

# MOBILIDADE HUMANA E MUDANÇA DO CLIMA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS



# 1. INTRODUÇÃO

Há elevado grau de concordância entre os cientistas de que os efeitos das mudanças do clima, combinados com outros fatores, podem impactar os fluxos migratórios globalmente<sup>1</sup>. As mudanças do clima aumentam a frequência e a intensidade de eventos físicos de desenvolvimento súbito, causando extremos climáticos e desastres que resultam em migrações internas ou transfronteiriças. Além disso, as mudanças do clima também agravam eventos físicos de desenvolvimento mais lento, induzindo a migração para áreas menos afetadas ou induzindo o deslocamento, ao mesmo tempo em que prejudicam a possibilidade de retorno das pessoas deslocadas às suas residências anteriores<sup>2</sup>.

Os fatores ambientais e climáticos que impactam a migração, como perda de biodiversidade, secas prolongadas, inundações, desmatamento e outros, também se relacionam com fatores sociais, econômicos, culturais e estruturais, no momento de decidir migrar. Desse modo, é importante pensar a migração ambiental levando em consideração a interação entre os fatores ambientais e os fatores socioeconômicos.

As migrações no contexto de mudanças do clima e ambientais, quando acontecem de forma planejada, segura e digna, podem trazer diversas oportunidades tanto para quem migra quanto para sua família, bem como para os locais de origem e de destino<sup>3</sup>. Governos municipais têm contato direto com migrantes internos e internacionais, tornando-se muitas vezes os principais encarregados de receber e organizar o acesso a serviços<sup>4</sup>. Os municípios também têm um enorme potencial de produção de dados para ampliar a compreensão do

fenômeno. Por isso, considerar as diversas formas de mobilidade humana nos contextos de mudança do clima, degradação ambiental e desastres pode ajudar as cidades a enfrentar estes desafios em seus processos de definição das políticas públicas locais, planos de ação e tomadas de decisões estratégicas.

## 1.1 MIGRAÇÕES AMBIENTAIS NO BRASIL

O Brasil passa por um processo de intensificação de eventos extremos climáticos, como secas prolongadas e períodos de intensas tempestades e inundações. Esses extremos climáticos impactam a vida da população e a economia do país, influenciando as decisões migratórias. É importante ressaltar que, embora períodos de seca e de chuva façam parte das dinâmicas de alguns ecossistemas brasileiros, a mudança do clima aumenta a ocorrência e a intensidade destes eventos, impactando a mobilidade humana. Entre 2012 e 2022, o Brasil registrou 2,3 milhões de novos deslocamentos internos no contexto de desastres, sendo 708.000 destes deslocamentos<sup>5</sup> apenas em 2022, totalizando 37,5% do total deste período de dez anos (2012-2022)<sup>6</sup>. Em 2023, foram registrados 745.000 novos deslocamentos<sup>7</sup>, indicando a tendência de aumento desta dinâmica.

Governos, comunidades e diversos atores da sociedade têm buscado estratégias para se adaptar aos efeitos e consequências das mudanças climáticas em suas vidas. Medidas de resiliência e adaptação são pilares essenciais no enfrentamento das mudanças climáticas, pois buscam lidar com os impactos já observados e previstos. Por isso, quando se fala que a migração é uma estratégia de adaptação à mudança do clima, refere-se ao fato de que migrar pode ser uma forma de sobrevivência ou de busca por outra forma de vida diante do impacto direto ou indireto da mudança



climática no local de origem. Quando bem planejada, com segurança e dignidade, a mobilidade humana pode mitigar ou prevenir estresses climáticos em regiões vulneráveis, aumentando assim a capacidade adaptativa e a resiliência às mudanças do clima<sup>8</sup>.

Segundo o portal de dados sobre mudanças climáticas do Banco Mundial, mais de 31 milhões de pessoas foram impactadas pelas secas no Brasil entre 2012 e 2022<sup>9</sup>. Estima-se que uma média de 60.000 pessoas migraram por ano, saindo da região

Nordeste do país em direção à região Sudeste, principalmente devido às secas prolongadas e à queda na atividade agrícola<sup>10</sup>. A região Amazônica também apresenta um aumento no número de pessoas migrando a cada ano, impactadas por processos como mudança do clima, alterações ambientais, aumento de incêndios florestais e desmatamento, aumento das temperaturas médias e extremos de calor, entre outros. Estas questões afetam diretamente os meios de subsistência

1. IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change. **Climate Change 2014: Synthesis Report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report (AR5) of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva: IPCC, 2014.

2. IONESCO, Dina; MOKHNACHEVA, Daria; GEMENNE, François. **The Atlas of Environmental Migration**. 1. ed. London: Routledge, 2016.

3. GEMENNE, François; BLOCHER, Julia. How can migration serve adaptation to climate change? Challenges to fleshing out a policy ideal. **The Geographical Journal**, New York, v. 183, n. 4, p. 336-347, fev. 2017. Disponível em: doi.org/10.1111/geoj.12205

4. TORELLY, Marcelo; ANSCHAU, Ana Laura; DIAS, Anelise (Org.). **Guia de Políticas Locais Sobre Migração: Formulação e Desenho da Política Pública**. Brasília: OIM, 2022. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd1496/files/documents/Guia-Politicas-Locais-sobre-Migracao.pdf>

5. É importante esclarecer que esse é o número de deslocamentos e não de pessoas deslocadas. Isso significa que uma pessoa pode ser deslocada devido a uma inundação em um mês e ser vítima de outra inundação ou desastre no mês seguinte. Nesse sentido, uma pessoa teria realizado dois deslocamentos em um período de dois meses. Esse número, portanto, é o total de deslocamentos registrados.

6. IDMC - Internal Displacement Monitoring Centre. **Global Report on Internal Displacement 2022**. Geneva: IDMC - NRC, 2022.

7. IDMC - Internal Displacement Monitoring Centre. **Global Report on Internal Displacement 2023**. Geneva: IDMC - NRC, 2023.

8. Gemenne; Blocher, 2017.

9. <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/brazil/vulnerability>

10. MIRALLES, Pablo Escribano; PIÑERO, Javier. **Mapeo sobre Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático en América del Sur**. Buenos Aires: CSM; OIM; PDD, 2022.

familiar, a segurança alimentar e a saúde das comunidades amazônicas<sup>11</sup>. Observou-se que, entre setembro e novembro de 2023, o nível dos rios alcançou mínimos históricos, com todos os municípios da Amazônia declarando estado de emergência devido às secas extremas na região<sup>12</sup>.

O Brasil indica em sua Quarta Comunicação Nacional à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (2020) que a migração moldou a demografia atual do país e que há evidências de que essa tendência continuará nos próximos anos<sup>13</sup>.

Neste sentido, é necessária a criação de políticas públicas para prevenir os fatores ambientais adversos que levam à migração e ao deslocamento e para possibilitar que a migração seja segura e traga benefícios tanto para os migrantes quanto para as regiões afetadas. No entanto, existem diversos desafios na concepção e implementação de uma boa governança da migração ambiental.

Primeiro, identificar um único fator ambiental não é uma tarefa simples. Segundo, a mudança do clima está intimamente ligada às dinâmicas estruturais de uma sociedade, como contexto político, econômico e social. Terceiro, fatores específicos como gênero, raça e idade, entre outros, interagem com outros fatores externos que podem impactar a decisão de migrar<sup>14</sup>. Deste modo, medidas que abordem migrações ambientais internas precisam ser multidimensionais, levando em consideração os aspectos socioeconômicos de vulnerabilidade e exposição às mudanças ambientais em determinado município ou território.

Apesar da complexidade do tema, a evidência

disponível indica que a mudança do clima, a degradação ambiental e os desastres impactam a mobilidade humana de diversas maneiras. Diante deste cenário, existem várias opções que podem ser adotadas de acordo com o contexto de cada município ou região para enfrentar os desafios relacionados à mobilidade humana em contexto de mudança do clima e desastres. Este documento busca fornecer orientações sobre como incorporar a migração interna no contexto das mudanças climáticas, da degradação ambiental e dos desastres nas políticas municipais.

## 2. MARCOS DE REFERÊNCIA NACIONAIS

### 2.1 MUDANÇA DO CLIMA

A Lei Federal n. 12.187/2009, que estabelece a Política Nacional sobre Mudança do Clima, não menciona a mobilidade humana. No entanto, estabelece a importância da participação de todas as esferas governamentais na promoção de políticas de adaptação à mudança do clima, especialmente levando em consideração seus impactos sobre a população vulnerável<sup>15</sup>.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) prevê que os países façam comunicações voluntárias sobre as mudanças climáticas e as medidas tomadas pelos governos para enfrentá-las. A Quarta Comunicação do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre

Mudança do Clima (2020)<sup>16</sup> faz múltiplas menções à mobilidade humana, utilizando dados do IBGE que exemplificam a consistente migração rural-urbana das regiões Norte e Nordeste para a região Sudeste do país.

Ainda no contexto do UNFCCC, os países se comprometeram a criar Planos Nacionais de Adaptação (PNA) às Mudanças do Clima. O Brasil publicou seu PNA em 2016<sup>17</sup>. Esse instrumento reconhece que os impactos da mudança do clima ocorrem de forma desigual no território nacional e que grupos socioeconomicamente distintos, como comunidades rurais, povos indígenas, comunidades tradicionais e pessoas em situação de pobreza são particularmente vulneráveis. Além disso, o Plano identifica que a intensificação dos eventos climáticos extremos poderá afetar diversas atividades cotidianas.

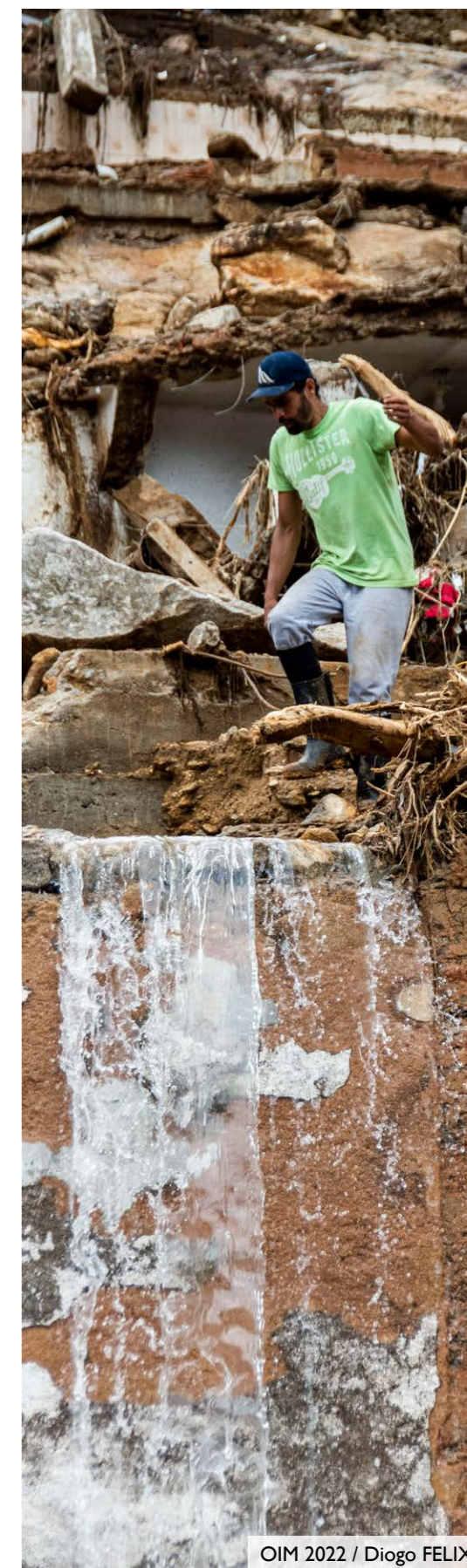
Em 2005, o Brasil também adotou o Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN – Brasil). Esse Programa reconhece que a seca e a desertificação causam fluxos migratórios e sua estratégia de ação considera todo o fenômeno histórico de migração do semiárido em direção a outras localidades do Brasil, afirmando que:

[...] ao longo do processo de degradação, ocorrem significativas mudanças – sociais e tecnológicas e dos padrões de uso da terra. Essas mudanças atuaram como fatores de resposta, ajuste ou adaptação das populações às condições cada vez mais adversas. Entre estas, podem ser salientados os intensos processos migratórios, a urbanização acelerada, a ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura física e social e a intensificação dos padrões de consumo dos recursos naturais, principalmente da vegetação e da água.<sup>18</sup>

Além disso, o programa impulsionou a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, criada pela Lei Federal n. 13.153/2015.

17. BRAZIL. National Adaptation Plan to Climate Change. Brasília: Ministry of Environment, v. 2, 2016.

18. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca: PAN – Brasil**. Brasília: 2005, p.38.



OIM 2022 / Diogo FELIX



OIM 2024 / Amanda LUCENA

## 2.2 DESASTRES

A Lei Federal n. 12.608/2012, ao instituir a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, declarou que um dos seus principais objetivos é diminuir a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e com alto risco de desastres, visando promover a evacuação e a realocação da população residente nessas áreas<sup>19</sup>. Além disso, esta legislação estabelece que é responsabilidade dos municípios inspecionar as construções e áreas de risco, promover ações preventivas quando necessário e evacuar populações que estejam vivendo em áreas de alto risco ou que contenham construções vulneráveis. Também estão previstas como responsabilidade do município organizar abrigos temporários, manter a população informada sobre o risco de desastres, avaliar os prejuízos e danos nas áreas atingidas,

mapear áreas sob risco de desastres e produzir dados dos eventos. Desse modo, a Defesa Civil dos Municípios pode estar na linha de frente das ações de prevenção e resposta a desastres<sup>20</sup>.

Porém, ainda que a execução seja responsabilidade primária do município, o Decreto Federal n. 11.219/2022<sup>21</sup> que regulamenta a Lei n. 12.340/2010, estabelece mecanismos e procedimentos para transferência de recursos da União para órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a execução de ações de monitoramento, prevenção e de resposta e recuperação às áreas atingidas por desastres. Assim, o município pode solicitar recursos financeiros e materiais para a União, com o objetivo de apoiar a população em ações no contexto de desastres, incluindo ações relacionadas à mobilidade humana.

19. BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

20. Brasil, 2012, art. 8º.

21. BRASIL. **Decreto nº 11.219, de 5 de outubro de 2022.** Regulamenta o art. 1º-A, o art. 3º, o art. 4º, o art. 5º e o art. 5º-A da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências obrigatórias de recursos financeiros da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

## 3. ROTEIRO PARA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS SOBRE MIGRAÇÕES INTERNAS NO CONTEXTO DE MUDANÇAS DO CLIMA, DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E DESASTRES

O desenvolvimento de políticas públicas é um processo complexo e contínuo, no qual suas diversas fases se retroalimentam. Adotamos aqui uma narrativa simplificada, com o objetivo específico de identificar elementos essenciais no desenvolvimento de políticas na área de mobilidade humana no contexto de mudanças do clima, degradação ambiental e desastres.

### 3.1 MAPEAMENTO INTERNO

O primeiro passo a ser tomado na elaboração de políticas públicas na área de mobilidade humana no contexto de mudanças do clima é o mapeamento do que já existe sobre a temática ou de áreas transversais, como meio ambiente, assistência social, entre outros, na gestão municipal. Essa etapa envolve a identificação de quais são os atores públicos relevantes para o desenvolvimento, implementação e monitoramento da política em questão. Em outros termos, mapeia-se quais as secretarias, departamentos, autarquias e instituições devem ser direta e subsidiariamente envolvidas, considerando atores municipais e de outras entidades federativas.

Nesta primeira fase, é importante definir se a política a ser desenvolvida terá um caráter

transversal, envolvendo diversas áreas por meio de uma coordenação interinstitucional; ou se a política focará em um setor específico, sendo desenvolvida por uma entidade específica com uma coordenação intersetorial<sup>22</sup>. No primeiro caso, o desenvolvimento da política envolve diversas secretarias, como meio ambiente, mudança do clima, agricultura, saúde, defesa civil e assistência social. Por outro lado, no segundo caso, a política concentra-se em uma área específica, como assistência social, por exemplo. Dada a multidimensionalidade do fenômeno das migrações no contexto de mudanças do clima, degradações ambientais e desastres, recomenda-se que a política envolva o maior número de entidades relevantes para abordar as manifestações desse fenômeno.

O mapeamento e a coordenação entre entidades governamentais são formas eficazes de garantir que não haverá sobreposições envolvendo ações e políticas já existentes, nem divergência na abordagem do tema entre diferentes setores. Em todos os casos, enfatiza-se a importância de designar um ponto focal para coordenar o desenvolvimento da política entre as distintas instituições<sup>23</sup>. Recomenda-se também a criação de um comitê ou conselho para coordenar as interações entre os distintos atores, de modo que essa estrutura institucional fique sob responsabilidade de um ponto focal.

### 3.2 DIAGNÓSTICO

O segundo passo é pesquisar dados e evidências, bem como políticas e iniciativas já existentes, visando elaborar um diagnóstico do contexto social e político do fenômeno no município específico. Nesta fase, investiga-se de forma transversal o contexto local por meio de uma Análise de Riscos e Vulnerabilidades Climáticas<sup>24</sup>. O risco de deslocamento refere-se à probabilidade de que o deslocamento ocorra

22. Torelly; Anschau; Dias, 2022.

23. UNDRR - UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. **Das Palavras à Ação:** O Deslocamento por Desastres: Como Reduzir o Risco, Abordar os Impactos e Reforçar a Resiliência. Genebra: UNDRR, 2019.

24. Torelly; Anschau; Dias, 2022.

durante um recorte temporal específico, como resultado da evolução de um evento de risco. O risco é composto por três elementos: **ameaça, exposição e vulnerabilidade**<sup>25</sup>.

A **ameaça** são fatores ambientais relacionados a desastres acontecidos e recorrentes, projeções de futuros acontecimentos, bem como se existem áreas em processo de degradação ambiental e vulneráveis a fenômenos de início lento. A análise da **exposição** é realizada por meio de mapeamentos de populações localizadas em áreas suscetíveis aos impactos desses desastres e da infraestrutura do local. A **vulnerabilidade** requer uma análise detalhada do contexto socioeconômico das pessoas afetadas, do acesso a serviços e políticas de prevenção para as pessoas mais vulneráveis e do destino das pessoas deslocadas ou migrantes (seja para outra região da cidade ou para outras localidades, bem como se há retorno aos locais afetados), ou do risco de que algumas pessoas se encontrem em situação de imobilidade.

Também (i) averigua-se a estrutura institucional já existente, (ii) investiga-se a existência de produção de dados relevantes, (iii) o desenvolvimento de pesquisas sobre a temática na localidade, além da (iv) existência de políticas que abordem de forma transversal certas dimensões do fenômeno. Alguns exemplos dessas políticas são Planos Locais de Ação Climática, Planos de Adaptação Climática, planos de conscientização

de ações em contexto de desastres, estratégias de implementação de serviços pós-desastres, ações de reforço para habitações e infraestrutura vulneráveis, entre outros<sup>26</sup>.

A partir do resultado do diagnóstico local, pode-se elaborar uma lista de prioridades, que pode ser expandida ou comparada com boas práticas nacionais, regionais ou globais, envolvendo localidades com desafios similares<sup>27</sup>. Embora o mapeamento exposto na primeira fase se concentre nas entidades primariamente envolvidas na elaboração da política, nesta segunda fase (e nas próximas) é possível contar com o apoio de parceiros. Essas entidades podem auxiliar em etapas do processo, como a investigação de dados relevantes e o compartilhamento de boas práticas.

Durante a elaboração do diagnóstico, pode-se identificar políticas que abordem de forma transversal um ou mais elementos do fenômeno, e pode-se considerar adicionar provisões específicas sobre mobilidade humana nesses instrumentos já existentes e em seus planos de monitoramento, ao invés de criar uma política nova.

### 3.3 PLANEJAMENTO

O planejamento é a efetiva formulação da política. Neste terceiro passo, analisa-se o diagnóstico obtido e as opções que melhor se adequam ao contexto do local, desenhando-se possíveis alternativas para selecionar a melhor opção, visando solucionar os desafios identificados. Nessa fase, também busca-se alinhar a nova política às normativas e instrumentos jurídicos locais e nacionais já existentes<sup>28</sup>.

Também é importante realizar um estudo aprofundado da viabilidade da implementação da política e como sua efetividade será avaliada. Para

25. UNDRR, 2019, p. 30.

26. BRASIL, 2016; Torelly; Anschau; Dias, 2022.

27. TORELLY, Marcelo; ANSCHAU, Ana Laura; DIAS, Anelise (Org.). **Governança Migratória Local: Ferramentas e Métodos**. 2. ed. Brasília: OIM, 2023.

28. Torelly; Anschau; Dias, 2022.

tanto, desenvolvem-se diretrizes, objetivos, ações e formas de monitoramento e avaliação da política, dentro do horizonte definido. Vale ressaltar que a nomenclatura dessas etapas pode mudar em cada política na prática ou material de estudo. As definições a seguir são sugestivas de elementos que compõem o planejamento da política<sup>29</sup>.

Por **diretriz**, entende-se a orientação geral da política, ou seja, o resultado final que ela visa alcançar por meio da implementação de todas as suas etapas. **Objetivos** são resultados intermediários que levam ao alcance da diretriz geral. **Ações** são as atividades necessárias para alcançar os objetivos ou resultados intermediários. A forma de **monitoramento e avaliação** consiste na metodologia empregada para acompanhar a operacionalização das ações e medir a efetividade da execução da política para alcançar os objetivos<sup>30</sup>. As estratégias de monitoramento e avaliação serão abordadas em maiores detalhes na próxima seção. Veja a seguir um exemplo dos elementos considerados no planejamento da política pública<sup>31</sup>.

Uma mesma política pública costuma conter vários objetivos, com a participação de distintos órgãos municipais nas ações para alcançá-los e abordar os diversos aspectos das migrações ambientais. O quadro a seguir exemplifica, de forma não exaustiva, alguns tipos de objetivos para uma política pública, abordando o deslocamento no contexto de desastres.

Observe que uma política específica (de redução de deslocamentos causados por desastres e de aumento de resiliência) pode conter todos esses objetivos, visando assegurar uma abordagem holística para todo o desenvolvimento da política. Entretanto, também é possível incluir alguns desses objetivos e ações em políticas mais amplas de desenvolvimento sustentável, estratégias ambientais, planos municipais de adaptação climática, planos de ação da defesa civil, entre outros.

29. Torelly; Anschau; Dias, 2022, p. 31.

30. Mais informações sobre elementos de políticas públicas relacionadas a migração podem ser encontrados em: Torelly; Anschau; Dias, 2022, p. 29-41.

31. Quadro adaptado de: Torelly; Anschau; Dias, 2022, p. 29.



## QUADRO 1. EXEMPLOS NÃO EXAUSTIVOS DE OBJETIVOS E AÇÕES ESTRUTURANTES PARA O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DE MIGRAÇÕES NO CONTEXTO DAS MUDANÇAS DO CLIMA, AMBIENTAIS E DOS DESASTRES <sup>32</sup>

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>OBJETIVO</b> | <p><b>MAPEAR POPULAÇÕES EM RISCO DE DESASTRES E REFORÇAR A RESILIÊNCIA</b></p> <p>A migração forçada ou deslocamento tendem a deixar as pessoas em contextos de extrema vulnerabilidade, por isso deve-se identificar onde estão localizadas essas populações e considerar estratégias para prevenir o deslocamento.</p>  |
| <b>AÇÕES</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapear deslocamentos anteriores e rotas migratórias;</li> <li>• Identificar populações em situação de risco, inclusive em situações de imobilidade;</li> <li>• Desenvolver medidas para aumentar a resiliência;</li> <li>• Adotar medidas para reduzir a exposição a desastres;</li> <li>• Considerar políticas de auxílio à migração como estratégia de adaptação;</li> <li>• Considerar medidas de realocação planejada para comunidades em alto risco.</li> </ul> |
| <b>OBJETIVO</b> | <p><b>PREPARAR PARA CASOS EM QUE O DESLOCAMENTO É INEVITÁVEL</b></p> <p>Existem contextos como desastres de início rápido ou devastação permanente, nos quais o deslocamento é a única chance razoável de sobrevivência, sendo necessário ter planos de contingência para tais situações.</p>   |
| <b>AÇÕES</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar instituições e pontos focais de deslocamento;</li> <li>• Assegurar disponibilidade e acesso a recursos essenciais para situações de crise;</li> <li>• Informar e consultar as comunidades em risco sobre os planos de segurança e evacuação;</li> <li>• Identificar áreas de abrigo e residência temporária;</li> <li>• Planejar prestação de serviços em situações emergenciais, como saúde, transporte e educação.</li> </ul>                          |
| <b>OBJETIVO</b> | <p><b>PREPARAR E IMPLEMENTAR RESPOSTAS A DESASTRES</b></p> <p>Durante a ocorrência de um desastre, é essencial o apoio público para garantir a proteção às pessoas afetadas.</p>  |
| <b>AÇÕES</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assegurar que as evacuações protejam os direitos humanos, incluindo a segurança contra violência baseada em gênero e o tráfico de pessoas;</li> <li>• Assegurar a priorização da proteção às crianças, idosos e pessoas com necessidades especiais e outros grupos vulneráveis, com perspectiva de gênero;</li> <li>• Identificar pessoas deslocadas, desabrigadas e desalojadas, juntamente com suas necessidades básicas.</li> </ul>                               |

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>OBJETIVO</b> | <p><b>PROTEGER E APOIAR A RESILIÊNCIA DAS POPULAÇÕES AFETADAS</b></p> <p>Para evitar o agravamento das vulnerabilidades e assegurar a recuperação e restabelecimento dos afetados, existem ações essenciais para alavancar a resiliência.</p>   |
| <b>AÇÕES</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultar e informar a população afetada sobre seus direitos e benefícios, como Bolsa família, auxílio aluguel etc.</li> <li>• Assegurar o acesso a serviços básicos, como o acesso ao SUS, a educação, ao transporte etc;</li> <li>• Facilitar a obtenção de novos documentos, se necessário;</li> <li>• Monitorar as necessidades e possíveis retornos ao longo do tempo;</li> <li>• Apoiar a reintegração no mercado de trabalho nas áreas de destino;</li> <li>• Apoiar a reintegração de crianças e adolescentes à escola de forma contínua.</li> </ul> |
| <b>OBJETIVO</b> | <p><b>ENCONTRAR SOLUÇÕES PARA O DESLOCAMENTO</b></p> <p>É necessário desenvolver estratégias no local de recepção de comunidades deslocadas ou migrantes para facilitar sua integração, diminuir sua exposição a riscos ambientais e sociais.</p>   |
| <b>AÇÕES</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultar a população afetada para desenvolver soluções dignas e duradoras;</li> <li>• Construir moradias populares em áreas seguras;</li> <li>• Reconstruir infraestrutura resiliente;</li> <li>• Incluir as necessidades dos migrantes nos planos de reconstrução e recuperação das áreas atingidas;</li> <li>• Assegurar o oferecimento de serviços às comunidades realocadas;</li> <li>• Assegurar a atribuição de orçamentos para implementar as ações necessárias, mesmo fora de contextos emergenciais.</li> </ul>                                    |
| <b>OBJETIVO</b> | <p><b>MONITORAR E AVALIAR A SITUAÇÃO AO LONGO DO TEMPO</b></p> <p>A mudança do clima aumenta a intensidade e frequência dos desastres e as áreas expostas a eles. Somado a isso, o crescimento populacional, aumento de desigualdades sociais e expansão urbana não planejada podem levar à construção de moradias irregulares em áreas vulneráveis. Por isso, é necessário monitorar constantemente os impactos sobre as populações e áreas expostas a riscos.</p>   |
| <b>AÇÕES</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar políticas periódicas de mapeamento de pessoas expostas a riscos;</li> <li>• Integrar dados de deslocamento em avaliações de risco municipais;</li> <li>• Monitoramento geofísico das áreas territoriais expostas;</li> <li>• Avaliar a reintegração de migrantes internos nos locais de destino, caso desejem retornar.</li> </ul>   |

32. Adaptado de: UNDRR, 2019.



OIM 2022 / Bruno MANCINELLE

### 3.4 CONSULTA PÚBLICA

A consulta pública é a fase na qual se testa as ideias formuladas com as partes interessadas na prática, as quais possuem conhecimentos específicos das dinâmicas socioambientais locais<sup>33</sup>. A participação pública pode aumentar a eficácia da implementação da política e tende a reduzir a necessidade de reformulação ao longo da implementação. Ressalta-se que as partes interessadas podem ser populações impactadas, imobilizadas ou que já estão em movimento.

É importante que o planejamento e implementação da política pública seja realizado conjuntamente com a população afetada<sup>34</sup>.

Comunidades, incluindo populações indígenas e povos e comunidades tradicionais, possuem um profundo conhecimento do território, dos riscos e das ameaças locais. Elas costumam possuir métodos tradicionais de prevenção e preparação para mudanças ambientais. É necessário também consultar populações idosas e jovens, entre outros grupos<sup>35</sup>.

A consulta pública pode ocorrer ao longo de todo o desenvolvimento da política pública, destacando-se a importância de organizar mecanismos de participação na fase do planejamento. Esses mecanismos podem ser consultas virtuais, audiências públicas, fóruns de debate, conferências temáticas, mesas de diálogo, entre outros<sup>36</sup>. É

33. THE UNITED NETWORK ON MIGRATION. **Implementing the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**. Guidance for governments and all relevant stakeholders. Geneva: UN Network on Migration, 2023.
34. CSM - CONFERÊNCIA SUL-AMERICANA SOBRE MIGRAÇÕES. **Diretrizes regionais em matéria de proteção e assistência a pessoas deslocadas a través de fronteiras e migrantes em países afetados por desastres de origem natural**. Buenos Aires: Secretaria Técnica da Conferência Sul-Americana sobre Migrações (ST-CSM), [s.d.].
35. UNDRR, 2019.
36. Torelly; Anschau; Dias, 2022.

interessante que o mecanismo escolhido possua elementos de participação periódica, com o objetivo de prolongar a participação até a fase da implementação e avaliação. Inclusive, nesse sentido, a consulta pública pode ser uma valiosa ferramenta de monitoramento e avaliação da política<sup>37</sup>.

### 3.5 IMPLEMENTAÇÃO

Após a aprovação da política, inicia-se a sua implementação. Implementar uma política pública é um processo complexo, com o envolvimento de diversos atores. Parte da sua complexidade refere-se ao planejamento orçamentário, matrizes de responsabilidade e prazos específicos. Por ser a fase mais complexa e longa do ciclo da política, requer uma estruturação precisa e detalhada, que se segue à fase de planejamento. A existência de delineamentos consistentes e coerentes orienta a implementação da política, fornecendo informações básicas sobre os propósitos e diretrizes, os meios planejados de execução, os resultados esperados e as ações atribuídas a todos os órgãos e partes interessadas envolvidas<sup>38</sup>. Nesta fase, inicia-se o monitoramento efetivo da política.

A implementação pode ser feita pelos atores que elaboraram a política, ou pode também envolver outros atores e partes interessadas<sup>39</sup>. Seu financiamento e planejamento orçamentário também dependerão do contorno temático da política a ser implementada, podendo advir do orçamento municipal, de empréstimos e financiamento de atores de outros níveis federativos, de editais de financiamento ou de financiamentos e investimentos internacionais. Portanto, para garantir uma implementação eficaz, é importante que tenham sido estabelecidas diretrizes, objetivos, ações e formas de monitoramento e avaliação bem determinados.

37. Torelly; Anschau; Dias, 2023.
38. Torelly; Anschau; Dias, 2022.
39. SABATIER, P; MAZMANIAN, Daniel, The Conditions of Effective Implementation: A guide to accomplishing policy objectives. **Policy Analysis**, [s.l.], v. 4, n. Fall, p. 481–504, 1979.
40. Torelly; Anschau; Dias, 2022.

### 3.6 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A estratégia de monitoramento é definida no momento do planejamento e executada ao longo da implementação da política. O monitoramento visa gerar dados para acompanhar a implementação dos objetivos e ações incluídos na política. Visa-se identificar se os processos estão atingindo os objetivos definidos, ou se são necessárias adaptações ao desenho inicial. O monitoramento é um processo contínuo ao longo da implementação. A avaliação da política acontece em momentos definidos ou apenas no final da implementação e objetiva avaliar a capacidade da política de alcançar as diretrizes estabelecidas e o impacto da política nos grupos de beneficiários<sup>40</sup>.



OIM Brasil 2024

O planejamento do monitoramento inclui o estabelecimento de (i) metas e indicadores, (ii) fontes de informação, (iii) atores responsáveis e (iv) horizontes temporais. A meta é a definição quantitativa de um determinado objetivo ou diretriz e os indicadores são as formas de medir o progresso das metas ou ações definidas<sup>41</sup>. Na elaboração dos indicadores, é necessário definir os dados existentes ou necessários para medi-los, a periodicidade, além de definir os atores responsáveis, as rotinas de validação e as possibilidades de reajuste da implementação.

Há diversas categorizações de indicadores, como<sup>42</sup>:

- Indicadores estruturais ou insumos: mede a existência e adoção de instrumentos legais, criação ou disponibilidade de mecanismos institucionais necessários para a implementação, disponibilidade de recursos.
- Indicadores de progresso: mede os esforços contínuos para transformar as ações delineadas nos resultados definidos.
- Resultado ou produto: mede o resultado da meta definida.

A fase do monitoramento é também um momento de considerar se os ritos de execução estão alcançando os objetivos e diretrizes definidas na política. Nesse caso, além da possibilidade de incluir a mobilidade humana em metas já existentes nas políticas públicas, também é possível adicionar a estas metas, indicadores relacionados à mobilidade humana<sup>43</sup>. A definição das metas e indicadores deve ser feita considerando o tipo de mobilidade humana e alterações ambientais presentes no município, a organização das instituições públicas e os mecanismos já existentes.

41. *Ibidem*.

42. The United Network on Migration, 2023.

43. CAIRNEY, Paul. **Understanding Public Policy: theories and issues**. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2012.



## 4. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Este documento faz uma breve abordagem sobre o tema de mobilidade humana – migração, deslocamento e realocação planejada – no contexto da mudança do clima e desastres, com foco nos municípios brasileiros. A incorporação de considerações relativas à mobilidade humana nas políticas locais permite que os municípios enfrentem melhor os desafios relacionados à mudança do clima e aos desastres, com foco no planejamento. Os municípios, por serem o ente federativo mais próximo do território, têm especial capacidade para atuar na agenda de mobilidade humana relacionada à mudança do clima, de maneira a garantir a construção de soluções adequadas às especificidades dos contextos locais. Para isto, é possível incorporar o tema da mobilidade humana de maneira transversal nas políticas públicas já

existentes no nível local, incluindo aquelas que focam na adaptação climática, gestão de riscos e de desastres, direitos e serviços, entre outras. Este documento traz algumas orientações iniciais para apoiar os municípios nesta incorporação.

A preparação dos municípios para enfrentar um contexto de mudanças climáticas e de desastres é essencial. Prevenir, mitigar e responder melhor aos deslocamentos permite minimizar os impactos dos desastres, salvar vidas e fortalecer as capacidades de proteção e garantia dos direitos humanos. Prevenir os fatores ambientais adversos que levam à migração é igualmente essencial para que a migração seja uma escolha e ocorra de forma segura e digna, com resultados melhores para os migrantes e suas sociedades de acolhida e de origem. Os desafios colocados pela mudança do clima mostram a importância de atuar de maneira decisiva, incluindo políticas ambiciosas de adaptação à mudança do clima que incorporem a mobilidade humana.





## EXEMPLOS DE COMO INTEGRAR QUESTÕES DE MOBILIDADE HUMANA EM CONTEXTO DE MUDANÇA DO CLIMA NAS POLÍTICAS MUNICIPAIS

- Inclusão da mobilidade humana em políticas públicas de mudança climática e desastres já existentes no município.
- Criação de políticas públicas locais que abordem migrações e deslocamentos no contexto das mudanças climáticas, da degradação ambiental e dos desastres.
- Promoção de estratégias relacionadas com a mobilidade humana como medida de adaptação à mudança climática, com abordagem transversal de direitos humanos.
- Produção de dados, estudos e evidências sobre a temática, tais como identificação de populações em risco de deslocamento.
- Inclusão de provisões específicas sobre prevenção, mitigação e resposta ao deslocamento por desastres, com especial atenção a vulnerabilidades específicas.
- Desenvolvimento e implementação de planos de monitoramento e avaliação dos aspectos relacionados à mobilidade humana no contexto de mudança do clima e desastres na política pública.'



OIM 2022 / Diogo FELIX

**AUTORA**  
Giulia Mancini Pinheiro

**EDITORES**  
Débora Castiglione (OIM)  
Rodrigo Führ (ABM)

**REVISÃO DE CONTEÚDO**  
Fábio Andó Filho (OIM)

**REVISÃO GRAMATICAL**  
Kaynara Llamocca (OIM)

**DIAGRAMAÇÃO**  
Vinicius Pontes (Refile Editorial)

**FOTO CAPA**  
OIM 2022 / Diogo FELIX

Esta publicação foi financiada pelo Fundo da OIM para o Desenvolvimento como parte do projeto "Fortalecendo capacidades dos governos municipais e governo federal brasileiro para responder aos desafios relacionados à migração interna, meio ambiente e mudança do clima".