal como adotado nesta política, refere-se a uma grave perturbação do funcionamento de uma sociedade, comunidade ou projeto causando sérias perdas generalizadas, humanas, materiais, perdas econômicas ou ambientais, que excedam a capacidade de enfrentamento da sociedade afetada, comunidade ou projeto usando seus próprios recursos.

"Perigo natural" refere-se a processos naturais ou fenômenos que afetam a biosfera e podem constituir um evento prejudicial. Tais riscos incluem: terremotos, tempestades de vento, furacões, deslizamentos de terra, maremotos, erupções vulcânicas, inundações, geadas, incêndios florestais e secas, ou uma combinação dos mesmos. Os riscos decorrentes de variações climáticas, como os ligados ao fenômeno El Niño, são cobertos por esta política.

"Vulnerabilidade" é uma condição determinada por fatores ou processos físicos, sociais, econômicos e ambientais, que aumentam a suscetibilidade de uma comunidade ao impacto provocado por um perigo natural ou desastre.

"Gestão de risco de desastre" é o processo sistemático que integra a identificação, mitigação e transferência de riscos, bem como a preparação para resposta a desastres de forma a reduzir os impactos de futuros desastres. Ela incorpora a resposta a emergência, reabilitação e reconstrução e visa diminuir os impactos dos desastres atuais, evitando, ao mesmo tempo, a reincidência da vulnerabilidade.

Fatores não inclusos na Presente Política

A prevenção e mitigação de desastres causados por violência social e política (também conhecidos como desastres causados por conflitos) serão tratadas separadamente desta política, já que o planejamento e a aplicação de políticas, estratégias e medidas que identificam e reduzem os riscos associados a esses eventos são muito diferentes daquelas necessárias para prevenir e mitigar os riscos naturais.

A prevenção de perigos de natureza tecnológica será gerenciada como parte do processo padrão de desenho e implementação do projeto do Banco, de acordo com as políticas setoriais aplicáveis. As atividades do Banco para tratar e reverter a degradação ambiental, que pode ser uma razão subjacente ao aumento da vulnerabilidade a riscos naturais e, em alguns casos, ao aumento do perigo, serão gerenciadas pela Política de Meio Ambiente e Observância de Salvaguardas do Banco, que também fornece medidas de segurança para garantir que todas as operações e atividades do Banco são ambientalmente sustentáveis.

As epidemias e pandemias, como HIV/AIDS, estão fora do escopo desta política. Estas são cobertas pela Política de Saúde Pública do Banco.

Operações de empréstimos para resolver emergências financeiras são tratadas através de Orientações de Empréstimos de Emergência do Banco.

O gerenciamento de riscos relacionados ao pessoal e instalações do Banco é coberto pelo Plano de Continuidade de Negócios do Banco.

IV) Diretrizes

As diretrizes a seguir fornecem os princípios que o Banco seguirá para gerenciar o risco de desastre relacionado à programação e aos projetos dirigidos aos setores público e privado e a resposta do Banco a um desastre.

IV-A) Gestão de Riscos ao longo da Programação e Operação

A-1. Programação

Diálogo com os países membros mutuários. O Banco irá buscar incluir a discussão sobre a gestão proativa de riscos de desastres na agenda de diálogo com os países membros mutuários. O Banco dará a devida consideração à vulnerabilidade associada aos riscos naturais e à gestão de riscos em relação às áreas prioritárias de intervenção discutidas e acordadas com os mutuários para o desenvolvimento de estratégias nacionais e regionais e programas operacionais.

O Banco irá identificar países de acordo com o nível de exposição a perigos naturais com base em indicadores existentes e a experiência do Banco. Para países altamente expostos a riscos naturais, o Banco identificará sua potencial vulnerabilidade como um grande desafio para o desenvolvimento e irá propor uma avaliação do risco de desastres no nível nacional. Quando as avaliações identificarem que rupturas potencialmente importantes no desenvolvimento social e econômico do país podem ser causadas por impactos resultantes de desastres naturais, o Banco irá incentivar a inclusão de atividades de gerenciamento de risco de desastres na estratégia do país e no programa operacional acordado com o mutuário. Estas podem incluir reformas de políticas e atividades específicas de fortalecimento institucional e planejamento do uso da terra, medidas de proteção financeira, como por meio da transferência de riscos, e projetos de investimento que levem à redução da vulnerabilidade nos níveis nacional, regional e municipal. Onde os perigos naturais podem afetar mais de um país, o Banco irá incentivar a abordagem regional dentro do quadro de programação existente. O Banco irá promover o uso do Fundo Setorial de Prevenção de Desastres e do Fundo de Prevenção de Desastres descrito na Seção V desta política e de outros meios que oferece para financiar as ações recomendadas resultantes do processo de avaliação.

A-2 Risco e Viabilidade do Projeto

Identificação e redução do risco do projeto. Os projetos dos setores público e privado financiados pelo Banco incluirão as medidas necessárias para reduzir o risco de desastres a níveis aceitáveis, conforme determinado pelo Banco, com base em padrões e práticas geralmente aceitos. O Banco não irá financiar projetos que, de acordo com sua análise, aumentariam a ameaça de perda de vidas humanas, danos humanos significativos, graves impactos econômicos ou danos materiais significativos relacionados aos perigos naturais.

Durante o projeto, as equipes de preparação irão identificar se os projetos têm alta exposição a perigos naturais ou mostram o elevado potencial para agravá-los. Os resultados serão relatados ao Banco através dos seus processos de avaliação social e ambiental e classificação de impacto. As equipes de projeto devem considerar o risco de exposição a desastres naturais, levando em consideração a distribuição projetada em frequência, duração e intensidade de eventos de perigo natural na área geográfica de intervenção do projeto.

As equipes de projeto realizarão uma avaliação de risco de perigo natural para projetos que sejam altamente expostos a riscos naturais ou tenham um alto potencial para exacerbar o risco. Devem ser tomados cuidados especiais para avaliar o risco de projetos localizados em áreas altamente propensas a desastres, bem como setores como habitação, energia, água e saneamento, infraestrutura, desenvolvimento industrial e agrícola, e instalações críticas de saúde e educação, conforme aplicável. Na análise do risco e da viabilidade do projeto, deve-se considerar tanto as medidas estruturais quanto não-estruturais de mitigação. Isso inclui atenção específica para a capacidade das instituições nacionais relevantes para estabelecer padrões de construção e projeto apropriados, e dos recursos financeiros necessários para a manutenção adequada de ativos físicos proporcionais ao risco previsto.

Quando riscos significativos, devido ao perigo natural, são identificados em qualquer momento durante o processo de preparação do projeto, devem ser tomadas medidas adequadas para garantir a viabilidade do projeto, incluindo a proteção das populações e investimentos afetados pelas atividades financeiras do Banco. Medidas alternativas de prevenção e mitigação que diminuem a vulnerabilidade devem ser analisadas e incluídas no desenho e implementação do projeto, conforme o caso. Estas medidas devem incluir procedimentos de segurança e contingência para proteger a saúde humana e ativos econômicos. Opinião de especialistas e a aderência aos padrões internacionais devem ser buscadas, sempre que julgadas necessárias. No caso de ativos físicos, o Banco exigirá que, durante a preparação do projeto, o mutuário adote protocolos para a realização de avaliações periódicas de segurança (durante a construção, bem como durante a vida útil do projeto) e para a manutenção apropriada dos equipamentos e obras do projeto, de acordo com as normas e padrões da indústria geralmente adotadas nestas circunstâncias.

O processo de avaliação e classificação social e ambiental do projeto, usado pelo Banco, deverá analisar as medidas tomadas pelas equipes de projeto para identificar e reduzir o risco de perigo natural.

IV-B) Operações pós desastre

A fim de prestar assistência imediata após um desastre, em diferentes períodos, o Banco pode utilizar procedimentos especiais para o processamento e a reformulação de empréstimos, de modo a simplificar sua preparação e acelerar sua execução, incluindo os Procedimentos Especiais de Aquisição para Situações de Emergência, adotados pelo Banco nestas situações.

B-1. Reformulação de empréstimo

Redirecionando os recursos de empréstimos existentes. O Banco pode aprovar a reformulação de empréstimos atuais em execução para estabelecer uma resposta a desastres se: (i) um estado de emergência ou desastre tenha sido oficialmente declarado pelo governo; (ii) o impacto da reformulação do empréstimo foi estimado tendo em conta os

usos intencionados e os objetivos do projeto do empréstimo ou crédito a ser reformulado em relação à nova proposta de utilização dos fundos, criando assim as condições para a tomada de decisão por parte das autoridades de aprovação; (iii) transparência adequada e mecanismos suficientes para monitoramento, auditoria e relatórios sobre a utilização dos fundos redirecionados para este fim, tendo em conta a necessidade de uma oportuna resposta dada a natureza da situação; e (iv) uma parcela significativa dos fundos redirecionados será destinada a reduzir a vulnerabilidade do mutuário a desastres futuros e a melhorar a capacidade do país para gerenciar o risco de desastres de forma mais abrangente.²

B-2. Reconstrução

Evitando a vulnerabilidade da reconstrução. Operações que financiam reabilitação e reconstrução após um desastre requerem precauções especiais para evitar a reincidência ou aumentar a vulnerabilidade. Estas incluem as precauções mencionadas no item A-2 acima, bem como aquelas que visam corrigir as deficiências nas políticas de gestão de riscos e a capacidade institucional, tal como mencionado no item A-1 acima. Uma parte significativa do investimento novo é reservada para reduzir a vulnerabilidade às catástrofes futuras e melhorar a capacidade do país para uma gestão abrangente de risco de desastre.³ Uma atenção especial deve ser dada às lições aprendidas com os eventos extremos e desastres naturais recentes. O Banco não aceitará que as condições pré-desastre persistam na área afetada, seja em uma abrangência total ou parcial. A avaliação do risco de desastres do projeto de reconstrução deve ser levada a cabo, levando-se em consideração as especificidades da área, o setor e a infraestrutura envolvidos, bem como a atual situação ambiental, social e econômica e quaisquer alterações na área afetada como resultado do desastre.

B-3 Ajuda Humanitária

Papel Limitado do Banco. A assistência humanitária com financiamento do Banco só pode ser concedida se um estado de emergência ou desastre tiver sido oficialmente declarado pelo governo. Este financiamento será fornecido apenas através de cooperações técnicas de emergência, a serem implementadas durante ou imediatamente após um desastre. Os recursos devem ser administrados por organizações internacionais ou organizações locais especializadas em assistência humanitária. O representante do Banco, em coordenação com o governo do país beneficiário, é responsável por identificar as organizações de ajuda que receberão o financiamento e administrarão a assistência.

No caso de o Banco celebrar um futuro acordo para administrar recursos fornecidos por fontes externas que incluam assistência humanitária entre as atividades elegíveis para financiamento, essa assistência deve ser planejada de maneira consistente com os princípios estabelecidos na presente política.

V) Implementação da Política

Esta política entra em vigor três meses após a sua aprovação pelo Conselho de Diretores

² As diretrizes para essa política recomendam que uma parte apropriada do custo total dos investimentos seja alocada para medidas de prevenção e mitigação de desastres no caso de reformulação de empréstimos ou projetos de reconstrução.

³ Ibid.

Executivos. Isso permitirá tempo suficiente para implementar mudanças e procedimentos administrativos dentro da instituição. A política será aplicada às operações que entram no pipeline do Banco⁴ após a data em que a política entra em vigor.

Para oferecer suporte a esta política, a administração do banco emitirá orientações específicas sobre como aplicar os princípios da política e cada uma das suas diretrizes. As diretrizes podem ser atualizadas pela administração de tempos em tempos, conforme necessário, para refletir as lições aprendidas e as boas práticas emergentes. As diretrizes e o documento complementar a essa política incluirão uma lista completa de definições.

O Banco vai usar seus procedimentos padrão, incluindo aqueles para a classificação social e ambiental do projeto, para o processo de monitoramento de desempenho e avaliação de conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta política. O Banco terá uma avaliação independente realizada três anos após a entrada em vigor da política, para avaliar seu impacto nas atividades do Banco, particularmente no que diz respeito à integração da gestão de risco de desastres no processo de programação conforme descrito no item A-1 e gestão de risco de desastres no ciclo do projeto, conforme descrito no item A-2. O Banco irá divulgar publicamente sua experiência com a implementação desta política e o cumprimento dos seus objetivos.

O Banco tem à disposição vários instrumentos especializados que contribuem para a execução desta política. Esses instrumentos podem ser usados para ajudar seus países membros mutuários na gestão do risco de desastres, além dos mecanismos regulares de empréstimo e cooperação técnica do Banco. Entre estes estão incluídos o Mecanismo de Prevenção de Desastres para Setores, o Fundo de Prevenção de Desastres e o Fundo Fiduciário de Multi-doadores para Prevenção de Desastres, que fornecem financiamento para a identificação, prevenção, mitigação de riscos e preparação e resposta a desastres. Os instrumentos para operações pós-desastre incluem o Mecanismo de Resposta Imediata ([link](#)), a Cooperação Técnica de Emergência ([link](#)) e os Procedimentos Especiais de Aquisição para Situações de Emergência ([link](#)). O Banco revisará os instrumentos existentes e poderá estabelecer novos mecanismos para aumentar sua eficiência e eficácia.

A política não pode abranger todas as circunstâncias especificamente e, conseqüentemente, é aceitável que sejam adotados procedimentos considerando-se uma ou mais diretrizes desta política. Nessas circunstâncias, as propostas que consideram a programação de atividades, desenvolvimento e execução dos projetos, devem demonstrar as características excepcionais da situação que justificam a sua adoção. As propostas de projetos que representam desvios da política devem incluir as medidas para mitigar os efeitos associados, e solicitar formalmente quaisquer exceções específicas à política.

VI) Relação com Outras Políticas

⁴ Entrar no pipeline do Banco significa (i) após a assinatura da carta mandato, para operações do setor privado, (ii) após o número do projeto ser emitido, para operações do setor público e do Fundo Multilateral de Investimentos, e (iii) para documentos relacionados a estratégia do país, e para aqueles que ainda não foram iniciados (a prática entre os departamentos operacionais demonstra que o processo da estratégia do país é considerado iniciado uma vez que um Sumário Preliminar, um Documento com as Principais Questões ou uma Política de Diálogo tenham sido elaborados).

Esta política substituirá a OP-704 no que diz respeito a *Desastres Naturais e Inesperados*. Esta política será implementada de uma forma que seja consistente com todas as estratégias e políticas relevantes do Banco.