



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

PARTICIPAÇÃO E EMPODERAMENTO SOCIAL NA
GESTÃO DE RISCOS:

UMA ANÁLISE EMPÍRICA DO NUPDEC RECIFE À LUZ DO
DIREITO DOS DESASTRES

MATHEUS DE OLIVEIRA SANTOS

RECIFE

2026

MATHEUS DE OLIVEIRA SANTOS

**PARTICIPAÇÃO E EMPODERAMENTO SOCIAL NA
GESTÃO DE RISCOS:**
**UMA ANÁLISE EMPÍRICA DO NUPDEC RECIFE À LUZ DO
DIREITO DOS DESASTRES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco, como requisito de qualificação para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Jurisdição, Cidadania e Direitos Humanos (Linha 02).

Orientador: Prof. Dr. Fábio Túlio Barroso.

Coorientadora: Profa. Dra. Cynthia Carneiro de Albuquerque Suassuna

RECIFE

2026

FICHA CATALOGRÁFICA

S237p Santos, Matheus de Oliveira.
Participação e empoderamento social na gestão de riscos:
uma análise empírica do NUPDEC Recife à luz do direito dos
desastres / Matheus de Oliveira Santos, 2026.
186 f. : il.

Orientador: Fábio Túlio Barroso.
Coorientador(a): Cynthia Carneiro de A. Suassuna.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de
Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Direito.
Mestrado em Direito, 2026.

1. Direitos fundamentais. 2. Mudanças climáticas.
3. Desastres ambientais - Legislação. 4. Participação social.
5. Responsabilidade por danos ambientais. 6. Política pública.
7. Direito ambiental. I. Título.

CDU 342.7

Luciana Vidal - CRB-4/1338

Participação e empoderamento social na Gestão de Riscos: uma análise empírica do NUPDEC Recife à luz do Direito dos Desastres. © 2026 by Matheus de Oliveira Santos is licensed under Creative Commons Attribution 4.0 International. To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

TERMO DE APROVAÇÃO

Mestrando: MATHEUS DE OLIVEIRA SANTOS

Título da dissertação: Participação e Empoderamento Social na Gestão de Riscos: uma análise empírica do NUPDEC Recife à luz do Direito dos Desastres.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco, na área de concentração Direito, Processo e Cidadania, tendo aderência à linha de pesquisa denominada “Jurisdição, Cidadania e Direitos Humanos (Linha 02), como requisito de qualificação para obtenção do grau de Mestre em Direito.

A presente dissertação foi defendida no dia 27 de abril de 2026, e aprovada pela banca examinadora assim constituída:



Documento assinado digitalmente
FABIO TULIO BARROSO
Data: 27/05/2026 08:50:19-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Orientador(a) e Presidente da Banca: Prof. Dr. Fábio Túlio Barroso (UNICAP)



Documento assinado digitalmente
CYNTHIA CARNEIRO DE ALBUQUERQUE SUASSUNA
Data: 01/06/2026 10:33:17-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Coorientador(a): Profa. Dra. Cynthia Carneiro de Albuquerque Suassuna (UNICAP)



Documento assinado digitalmente
JOSE MARIO WANDERLEY GOMES NETO
Data: 01/06/2026 10:49:45-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Titular Interno(a): Prof. Dr. José Mário Wanderley Gomes Neto (UNICAP)



Documento assinado digitalmente
REJANE LUCENA
Data: 01/06/2026 11:28:58-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Titular Externo(a): Profa. Dra. Rejane Lucena (CEMADEN)

RECIFE

2026

A Paulo Airton – homem inspirador e apaixonado pela vida – por sua companhia, seus conselhos, exemplos, e, sobretudo, sua amizade.

À mulher mais corajosa e Bela que já pisou nesta terra: Maria Izabel de Oliveira.

À minha mãe, Martha Lúcia, pela força e dedicação intermináveis.

AGRADECIMENTOS

Sou profundamente grato a Deus por me permitir compartilhar momentos e construir laços com tantas pessoas incríveis, neste breve intervalo de tempo que chamamos de vida.

Agradeço a Paulo Airton, a quem eu dedico este trabalho e todas as minhas conquistas acadêmicas e profissionais. Conhecer Paulo foi um verdadeiro divisor de águas em minha vida: seu exemplo, paixão, entusiasmo e visão de mundo me mostraram a verdadeira beleza do que é ser humano. Paulo é – e sempre será! – a minha maior referência enquanto homem, marido, profissional, professor, estudante, artista, amigo, pessoa... Desde que o conheci, Paulo se dedicou a me encorajar e a me mostrar que eu sou bom no que faço, e que eu sou capaz de estar onde estou. E como se tudo isso já não bastasse, ele se dedicou, até os seus últimos dias, em cuidar deste trabalho, e a cuidar – como sempre fez – de mim. Obrigado por tudo, tio Paulinho... a sua presença seguirá sempre aqui, comigo; a cada conquista e a cada passo dado, a sua vida será celebrada, e os seus exemplos serão repassados. Que saudade, meu irmão! Obrigado!

À minha mãe, Martha Lúcia, por seu amor, força e dedicação, que sustentam e tornam possíveis todos os sonhos. Mainha, ainda que a senhora se imagine distante deste trabalho, saiba que você é, em essência, tudo o que representa ele. Sem você, nada disso seria possível. A você, dedico toda a minha vida. Te amo.

À minha avó Maria Izabel, por ser a representação de força e coragem que precisamos para lutar e alcançar tudo o que insistem em dizer que não somos capazes. Da Mata ao centro comercial de Recife, a vida inspiradora de Bela fala muito, sem precisar dizer uma palavra. Sua valentia e bravura, em forma de gestos e (muito) trabalho, construíram nossa família. E, no final dessa história tão Bela, o privilegiado fui eu! Nasci, fui educado, acompanhei o envelhecimento, cuidei, fiquei no colo, *chambreguei*, cheirei, beijei (na boca), sorri e chorei com você. E, entre as idas e vindas da lucidez, pude estar sempre ao seu lado... Obrigado, vó!

Ao meu amor: Thamires Mayara. Thamires me mostra – e comprova –, diariamente, que não existe um teto para o amor que eu sinto por ela. Não sei como conclui a graduação e cheguei até a fase inicial deste mestrado sem você, mas tenho a certeza de que a conclusão deste trabalho só foi possível graças à sua presença – ao seu carinho, cuidado, apoio, força, amor e *denço*, muito *denço*. E, por falar em certezas, a vida ao seu lado me oferece a mais bonita de todas: a certeza de felicidade. Obrigado por me permitir fazer parte de sua vida, e por me presentear, a

cada segundo, com a sua beleza de espírito, simplicidade e luz. Te amo muito (*mais do que você, claro*).

À minha (co)orientadora, Profa. Cynthia Suassuna, pelo prazer de tê-la ao meu lado durante toda a construção deste trabalho. Eu tenho plena consciência de que sou um dos poucos pesquisadores que possuem a felicidade – e privilégio –, de contar com a orientação de alguém que também é fonte de inspiração. Sou muito grato à Cynthia, por acreditar em mim desde o nosso primeiro encontro, quando era seu aluno de Direito Ambiental, ainda na graduação. De lá pra cá, minha admiração só aumentou. E esta conclusão se dá, essencialmente, pelo esforço e cuidado de Cynthia para comigo e para com este trabalho.

À Maria Afra, por receber e gentilmente viabilizar o acesso às informações necessárias à realização desta pesquisa. Afra, além de extremamente gentil, se dedicou a ajudar de forma totalmente altruísta. Os estudos e resultados apresentados nesta dissertação só foram possíveis graças a amizade e abertura institucional de Afra na Defesa Civil do Recife.

À Rejane Lucena, pelos ensinamentos e orientações decisivas na reta final e pré-banca desta dissertação. É um privilégio ter a presença de uma das responsáveis pela criação do objeto de estudo do trabalho que aqui tenho o prazer de apresentar.

Ao Pe. Delmar Cardoso, pelo cuidado, generosidade e abertura: a viabilização deste mestrado passou diretamente por seu olhar atento e por seus esforços ao longo de toda esta jornada, ao tornar possível a desafiadora conciliação entre a minha atuação profissional e os estudos. Serei eternamente grato por esse gesto, que fez ser possível a realização deste sonho.

Ao Pe. Lúcio Flávio, por toda a generosidade e abertura. A viabilização deste mestrado também passou diretamente por sua intervenção, ao contribuir diretamente com a flexibilização dos horários de trabalho e estudos, especialmente no momento inicial – e mais desafiador – deste percurso formativo. Serei eternamente grato por esse e tantos outros gestos de cuidado, que tornaram possível a realização deste sonho.

Ao Pe. Pedro Rubens, querido e eterno Reitor da Unicap, pelo olhar atento, liderança sensível e abertura transformadora. Nossa trajetória revela uma curiosa sincronicidade: iniciei minha vida na Unicap no mesmo ano em que assumiu a Reitoria. Naquele momento, começava meus estudos fundamentais no Liceu, recém-transferido para as instalações do Nóbrega. Desde então, muitas histórias e conquistas foram construídas sob sua gestão — não por mera coincidência, mas como fruto direto dela. Muito obrigado, Pedro!

À Universidade Católica de Pernambuco, minha segunda (talvez primeira) casa, por abrir as suas portas acadêmicas e comunitárias, por meio de quem a faz: seus representantes e colaboradores. Sem isso, nada teria sido possível. A todos os gestores e funcionários/colegas que a fazem, meu muito obrigado!

À coordenação do PPGD – Programa de Pós-graduação em Direito da UNICAP, na figura do Professor Glauco Salomão, por toda a compreensão, ensinamentos, publicações e parceria ao longo dos anos de Mestrado.

Aos Professores do PPGD – Programa de Pós-graduação em Direito da UNICAP, pelos ensinamentos e direcionamentos ao longo desses 03 (três) anos de Mestrado. Em especial, a meu Professor e Orientador Fábio Túlio, pela abertura, parceria e flexibilização ao longo desta jornada.

Ao Laboratório de Inovação para Mudanças Climáticas e Sustentabilidade – LIMCS da UNICAP, por ser um ponto de apoio a esta pesquisa, por meio da sempre presente professora Cynthia e equipe.

Ao Liceu de Artes e Ofícios, por abrir suas portas em uma fase formativa tão importante, construindo as bases para o meu amadurecimento acadêmico e profissional. Em especial, às pessoas que fizeram/fazem a escola, e que, hoje, tenho o privilégio de ter suas amizades. Lailson, Rege, Zélia e Betânia: muito obrigado!

Às minhas tias Dielú e Leni, por todo o carinho, ensinamentos e cuidado ao longo de minha vida. Em vocês, sintetizo minha gratidão a todo o nosso núcleo familiar. O que me proporcionaram com os seus exemplos de estudo e dedicação não tem medida, e a gratidão, o respeito e a admiração que carrego são ainda maiores. Muito obrigado por tudo.

À Carolina Rodrigues, por se fazer presente diante de tantos desafios. Seu cuidado e amor por Paulo também me alcançaram. Toda a contribuição e orientação que recebi nos encontros com Paulinho, passaram diretamente pela presença e carinho de Carol. Muito obrigado por tudo.

Aos amigos de vida, e tantos outros que contribuíram – direta e/ou indiretamente – com este trabalho que aqui apresento.

A todos(as): obrigado, obrigado e obrigado!

RESUMO

O cenário contemporâneo, marcado pela intensificação e recorrência de eventos climáticos extremos potencializados pelas mudanças climáticas impõe ao Direito a necessidade de abordagens inovadoras orientadas à gestão qualificada dos riscos. No entanto, no Brasil, os desastres não atingem a todos da mesma forma. Comunidades periféricas, marcadas por limitações de acesso a recursos, informação e mecanismos de proteção, são as mais afetadas pelos desastres, ao mesmo tempo em que, historicamente, permanecem à margem dos processos decisórios locais, sendo frequentemente destinatárias passivas de decisões tomadas de forma externa e verticalizada. Nesse contexto, a partir do referencial teórico do Direito dos Desastres, que não se esgota na proteção técnica do Estado, mas exige a participação ativa das comunidades como condição de sua legitimidade e efetividade, esta pesquisa problematiza como a política municipal de gestão de riscos do Recife, conforme delineada em seus documentos normativos e institucionais, especialmente aqueles que disciplinam os Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (NUPDECs), incorpora mecanismos juridicamente estruturados de participação social na gestão de riscos e desastres. A questão central consiste em verificar se o NUPDEC, enquanto instrumento de participação social, promove deliberação, inclusão e empoderamento comunitário na proteção e defesa civil local. Para a concretização deste objetivo, foi realizada uma pesquisa de abordagem empírica mista, com predominância da análise documental como percurso metodológico à pesquisa qualitativa, tendo os documentos institucionais, relatórios, e legislações relacionadas ao Programa NUPDEC do município do Recife, como fontes principais da investigação. Complementarmente, foram realizadas entrevistas em forma de um questionário (Likert) aplicado a participantes egressos do Programa, com a finalidade de tornar percepções subjetivas em dados quantificáveis, com o posterior cruzamento com os achados documentais. A análise documental identificou que o modelo pedagógico do NUPDEC tende à verticalização, com conteúdos definidos institucionalmente e participação predominantemente receptiva. Os dados exploratórios do questionário revelaram, porém, que os próprios participantes percebem o programa de forma amplamente positiva, inclusive nas dimensões de participação e empoderamento. Essa tensão não invalida nenhuma das duas perspectivas: ela aponta para a complexidade do fenômeno estudado e para o fato de que a análise crítica de uma iniciativa pública pode identificar limitações estruturais que não são necessariamente percebidas pelos seus beneficiários. Embora ainda demande maior aprofundamento institucional para assegurar o efetivo empoderamento comunitário e a consolidação da resiliência em nível local, o cruzamento das análises realizadas evidencia o papel dos NUPDECs como uma estratégia relevante para o enfrentamento das vulnerabilidades associadas aos desastres socioambientais.

Palavras-chave: Participação Social. Empoderamento. Direito dos Desastres. Mudanças Climáticas. Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil – NUPDEC.

ABSTRACT

The contemporary scenario, marked by the intensification and recurrence of extreme climate events driven by climate change, imposes upon the law the need for innovative approaches oriented toward the qualified management of risks. However, disasters do not affect all populations equally in Brazil. Peripheral communities, characterized by limited access to resources, information, and protection mechanisms, are the most severely impacted by disasters, while historically remaining at the margins of local decision-making processes, often serving as passive recipients of externally imposed, top-down decisions. In this context, drawing on the theoretical framework of Disaster Law – which does not confine itself to the State's technical protection but rather requires the active participation of communities as a condition for its legitimacy and effectiveness – this research problematizes how the municipal risk management policy of Recife, as outlined in its normative and institutional documents, particularly those governing the Community Centers for Civil Protection and Defense (NUPDECs), incorporates legally structured mechanisms for social participation in disaster risk management. The central question is whether the NUPDEC, as an instrument of social participation, fosters deliberation, inclusion, and community empowerment in local civil protection and defense. To achieve this objective, an empirical study with a mixed-methods approach was conducted, with a predominance of documentary analysis as the methodological pathway for qualitative research. Institutional documents, reports, and legislation related to the NUPDEC Program in the municipality of Recife were used as the primary sources of investigation. Complementarily, interviews were conducted in the form of a Likert-scale questionnaire administered to former program participants, with the aim of transforming subjective perceptions into quantifiable data, subsequently cross-referenced with the documentary findings. The documentary analysis identified that the pedagogical model of the NUPDEC tends toward verticalization, with institutionally defined content and predominantly receptive forms of participation. However, the exploratory questionnaire data revealed that participants themselves perceive the program in a largely positive manner, including in the dimensions of participation and empowerment. This tension does not invalidate either perspective; rather, it points to the complexity of the phenomenon under study and to the fact that a critical analysis of a public initiative may identify structural limitations that are not necessarily perceived by its beneficiaries. Although further institutional development is still required to ensure effective community empowerment and the consolidation of resilience at the local level, the triangulation of the analyses conducted highlights the role of NUPDECs as a relevant strategy for addressing vulnerabilities associated with socio-environmental disasters.

Keywords: Social Participation. Empowerment. Disaster Law. Climate Change. Community Centers for Protection and Civil Defense – NUPDEC.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Multidimensionalidade do conceito de participação	64
Quadro 2 - Dimensões dos Sentidos da Participação	65
Quadro 3 - Síntese dos documentos selecionados e categorias de análise elaboradas	109
Quadro 4 - Distribuição dos constructos e afirmações do questionário	114
Quadro 5 - Comunicação em RRD – Projeto NUPDEC Comunitário segundo categorias de análise	125
Quadro 6 - Relatório oficial das atividades e resultados do Programa nos anos de 2022, 2023 e 2024 sob as categorias de análise	131
Quadro 7 - Matriz comparativa crítica dos Planos de Contingência de Recife (2022, 2023 e 2024).....	140
Quadro 8 - Tabela dos Resultados Descritivos por Questão	158
Quadro 9 - Tabela dos Resultados por Constructo	159

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - distribuição divergente das respostas (por questão) dentro de cada constructo...	160
Gráfico 2 - médias ponderadas (por questão).....	160
Gráfico 3 – distribuição média de respostas (por constructo)	161
Gráfico 4 - resultados quantitativos do constructo 01: participação comunitária	163
Gráfico 5 - resultados quantitativos do constructo 02: Capacitação Comunitária	165
Gráfico 6 - resultados quantitativos do constructo 03: Efetividade do Programa	166

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Intersecção entre o Direito Ambiental e o Direito dos Desastres	42
Figura 2 – O Ciclo do Direito dos Desastres	45
Figura 3 - Percurso metodológico	88

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CC – Código Civil

CEMADEN – Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais

CENAD – Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres

CONPDEC – Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil

CPC – Código de Processo Civil

CPRM – Serviço Geológico do Brasil (Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais)

CRFB/88 – Constituição Federal da República de 1988

FUNCAP – Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil

MI – Ministério da Integração Nacional (denominação anterior)

MIDR – Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

NUPDEC – Núcleo Comunitário de Proteção e Defesa Civil

PNPDEC – Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

RRD – Redução de Riscos de Desastres

S2ID – Sistema Integrado de Informações sobre Desastres

SEDEC – Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil

SINPDEC – Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

STF – Supremo Tribunal de Justiça

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TJPE – Tribunal de Justiça de Pernambuco

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	DO CONTEXTO SOCIAL AO SENTIDO JURÍDICO: A LEGITIMIDADE DO DIREITO NO TRATAMENTO DOS DESASTRES	22
2.1	VULNERABILIDADE E RESILIÊNCIA COMO CATEGORIAS JURÍDICO-POLÍTICAS DOS DESASTRES	27
2.1.1	Vulnerabilidade: injustiça socioambiental e distribuição desigual dos riscos 28	
2.1.2	Resiliência: o caminho à superação da vulnerabilidade	34
2.2	ENTRE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O DIREITO AMBIENTAL: O DIREITO DOS DESASTRES COMO UM CAMPO JURÍDICO EMERGENTE NO BRASIL	38
2.2.1	O Ciclo do Direito dos Desastres e suas implicações jurídicas	43
2.2.1.1	Prevenção e mitigação dos riscos	46
2.2.1.2	Resposta emergencial	48
2.2.1.3	Compensação e Reconstrução	51
2.2.2	As múltiplas dimensões de abordagem do direito dos desastres	54
2.2.3	A regulação jurídica dos desastres no Brasil	57
3	O DIREITO À PARTICIPAÇÃO PARA ALÉM DO SUFRÁGIO: COMUNIDADES, RISCOS E DEMOCRACIA NA GESTÃO DE DESASTRES	62
3.1	DA POLISSEMIA À NORMATIVIDADE: OS SENTIDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	62
3.2	PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA DELIBERATIVA: A EXIGIBILIDADE DE UM DIREITO FUNDAMENTAL EM ESCALA LOCAL	68
3.2.1	Ente Local como Espaço Privilegiado da Democracia Participativa na Gestão de Desastres	74
3.3	SABER PARA PARTICIPAR: A EDUCAÇÃO EM REDUÇÃO DE RISCOS COMO FUNDAMENTO JURÍDICO DO EMPODERAMENTO COMUNITÁRIO	76
3.3.1	Empoderamento como categoria jurídico-pedagógica na gestão participativa de riscos e desastres	80
4	APESQUISA EMPÍRICA MISTA COMO ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO DO NUPDEC COMUNITÁRIO RECIFE	87
4.1	A ANÁLISE DOCUMENTAL NA PESQUISA QUALITATIVA: NATUREZA, APLICABILIDADE E METODOLOGIA	96
4.1.1	Pesquisa documental ou revisão bibliográfica? Entendendo as diferenças	99
4.1.2	Analisando o Programa NUPDEC Comunitário Recife: do processo de coleta documental à seleção das categorias de análise.	100
4.1.2.1	Categorias de Análise Documental	104
4.1.2.1.1	Categoria de análise 1 – Reconhecimento da Participação Comunitária	105

4.1.2.1.2	Categoria de análise 2 – Qualidade e Alcance dos Mecanismos de Participação	106
4.1.2.1.3	Categoria de análise 3 – Empoderamento Comunitário	106
4.1.2.1.4	Categoria de análise 4 – Posicionamento no Ciclo de Gestão de Desastres e Responsabilidade Estatal	107
4.2	ENTREVISTAS ESTRUTURADAS EM ESCALA LIKERT COMO TÉCNICA METODOLÓGICA DE CARÁTER COMPLEMENTAR	110
4.2.1	A montagem do questionário em escala Likert: estruturação e definição dos constructos.....	111
5	OS RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO	118
5.1	RESULTADOS DA ANÁLISE DOCUMENTAL.....	118
5.1.1	Documentos institucionais do NUPDEC Recife.....	119
5.1.1.1	Documento I: Comunicação em RRD (Redução de Riscos e Desastres) - Projeto NUPDEC Comunitário Recife	119
5.1.1.1.1	<i>Reconhecimento da participação comunitária</i>	<i>120</i>
5.1.1.1.2	<i>Qualidade e alcance dos mecanismos de participação</i>	<i>121</i>
5.1.1.1.3	<i>empoderamento comunitário</i>	<i>122</i>
5.1.1.1.4	<i>Posicionamento no Ciclo de Gestão de Desastres e Responsabilidade Estatal</i>	<i>124</i>
5.1.1.2	Documento II: Relatório oficial das atividades e resultados do Programa NUPDEC Recife - anos 2022, 2023 e 2024.	126
5.1.1.2.1	<i>Reconhecimento da participação comunitária</i>	<i>126</i>
5.1.1.2.2	<i>Qualidade e Alcance dos Mecanismos de Participação.....</i>	<i>128</i>
5.1.1.2.3	<i>Empoderamento comunitário</i>	<i>129</i>
5.1.1.2.4	<i>Posicionamento no Ciclo de Gestão de Desastres e Responsabilidade Estatal</i>	<i>130</i>
5.1.1.3	Documento III: Os Planos de Contingência da cidade do Recife – anos 2022, 2023 e 2024	132
5.1.1.3.1	<i>Reconhecimento da Participação Comunitária.....</i>	<i>133</i>
5.1.1.3.2	<i>Qualidade e Alcance dos Mecanismos de Participação.....</i>	<i>134</i>
5.1.1.3.3	<i>Empoderamento Comunitário.....</i>	<i>135</i>
5.1.1.3.4	<i>Posicionamento no Ciclo de Gestão de Desastres e Responsabilidade Estatal</i>	<i>137</i>
5.1.2	Documentos Normativos Estruturantes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.....	141
5.1.2.1	Documento IV: Decreto Federal nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020 .	141
5.1.2.1.1	<i>Reconhecimento da Participação Comunitária.....</i>	<i>142</i>
5.1.2.1.2	<i>Qualidade e Alcance dos Mecanismos de Participação.....</i>	<i>143</i>
5.1.2.1.3	<i>Empoderamento Comunitário.....</i>	<i>144</i>

5.1.2.1.4	<i>Posicionamento no Ciclo de Gestão de Desastres e Responsabilidade Estatal</i>	145
5.1.2.2	Documento V — Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015-2030	146
5.1.2.2.1	<i>Reconhecimento da Participação Comunitária</i>	150
5.1.2.2.2	<i>Qualidade e Alcance dos Mecanismos de Participação</i>	151
5.1.2.2.3	<i>Empoderamento Comunitário</i>	152
5.1.2.2.4	<i>Posicionamento no Ciclo de Gestão de Desastres e Responsabilidade Estatal</i>	153
5.1.2.3	Nota sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil 2025–2035	155
5.2	RESULTADOS DA METODOLOGIA COMPLEMENTAR: APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO LIKERT	157
5.2.1	Constructo 1: Participação Comunitária (Q1–Q4)	161
5.2.2	Constructo 2: Capacitação Comunitária (Q5–Q7)	163
5.2.3	Constructo 3: Efetividade do Programa (Q8–Q10)	165
5.3	RESULTADOS FINAIS: TRIANGULAÇÃO ANALÍTICA ENTRE OS DOCUMENTOS E O QUESTIONÁRIO LIKERT	168
6	CONCLUSÃO	171
7	REFERÊNCIAS	175

1 INTRODUÇÃO

Os desastres figuram entre as principais preocupações do mundo contemporâneo, exigindo respostas jurídicas que superem abordagens meramente reativas ou consequencialistas. Observa-se, nesse cenário, uma transição progressiva de um modelo centrado na reparação dos danos para uma ética de gestão de riscos, marcada pela antecipação, pela prevenção e pela responsabilização dos diversos atores sociais envolvidos. Tal deslocamento teórico-prático acompanha a própria evolução legislativa e institucional do tratamento jurídico dos desastres, consolidando um campo normativo autônomo e em expansão: o Direito dos Desastres. Este ramo jurídico emergente ganha forma a partir da percepção de que a gravidade e a imprevisibilidade desses acontecimentos exigem uma regulação capaz de lidar com o risco, o perigo e a incerteza¹ de forma estruturada e antecipatória. Trata-se de um campo que evidencia a urgência da crise climática² global, num cenário de crescente frequência de acidentes tecnológicos, de expansão acelerada do consumo e de intensificação dos efeitos das mudanças climáticas (Carvalho, 2015, p. 21-22).

A teoria do Direito dos Desastres, porém, não se limita à construção de um arcabouço normativo combativo. Ela impõe, igualmente, que a atuação estatal se materialize por meio de políticas e instrumentos multidisciplinares, capazes de responder de forma adequada à complexidade dos fenômenos que pretende regular, o que inclui, de forma inescapável, a dimensão da participação social comunitária como condição de legitimidade e de efetividade das políticas de proteção civil. É nessa perspectiva que o presente trabalho se insere: sob a égide do Direito dos Desastres brasileiro e orientado pela compreensão de que a gestão de riscos exige integração multidisciplinar ao longo de todo o ciclo dos desastres – da prevenção estrutural à reconstrução participativa –, esta dissertação investigou como a política municipal de gestão de riscos do Recife, tal como delineada em seus documentos normativos e institucionais incorpora

¹ O risco, entendido como uma forma de comunicação orientada ao futuro, adquire significado por meio da distinção construtivista entre o provável e o improvável. Trata-se de um processo de racionalização das incertezas que acompanha toda reflexão sobre o futuro, especialmente nos processos decisórios marcados pela racionalidade limitada (*bounded rationality*). Nesse contexto, os desastres representam uma intensificação das indeterminações próprias da antecipação do risco, isto é, ampliam as dificuldades de descrição e controle dos seus perigos. Assim, a dinâmica entre riscos e perigos se manifesta tanto em situações de incerteza científica (riscos abstratos) quanto na impossibilidade de conhecer ou controlar plenamente o que o sistema observa como ameaça. Os desastres, portanto, promovem um entrelaçamento complexo entre riscos e perigos, configurando relações sistêmicas complexas que tornam cada vez mais difusas as fronteiras entre ambos (Luhmann, 2002).

² A crise climática refere-se ao agravamento das mudanças no clima da Terra, impulsionado principalmente pelas emissões antrópicas de gases de efeito estufa, resultando em aquecimento global, eventos extremos mais frequentes e impactos socioambientais amplos (IPCC, 2021).

– ou deixa de incorporar –, mecanismos juridicamente estruturados de deliberação, inclusão e empoderamento comunitário, com foco específico nos documentos que disciplinam os Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (NUPDECs).

A hipótese que orienta a investigação é a de que o NUPDEC Comunitário Recife, embora concebido como instrumento de participação social e legitimado por um discurso institucional comprometido com o protagonismo comunitário, opera predominantemente no registro da participação funcional – capacitando tecnicamente as comunidades para atuar dentro de protocolos institucionalmente definidos –, sem alcançar, de forma sistemática, o nível da participação transformadora que o Direito dos Desastres e a pedagogia empoderadora de tradição freireana reconhecem como condição de uma proteção civil genuinamente democrática. Essa limitação, como se procurará demonstrar, não resulta exclusivamente de escolhas institucionais locais, mas tem raízes estruturais no próprio arcabouço normativo federal, que reconhece formalmente a participação comunitária sem criar os mecanismos de exigibilidade necessários para que ela se converta em poder deliberativo real.

O trabalho foi, assim, dividido em quatro capítulos, além desta introdução. No primeiro capítulo, foram caracterizados o contexto social e o sentido jurídico dos desastres, em busca de um entendimento sobre o papel do direito no tratamento dos mesmos, e suas sucessivas formas jurídico-sociais – desde a legitimação pelo sistema jurídico, passando pelo fundamental papel sobre os seus fatores transversais intrínsecos (vulnerabilidade e resiliência), até o advento do Direito dos Desastres enquanto ramo jurídico autônomo e multidimensional, a partir da percebida interseção com o Direito Ambiental e as Mudanças Climáticas no Brasil. Nesse desenvolvimento, se deu destaque ao modo com que o enfrentamento jurídico-institucional dos desastres se apresenta como tarefa complexa e desafiadora, sobretudo em um contexto de incertezas climáticas e sociais crescentes.

No segundo capítulo, como a hipótese desta investigação aponta, foi contemplada uma reflexão sobre a Participação Social enquanto um direito para além do sufrágio. O capítulo desenvolveu uma abordagem sobre o papel das comunidades no gerenciamento de riscos de desastres, navegando entre a polissemia, normatividade e sentidos da participação social enquanto direito fundamental, avançando para o debate sobre como a teoria da democracia deliberativa, de Jürgen Habermas, pode contribuir para a efetividade da participação nos espaços da gestão de riscos, dando destaque ao município enquanto instância central e natural de engajamento popular e de estruturação das ações, dada sua natureza de proximidade local entre o poder público e os cidadãos. Posteriormente, foram trabalhadas as perspectivas que são

o coração deste trabalho: a educação crítica como eixo da participação social na busca pelo empoderamento comunitário diante dos desafios da gestão de riscos e desastres.

Outrossim, a fim de testar a hipótese deste trabalho, foi desenvolvida uma pesquisa empírica mista sobre o Programa NUPDEC Comunitário do município do Recife. No terceiro capítulo, foi apresentado que a investigação teve os documentos institucionais, relatórios e legislações relacionadas ao Projeto NUPDEC Recife como fontes principais da pesquisa. Complementarmente, foram realizadas entrevistas em forma de questionário (Likert) aplicados com participantes egressos do Programa, com a finalidade de tornar percepções subjetivas em dados quantificáveis, com o posterior cruzamento com os achados documentais. O foco, portanto, foi a análise documental, em conformidade com o objetivo principal da dissertação, resultando, assim, numa pesquisa qualitativa, com predominância documental, complementada pela utilização da técnica de entrevistas usando um questionário tipo Likert. A combinação metodológica proposta justifica-se pela necessidade de triangulação entre o exame normativo-documental e a percepção prática dos participantes concluintes da *capacitação* dos Núcleos, favorecendo a construção de um diagnóstico mais robusto sobre a participação social e a percepção da efetividade do Programa para a comunidade.

No último capítulo foram apresentados os resultados da pesquisa empírica desenvolvida. Nele, se expôs os resultados obtidos por meio da pesquisa documental e da aplicação do questionário estruturado em escala Likert, com vistas a analisar a participação social e percepção de efetividade por parte dos egressos do Programa. A partir da triangulação metodológica proposta, buscou-se compreender, de forma integrada, a compatibilidade entre os documentos (institucionais e normativos) oficiais relacionados ao Programa e as percepções da comunidade sobre sua participação.

Ademais, cumpre destacar que esta dissertação insere-se num campo de investigação que, embora crescente no plano internacional, permanece ainda pouco sistematizado no âmbito do Direito brasileiro: a análise jurídica crítica das políticas públicas municipais de participação comunitária na gestão de riscos e desastres. O Direito dos Desastres consolidou-se no Brasil, nas últimas décadas, como área de pesquisa predominantemente voltada à análise das fontes normativas como leis, decretos, regulamentos e instrumentos internacionais, à responsabilidade civil do Estado em contextos de desastre e às estruturas institucionais do sistema nacional de proteção civil. A dimensão empírica e pedagógica da gestão de riscos, isto é, a análise de como as políticas de educação e participação comunitária efetivamente operam no território, em que medida produzem empoderamento, no sentido juridicamente relevante do termo, e de que modo

os instrumentos normativos federais condicionam ou limitam essas práticas no plano municipal constitui, nesse contexto, uma fronteira de investigação ainda em construção, para a qual existem poucos precedentes consolidados na literatura jurídica nacional. Ao tomar como objeto um programa municipal concreto, como o NUPDEC Comunitário Recife, e submetê-lo a um conjunto articulado de categorias analíticas derivadas, simultaneamente, do Direito dos Desastres e da Educação Crítica, e ao triangular análise documental com dados exploratórios de percepção dos próprios participantes, esta dissertação propõe uma abordagem metodológica que, tanto quanto o objeto substantivo que investiga, é em si mesma uma contribuição ao campo: ela demonstra que o Direito dos Desastres pode e deve dialogar com a análise empírica das políticas públicas, com a teoria pedagógica do empoderamento e com os saberes das comunidades afetadas – e que esse diálogo não fragiliza o rigor jurídico da análise, mas o aprofunda, ao ancorá-lo na realidade concreta que as normas pretendem transformar.

2 DO CONTEXTO SOCIAL AO SENTIDO JURÍDICO: A LEGITIMIDADE DO DIREITO NO TRATAMENTO DOS DESASTRES

A preocupação com os desastres e com o papel do Direito na tentativa de controlar ou mitigar seus efeitos acompanha o próprio percurso histórico da humanidade na busca pela sobrevivência. O que hoje se denomina Direito dos Desastres é reflexo de uma longa trajetória de enfrentamento do imprevisível. A forma como a humanidade compreende os desastres passou por transformações marcantes: inicialmente vistos como manifestações divinas, sinais da fúria dos deuses; depois, como demonstrações do poder destrutivo da natureza, frente ao qual pouco se podia fazer; e, na contemporaneidade, como fenômenos cuja gravidade depende diretamente das vulnerabilidades sociais e ambientais que os alimentam. Essa mudança de perspectiva fez com que os desastres deixassem de ser compreendidos como eventos naturais inevitáveis para se tornarem acontecimentos que demandam gestão, planejamento e resposta organizada (Carvalho, 2015, p. 22). Antes do aprofundamento dos elementos que fundamentarão as reflexões e análises deste trabalho, faz-se necessário, portanto, compreender o percurso interpretativo dos desastres sob as lentes jurídicas.

Ao longo da história, a atenção sempre foi voltada para ameaças imediatas, em detrimento de perigos remotos e difusos. Essa limitação cognitiva ajuda a compreender por que as sociedades contemporâneas ainda enfrentam dificuldades para prevenir riscos complexos, como os desastres ambientais. É precisamente nesse ponto que o Direito assume papel decisivo: o de criar mecanismos de estabilidade e segurança jurídica capazes de orientar decisões e ações em contextos de crise, sem perder a agilidade e a capacidade de adaptação que a urgência dos desastres exige (Carvalho e Damacena, 2013, p. 14-15).

A compreensão do que se entende por desastre, contudo, oscila entre duas dimensões interligadas: a causa e a consequência. Essa relação pendular reflete a complexidade e a especificidade de fenômenos socioambientais que, além de terem grande impacto humano e ecológico, despertam forte atenção midiática e geram repercussões econômicas, políticas, jurídicas e ambientais, sendo capazes de abalar a estabilidade do sistema social como um todo. Tradicionalmente, como herança das primeiras acepções do que são os desastres, a própria noção de catástrofe esteve associada a todos os eventos naturais que produzem danos humanos e materiais. Essa visão naturalista repousa sobre uma separação rígida entre ser humano e natureza, tratando os desastres como acontecimentos excepcionais e irresistíveis, resultantes de forças externas à sociedade (Carvalho e Damacena, 2013, p. 25). É precisamente essa separação

que o Direito contemporâneo dos Desastres busca superar – ao reconhecer que a magnitude dos danos não depende apenas da intensidade do evento, mas das condições sociais, políticas e institucionais que determinam quem está exposto, quem é protegido e quem será responsabilizado.

Compreender como o desastre está situado do ponto de vista jurídico é, nesse contexto, condição prévia indispensável. No Brasil, o conceito foi estabelecido pelo Decreto nº 10.593, de dezembro de 2020, que em seu art. 2º, inciso VII, o definiu como "o resultado de evento adverso decorrente de ação natural ou antrópica sobre cenário vulnerável que cause danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais" (Oliveira Filho e Ritter, 2021, p. 205-207). A partir dessa definição, classifica-se como desastre natural aquele decorrente de fenômenos próprios da dinâmica da natureza – eventos climáticos, hidrológicos ou geológicos –, enquanto o desastre de natureza antropogênica ou tecnológica é caracterizado quando sua origem está associada a fatores humanos, incluindo circunstâncias tecnológicas, sociopolíticas ou outras formas de intervenção antrópica (Carvalho, 2012).

Entretanto, com o avanço tecnológico e científico – sobretudo após a Revolução Industrial³ – tornou-se notável o aumento da capacidade humana de transformar o meio ambiente e ampliar vulnerabilidades sociais, tornando cada vez mais rara a ocorrência de um desastre inteiramente natural. Portanto, essa distinção trazida pela lei, embora funcional para fins normativos e operacionais, revela-se crescentemente problemática no plano teórico: raramente um evento pode ser atribuído exclusivamente à natureza ou exclusivamente à ação humana. Na contemporaneidade, praticamente todos os eventos classificados como naturais possuem algum fator humano envolvido, seja como causa direta, seja como elemento agravante. Tal constatação impõe desafios significativos ao Direito e à teoria da responsabilidade, especialmente no que diz respeito à definição da previsibilidade do evento e à eventual exclusão de responsabilidade civil ou administrativa de agentes públicos e privados (Farber *et al.*, 2010, p. 32-34). A própria definição legal, ao mencionar a ocorrência do evento adverso "sobre cenário vulnerável", evidencia que o desastre resulta da interação entre perigo e vulnerabilidade, sendo esta última frequentemente produzida ou agravada por decisões políticas, padrões de ocupação do solo, desigualdades socioeconômicas e modelos de

³ A Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra a partir da segunda metade do século XVIII, marcou a transição do modelo produtivo artesanal para o industrial, com profundas transformações econômicas, sociais e jurídicas, especialmente no que se refere à organização do trabalho, à urbanização acelerada e à emergência de novas demandas por regulação estatal e proteção social, que influenciaram decisivamente a formação do Estado Social e a positivação de direitos fundamentais de cunho trabalhista e social (Hobsbawm, 2009).

desenvolvimento. Nesse sentido, a separação rígida entre desastres naturais e antropogênicos é analiticamente perigosa: tende a obscurecer a dimensão estrutural e social do risco, deslocando a atenção das condições que tornam determinados grupos mais expostos e menos protegidos (Acseirad, 2006).

O que a maioria dos desastres contemporâneos apresenta é, portanto, uma característica híbrida, resultante da combinação de fatores naturais e humanos. São esses desastres de causalidade múltipla que melhor revelam a complexidade da relação entre sociedade e natureza: fenômenos em que causas ambientais são amplificadas por vulnerabilidades sociais e decisões humanas, e em que os efeitos se retroalimentam em cadeia (Acseirad, 2006). Embora a distinção entre desastres naturais e antropogênicos ainda possua valor didático e operacional, ela não pode ser tomada como critério analítico suficiente. Os desastres devem ser compreendidos como consequências de injustiças socioambientais acumuladas, frequentemente agravadas pela omissão e pela negligência, e mesmo quando originados por fenômenos naturais, tendem a refletir vulnerabilidades físicas, sociais e institucionais historicamente construídas (Carvalho, 2019). É a partir dessa compreensão que o Direito dos Desastres se consolida não apenas como campo normativo de resposta ao risco, mas como instrumento de exigibilidade da responsabilidade estatal e de promoção da justiça socioambiental.

Diante deste cenário, o Direito apresenta legitimidade para atuar em todas as fases desses eventos, sendo antes, durante e depois, buscando reduzir vulnerabilidades, fortalecer a resiliência e promover justiça ambiental (Carvalho, 2015, p. 25).

O Direito tem, portanto, uma função de fornecer estabilidade pela normatividade, tanto para evitar como para responder ao caos trazido pelo desastre, provendo expectativas (regulação) às ações de antecipação e resposta a estes. A ênfase desta estrutura normativa deve ser eminentemente preventiva, mediante a imposição de estratégias estruturais (obras de engenharia civil combinados com serviços ecossistêmicos) e não-estruturais (mapas de risco, planos de contingência, planos diretores, Estudos de Impacto Ambiental). Com frequência, os desastres são eventos repentinos e dinâmicos, dificultando não apenas a nitidez da importância e da função do Direito nestes eventos, como também dificultando a própria operacionalidade deste no enfrentamento destas situações extremas. Portanto, o sistema jurídico deve estar comprometido com a formação e a imposição de construção de sistemas *ex ante* e *ex post* de informação, bem como com a delimitação clara da obrigatoriedade do fornecimento desta, direito de acesso, publicização efetiva e previsão das autoridades competentes que estejam sob a posse, bem como atualização destes dados (Carvalho, 2013, p. 406-407).

Portanto, a legitimidade do Direito no tratamento dos desastres aponta para uma atuação para além da importantíssima função preventiva, desempenhando papel protagonista na

orientação e imposição de deveres de proteção e cuidado às instituições competentes, garantindo que estas estejam devidamente preparadas para atuar também nas respostas emergenciais pós eventos extremos (Douglas, Sarat e Umphrey, 2007). Podemos entender que, por meio da normatividade, o Direito delimita competências, fluxos de interação e responsabilidades compartilhadas, de modo a assegurar uma atuação coordenada e eficiente⁴. Em momento posterior, o processo de reparação e reconstrução, que envolve tanto as vítimas quanto os ecossistemas atingidos, também se fundamenta no ordenamento jurídico, o qual deve recorrer sempre ao conhecimento científico e às *better practicies*⁵, para orientar decisões técnicas e políticas. Contudo, merece atenção o fato de que a necessária estabilização que o Direito proporciona não pode, sob o pretexto de respeito aos ritos e procedimentos, engessar a tomada de decisão em contextos emergenciais. Tal rigidez burocrática pode agravar os impactos de um desastre, comprometendo a celeridade e a eficácia das ações imediatas de resposta e socorro (Damacena, 2021).

Desta forma, tem o Direito um papel na colonização dos desastres. Por sua natureza, tende à estabilização de expectativas e à exigência de provas conclusivas, o que nem sempre se coaduna com a urgência e a incerteza que caracterizam os desastres. Assim, é necessário que a função estabilizadora do Direito seja exercida de modo flexível e responsivo, conferindo segurança jurídica sem comprometer a rapidez decisória nas fases pré e pós-ocorrência. Essa estabilização deve advir de delimitações preventivas claras quanto às competências institucionais, ao fluxo de informações e à gestão de recursos necessários ao atendimento emergencial. A previsibilidade normativa contribui, portanto, para mitigar os efeitos secundários dos desastres e reduzir vulnerabilidades estruturais (Douglas, Sarat e Umphrey, 2007).

Por sua natureza multifacetada, os desastres geram uma série de situações jurídicas complexas no contexto da vulnerabilidade social, como a proteção de crianças, idosos e pessoas com deficiência, a necessidade de remoção de populações em áreas de risco, a contaminação

⁴ Complementarmente, neste sentido, existem cinco dimensões em que o Direito é chamado a atuar diante dos desastres: (i) manter sua operacionalidade, assegurando a continuidade de suas rotinas e protocolos; (ii) combater a ausência de Direito, garantindo ordem e justiça mesmo em contextos de colapso institucional; (iii) fornecer estabilização e reacomodação, assegurando abrigo e eventual realocação das vítimas; (iv) identificar vítimas e responsáveis, cumprindo sua função tradicional de atribuir responsabilidades e distinguir necessidades de reparação e punição; e (v) reduzir vulnerabilidades futuras, mediante o aprendizado jurídico e institucional derivado das lições amargas deixadas pelas catástrofes (Sarat e Lezaun, 2009).

⁵ A expressão *better practices* refere-se a padrões, métodos ou experiências consideradas mais adequadas e eficazes em determinado contexto institucional ou regulatório, especialmente em matéria de políticas públicas, governança ambiental e gestão de riscos, servindo como parâmetro orientador para o aprimoramento normativo e administrativo, ainda que não possuam caráter juridicamente vinculante (UNDRR, 2015).

ambiental de instalações industriais, o uso emergencial de bens privados pelo poder público e a celeridade na identificação e remoção de vítimas fatais para evitar agravos sanitários. Esses aspectos também demandam respostas jurídicas interdisciplinares, que envolvem o Poder Judiciário, a Administração Pública e diferentes campos do conhecimento, configurando novas fronteiras de atuação para a ciência jurídica (Ferrari, Souza Netto e Souza Netto, 2023).

Portanto, tanto em sua dimensão nuclear (jurisprudencial e judicial) quanto periférica (legislativa e administrativa), o Direito deve promover uma estabilização dinâmica, capaz de conciliar previsibilidade normativa e adaptabilidade institucional. Essa estabilização se concretiza por meio da incorporação das já mencionadas melhores práticas, entendidas como formas localmente adequadas de enfrentamento dos desastres, também fundamentadas no conhecimento cultural, geográfico e científico da comunidade afetada⁶. Diferentemente do conceito de *best available science*⁷, que muitas vezes conduz à reprodução acrítica de modelos externos, as *better practices* envolvem reflexão crítica sobre a viabilidade local de implementação, considerando variáveis culturais, ambientais e institucionais. Assim, o Direito pode manter sua estabilidade normativa com a flexibilidade necessária às decisões urgentes, atuando como guia e diretriz em consonância com os princípios do Estado Democrático e Ambiental de Direito⁸ (Carvalho e Damacena, 2013, p. 31-45). As práticas bem-sucedidas de prevenção e resposta precisam ser registradas, avaliadas e incorporadas aos marcos normativos, favorecendo um processo contínuo de aprendizagem institucional e social⁹. Esse ciclo dinâmico

⁶ Pesquisas recentes na área de gestão de emergências, inclusive com equipes pediátricas de resposta rápida, demonstram que os grupos mais eficazes são aqueles fluídos e adaptáveis, capazes de transitar de uma estrutura hierárquica rígida para uma organização espontânea e colaborativa em momentos de crise. Nessas situações, o fluxo livre de comunicação supera a hierarquia, e o foco desloca-se da autoridade para a correção da resposta. Da mesma forma, no âmbito jurídico e institucional, a delimitação de competências é fundamental, mas jamais deve inibir a agilidade decisória (Almeida e Saito, 2025).

⁷ A noção de *best available science(s)* impõe que decisões públicas sejam fundamentadas nas melhores evidências científicas disponíveis; contudo, a literatura crítica ressalta que tal parâmetro não é neutro nem isento de controvérsias, pois a própria definição do que constitui a “melhor” ciência envolve disputas epistemológicas, incertezas metodológicas e assimetrias de poder entre especialistas, decisores e grupos sociais afetados. Além disso, em contextos de elevada complexidade e risco, a dependência exclusiva de consensos técnicos pode obscurecer dimensões éticas, distributivas e participativas da decisão, exigindo a integração entre conhecimento científico, deliberação democrática e princípio da precaução (Osofsky, 2015).

⁸ O Estado Democrático e Ambiental de Direito constitui uma evolução do Estado Democrático de Direito ao incorporar a proteção do meio ambiente como valor jurídico estruturante e condição para a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente daqueles relacionados à dignidade da pessoa humana e às gerações presentes e futuras. Nesse modelo, a tutela ambiental assume centralidade normativa e política, exigindo a integração entre democracia, participação social, desenvolvimento sustentável e responsabilidade intergeracional (Carvalho, 2015).

⁹ Um exemplo expressivo de aplicação prática no contexto brasileiro é o sistema de alerta comunitário implementado no estado do Rio de Janeiro, no qual mensagens de texto (SMS) são enviadas a líderes comunitários previamente capacitados, que orientam seus moradores a evacuar áreas de risco e buscar abrigos seguros. Essa estratégia demonstra o potencial de integração entre tecnologia, organização social e normatização preventiva, pilares fundamentais para a efetividade do Direito dos Desastres (Damacena, 2021).

entre lei, regulamentação e prática gera uma estrutura jurídica resiliente e adaptável, capaz de evoluir a partir das experiências acumuladas em desastres anteriores.

Portanto, as inferências levam a compreender os desastres como fenômenos sistêmicos, cuja gravidade decorre menos da origem do evento e mais da magnitude das suas consequências. Tal significa dizer que, mesmo um fenômeno essencialmente natural pode adquirir dimensão catastrófica se combinado a fatores humanos de amplificação, vulnerabilidade ou ineficiência institucional. Do mesmo modo, riscos produzidos por atividades humanas como o desmatamento ou a urbanização desordenada podem intensificar a ocorrência e os efeitos de eventos naturais (CRED, 2010; World Disaster Report, 2010).

Esses elementos, próprios dos desastres, se combinam de forma sinérgica, levando à perda da estabilidade social e à necessidade de respostas urgentes. O colapso que se segue compromete funções essenciais dos sistemas, como as econômicas, políticas, jurídicas e científicas¹⁰, bem como reduz a capacidade de diferenciação e coordenação. A abordagem sistêmica permite, portanto, superar o antigo dualismo homem *versus* natureza, reconhecendo o caráter interdependente e híbrido dos desastres contemporâneos. Eles não apenas revelam a fragilidade do sistema social, mas também funcionam como momentos de “reentrada” do ambiente natural nas preocupações humanas como pontos de interseção entre sociedade e natureza que impõem a revisão de paradigmas e a busca por novos instrumentos de prevenção, mitigação e resposta (Krenak, 2019; Carvalho e Damacena, 2013).

2.1 VULNERABILIDADE E RESILIÊNCIA COMO CATEGORIAS JURÍDICO-POLÍTICAS DOS DESASTRES

Além da origem e alcance, um desastre pode ser considerado mais ou menos grave em razão de dois fatores transversais: o grau de vulnerabilidade da comunidade afetada e o grau de

¹⁰ Doutra banda, importante registrar que, quase sempre, essa compreensão demonstra que o foco permanece voltado apenas às consequências sociais, o que acaba, muitas vezes, por minimizar a importância das perdas ecológicas. Diante da crescente relevância ambiental e da consagração constitucional do meio ambiente como bem autônomo, torna-se indispensável reconhecer também os efeitos ecológicos de um desastre, independentemente de seu reflexo imediato sobre direitos humanos clássicos como a vida, a saúde ou a propriedade. Nessa perspectiva, os desastres ambientais são definidos como eventos – naturais, humanos ou mistos – que provocam danos ao meio ambiente e, por consequência, atingem interesses humanos. O comprometimento das funções ecológicas deve ser considerado tanto na avaliação das causas e efeitos do desastre quanto nas medidas de mitigação e reparação. Portanto, a avaliação de um desastre deve incluir o dano ambiental e não apenas o humano ou material (Leite, 2002).

resiliência frente ao efeito adverso (Carvalho e Damacena, 2013, p. 55-56). Portanto, a compreensão jurídica dos desastres – inerentes de uma realidade ecocomplexa¹¹, própria de uma sociedade de risco¹² – exige reconhecer sua dependência estrutural em relação à vulnerabilidade social e ambiental, bem como à resiliência local dos territórios atingidos. Como já apontado, sem vulnerabilidade não há desastre, sendo ela o elemento que torna um evento capaz de produzir danos, merecendo, portanto, o devido aprofundamento jurídico e social, como se verá a seguir.

2.1.1 Vulnerabilidade: injustiça socioambiental e distribuição desigual dos riscos

A urbanização desordenada, as mudanças climáticas, a má gestão dos recursos naturais e a ausência de uma governança estatal preventiva figuram entre os principais indutores de vulnerabilidade urbana (Birkmann, 2015). O Direito, ao incorporar a problemática da vulnerabilidade, passa a ter papel essencial na construção de resiliência social e na prevenção de riscos. Essa incorporação, aliás, é um imperativo constitucional, vinculado aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a promoção da justiça social. Reduzir vulnerabilidades é, portanto, uma exigência tanto democrática quanto ética (Damacena, 2017, p. 127).

Neste ínterim, podemos observar que a relação entre vulnerabilidade e desastre é marcada por um processo de retroalimentação negativa: quanto maior a vulnerabilidade, maior a probabilidade de ocorrência e a gravidade dos desastres, e vice-versa. Romper esse ciclo é um dos grandes desafios contemporâneos para o Direito, que precisa fortalecer suas bases normativas e institucionais em equilíbrio com as dimensões sociais e ambientais do desenvolvimento (Damacena, 2017, p. 128).

No campo teórico, a vulnerabilidade foi, por muito tempo, associada quase que exclusivamente a fatores físicos, em uma perspectiva denominada “ecologia dos riscos”,

¹¹ O termo ecocomplexo refere-se à compreensão da realidade socioambiental como um sistema integrado, interdependente e dinâmico, no qual fatores ecológicos, sociais, econômicos, políticos e culturais interagem de forma não linear, exigindo do Direito abordagens sistêmicas, interdisciplinares e preventivas para a adequada gestão de riscos, a proteção ambiental e a efetivação dos direitos fundamentais (Luhmann, 1991).

¹² A noção de sociedade de risco descreve o contexto das sociedades contemporâneas marcado pela produção sistemática de riscos globais, difusos e frequentemente irreversíveis, decorrentes do próprio desenvolvimento científico, tecnológico e econômico, o que desafia os modelos tradicionais de regulação jurídica e impõe ao Estado a adoção de estratégias preventivas, precaucionais e participativas para a proteção dos direitos fundamentais e do meio ambiente (Luhmann, 2002)

segundo a qual os desastres seriam apenas, como visto no início do capítulo, eventos episódicos e imprevisíveis decorrentes de forças naturais extremas (Clark, 2013). Essa abordagem, contudo, tem sido amplamente superada por interpretações que destacam o caráter social e político da vulnerabilidade, entendendo-a como resultado de processos históricos e estruturais que condicionam a forma como diferentes grupos sofrem os impactos dos riscos (Birkmann, 2006; Cutter, 2003).

A literatura mais recente tem enfatizado a “socialização dos desastres”, chamando atenção para as desigualdades como determinantes de vulnerabilidade (Cutter, 2012). Noutras palavras, os desastres são construções sociais cujos efeitos dependem do grau de vulnerabilidade socioambiental das comunidades atingidas. Essa visão foi consolidada em instrumentos internacionais, como o “*Hyogo Framework for Action 2005-2015*” e o “*Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*”¹³ – popularmente conhecido como “o marco de Sendai” – que reconhecem a redução da vulnerabilidade como elemento central para a diminuição dos riscos de desastres (Isdr, 2005; Undrr, 2015).

Indo mais além, a vulnerabilidade também deve ser compreendida de modo abrangente, incorporando dimensões socioeconômicas, políticas e ambientais. A proteção de ecossistemas como florestas, manguezais e áreas costeiras é parte essencial da política de prevenção de desastres, pois a degradação ambiental agrava a exposição das comunidades. Neste sentido, Cutter (2012, p. 598-599) propõe o conceito de “vulnerabilidade global de um lugar”, resultante da interação entre fatores físicos e sociais que definem o “risco comunitário”¹⁴.

Os riscos, portanto, se distribuem tanto de forma física – condicionados por fatores geológicos, climáticos e de infraestrutura – quanto social, refletindo desigualdades de renda, gênero, idade e poder político, sendo a vulnerabilidade física caracterizada pela exposição territorial aos perigos, enquanto a vulnerabilidade social à capacidade de enfrentamento e

¹³ O Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters foi o primeiro acordo global voltado à redução de riscos de desastres, aprovado pela Conferência Mundial sobre Redução de Desastres realizada em Kobe, Hyogo (Japão), em janeiro de 2005, sob coordenação da United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). O documento estabeleceu como prioridade a integração da gestão de riscos às políticas públicas de desenvolvimento e à governança local, buscando fortalecer capacidades institucionais e comunitárias. Seu sucessor, o Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, adotado pela Terceira Conferência Mundial da ONU sobre Redução de Riscos de Desastres (Sendai, Japão, 2015), ampliou a perspectiva do marco anterior ao enfatizar a necessidade de prevenir novos riscos e reduzir os existentes por meio de uma abordagem sistêmica, participativa e baseada em direitos, articulando Estado, sociedade civil, setor privado e comunidade científica. O “marco de Sendai” será analisado mais adiante.

¹⁴ Para o autor, “comunidade” significa “a totalidade das interações em sistemas sociais” contidas em um “espaço geográfico definido” (Cutter, 2012, p. 599).

recuperação das comunidades afetadas. Ambas interagem ampliando significativamente os impactos dos desastres (Verchick, 2010).

Pesquisas recentes demonstram que variáveis como pobreza, exclusão política, baixo nível educacional, idade e gênero influenciam diretamente a suscetibilidade aos desastres (Farber, 2011). As populações mais pobres tendem a ocupar áreas de risco, com moradias precárias e infraestrutura deficiente, o que aumenta a exposição e reduz as possibilidades de resposta. Neste ínterim, alguns instrumentos internacionais como o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, indicam que os efeitos das mudanças climáticas e dos eventos extremos atingem de forma desproporcional as mulheres, especialmente as que vivem em áreas rurais e em situação de pobreza (Pachauri, 2014). Esses dados reforçam o vínculo entre desigualdade social, pobreza multidimensional e vulnerabilidade, revelando que os desastres não criam fragilidades, mas expõem e intensificam as já existentes (Damacena, 2017, p. 131).

Neste prisma, o conceito de racismo ambiental também adquire centralidade nesse contexto, na medida em que evidencia processos estruturais que tendem a naturalizar a pobreza e a vulnerabilidade de amplos segmentos da população brasileira. Tal dinâmica contribui para a legitimação de desigualdades socioeconômicas – como os baixos níveis de escolaridade e o acesso precário a direitos fundamentais – ao associá-las, de forma implícita ou explícita, a construções racializadas, reforçando hierarquias historicamente produzidas. Neste sentido, apesar de a expressão suscitar estranheza, afirma Herculano (2008, p. 16-17) que:

O conceito diz respeito às injustiças sociais e ambientais que recaem de forma desproporcional sobre etnias vulnerabilizadas. O racismo ambiental não se configura apenas por meio de ações que tenham uma intenção racista, mas igualmente por meio de ações que tenham impacto racial, não obstante a intenção que lhes tenha dado origem. Diz respeito a um tipo de desigualdade e de injustiça ambiental muito específico: o que recai sobre suas etnias, bem como sobre todo grupo de populações ditas tradicionais – ribeirinhos, extrativistas, geraizeiros, pescadores, pantaneiros, caiçaras, vazanteiros, ciganos, pomeranos, comunidades de terreiro, faxinais, quilombolas etc. – que têm se defrontado com a ‘chegada do estranho’, isto é, de grandes empreendimentos desenvolvimentistas – barragens, projetos de monocultura, carnicultura, maricultura, hidrovias e rodovias – que os expõem de seus territórios e desorganizam suas culturas, seja empurrando-os para as favelas das periferias urbanas, seja forçando-os a conviver com um cotidiano de envenenamento e degradação de seus ambientes de vida. Se tais populações não-urbanas enfrentam tal chegada do estranho, outras, nas cidades, habitam as zonas de sacrifício, próximas às indústrias poluentes e aos sítios de despejos químicos que, por serem sintéticos, não são metabolizados pela natureza e, portanto, se acumulam (...) os mecanismos e processos sociais movidos pelo racismo ambiental naturalizam as hierarquias sociais que inferiorizam etnias e percebem como vazios os espaços físicos onde territórios estão constituídos por uma população que se caracteriza por depender estreitamente do ecossistema no qual se insere. Em suma, trata-se aqui da construção e permanência

de relações de poder que inferiorizam aqueles que estão mais próximos da natureza, chegando a torná-los invisíveis (Herculano, 2008, p. 16-17).

Como já mencionado, superar a antiga ideia de que os desastres são fatalidades naturais é essencial. Eles não decorrem da “fúria da natureza”, mas das escolhas humanas, da má distribuição dos riscos e das desigualdades sociais (Verchick, 2012). Nessa perspectiva, portanto, podemos concluir que os desastres também expressam plenas formas de injustiça¹⁵, pois são resultado de omissões estruturais e de uma cultura que naturaliza a desigualdade e o sofrimento coletivo (Damacena, 2017, p. 132).

Esta injustiça, no entanto, não decorre apenas de atos imprudentes ou de erros individuais, mas, sobretudo, da incapacidade coletiva e institucional de enfrentar e mitigar desigualdades historicamente consolidadas, pois trata-se do fracasso em lidar com riscos amplamente previsíveis e da omissão diante do sofrimento humano (Shklar, 1990, p. 1-2). Nesse sentido, destacam Carvalho e Damacena (2013, p.24):

Apenas para se ter uma ideia, entre 2000 a [sic] 2004, foi registrada uma média de 326 desastres climáticos por ano, vitimando em torno de aproximadamente 262 milhões, por ano, o que consiste em mais do que o dobro da média registrada na primeira metade da década de oitenta. Na Sociedade Pós-Industrial, apresentada ao mundo pela explosão do reator nuclear de Chernobyl, tem-se a normalização dos perigos, num processo de ocultação das causalidades que envolvem os riscos abstratos. Contudo, a atualidade nos está trazendo a uma normalização das consequências daquela formatação social, isto é, está-se diante da concretização dos riscos negligenciados, numa normalização dos desastres (Carvalho e Damacena, 2013, p. 24).

Nesta linha, ademais, a injustiça também se manifesta quando o Estado falha em aplicar ou fazer cumprir as leis. Governos que violam suas próprias normas, ou que se mostram incapazes de fazê-lo, tornam-se tirânicos e minam o respeito social à legalidade (Shklar, 1990, p. 1-2). A omissão estatal na redução das vulnerabilidades é, assim, uma forma de injustiça socioambiental e um atentado ao Estado de Direito. Como observa Canotilho (1999, p. 41), o

¹⁵ A reflexão de Shklar (1990) amplia o conceito de injustiça para além da simples ausência de justiça. A autora a compreende como um fenômeno contínuo, estrutural e político, presente nas engrenagens institucionais do próprio Direito. Não se trata apenas de eventos excepcionais ou da falência total da ordem política, mas de um processo cotidiano em que agentes encarregados de prevenir a injustiça são, muitas vezes, seus próprios perpetradores, com a convivência silenciosa da sociedade, que pratica o que a autora denomina “injustiça passiva” (Shklar, 1990, p. 19).

Estado apenas se aproxima de um “Estado de Justiça” quando incorpora valores e princípios que permitam avaliar o caráter justo das leis e das instituições.

Registre-se, ainda, a ideia de “injustiça passiva”¹⁶, que reflete a omissão cidadã diante da degradação dos valores democráticos e da corresponsabilidade coletiva. Não se confunde com a ausência de solidariedade, mas com o abandono das responsabilidades republicanas – a negligência, a recusa em participar e o desinteresse diante do sofrimento alheio configuram as falhas do cidadão na sustentação da justiça pública (Shklar, 1990, p. 42-43).

Seguindo adiante, ao pensarmos sob uma perspectiva orientada pelos direitos fundamentais, as constituições democráticas incorporam um conjunto de garantias que podem ser mobilizadas para reduzir vulnerabilidades sociais e ambientais. Diferentemente de apelos meramente morais, os direitos formalmente reconhecidos pela ordem jurídica possuem força vinculante e viabilizam a exigibilidade judicial de medidas concretas de proteção (Sarlet, 2012).

Neste ínterim, com a intensificação da crise climática, a judicialização de questões que relacionam vulnerabilidade e direitos fundamentais, sobretudo no campo dos direitos sociais no Brasil, também tem aumentado. As ações que chegam ao Poder Judiciário frequentemente tratam do acesso à moradia segura e do direito ao aluguel social, especialmente após a ocorrência de desastres (Freitas, 2020). Diversas decisões judiciais têm se apoiado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade material como fundamentos para a tutela de populações em situação de vulnerabilidade, conformando uma abordagem explicitamente baseada em direitos fundamentais. Essa tensão se manifesta na chamada “normatização da vulnerabilidade”, isto é, no reconhecimento jurídico da condição de vulnerável como fundamento de direitos específicos e de políticas de proteção (Verchick, 2012).

Todavia, a análise da jurisprudência revela uma tensão persistente entre a efetividade dos direitos sociais e as limitações orçamentárias invocadas pelo Estado. Essa perspectiva enfrenta resistência por parte de entes federados e de alguns tribunais, que invocam a cláusula da “reserva do possível” para justificar a limitação das prestações estatais em face de restrições orçamentárias (Barroso, 2014). Nesse cenário, o debate jurisdicional contemporâneo vem sendo

¹⁶ O termo “injustiça passiva” refere-se à situação em que indivíduos ou grupos sociais sofrem os efeitos negativos de decisões políticas, econômicas ou ambientais, sem terem participado de sua formulação ou se beneficiado de seus resultados. Em contextos de vulnerabilidade socioambiental, essa forma de injustiça evidencia a assimetria na distribuição dos riscos e danos, sobretudo diante das mudanças climáticas e desastres. Trata-se, portanto, de uma injustiça caracterizada não pela ação direta de causar dano (injustiça ativa), mas pela omissão ou exclusão de certos grupos dos processos decisórios e de proteção. Nesse sentido, autores como Young (2011) e Acselrad (2010) destacam que a injustiça passiva se relaciona à falta de reconhecimento e participação, reproduzindo estruturas de desigualdade e exclusão.

construído a partir de ações que buscam garantir a efetividade de direitos sociais, notadamente o direito à moradia e o acesso a auxílios governamentais no pós-desastre¹⁷ (Leite, Santos e Salomão, 2024). Assim, a construção jurisprudencial da vulnerabilidade como categoria jurídica também reflete um campo de disputa entre a concretização dos direitos sociais e os limites impostos pela gestão financeira pública. Um embate que evidencia o desafio de materializar, no plano prático, o projeto constitucional de uma sociedade justa, solidária e ambientalmente sustentável (Damacena, 2017). Impõe-se ao Direito, portanto, a necessidade de adaptação para orientar condutas que assegurem a efetividade dos direitos fundamentais, respeitando os limites da legalidade e da responsabilidade orçamentária, como apontam estudos recentes. Como o processo de adaptação climática envolve elevados custos, torna-se imprescindível um planejamento consistente e de longo prazo. Nesse contexto, as decisões judiciais desempenham papel central na definição e consolidação de diretrizes voltadas à construção desse futuro sustentável.

Destarte, no contexto brasileiro, a injustiça revelada pelos desastres pode ser enfrentada por meio da efetiva aplicação das normas de Direito Ambiental e do emergente Direito dos Desastres, bem como pela formulação de políticas públicas e instrumentos de gestão pública orientados à redução de riscos e desastres, e à promoção da igualdade (Carvalho e Damacena, 2013, p. 19-27). A perspectiva do “risco comunitário”, proposta por Verchick (2012, p. 12), portanto, pode ser útil para ampliar o olhar sobre as políticas de gestão de desastres, ao

¹⁷ À guisa de exemplo, em artigo desenvolvido com a finalidade de ilustrar de que forma os Tribunais de segunda instância brasileiros têm interpretado a relação entre direitos sociais/fundamentais, vulnerabilidade e desastres, promovendo uma reflexão sobre o conflito que exsurge da intervenção judicial na esfera de atuação do Poder Executivo em matéria de política pública voltada para a redução da vulnerabilidade e a alegação da reserva do possível, a autora Fernanda Dalla Libera Damacena (2017), chegou aos seguintes resultados: “as decisões analisadas permitem observar que: i) questões envolvendo vulnerabilidade social, ambiental e direitos sociais têm estado cada vez mais presentes na jurisdição brasileira; ii) os critérios de fundamentação das decisões variam de uma Corte para outra, não sendo possível, por hora, mencionar unanimidade de entendimento sequer em um mesmo Tribunal; iii) o número de decisões nos Tribunais tende a ser maior ou menor dependendo do nível de vulnerabilidade de cada município ou estado da federação; iv) há tendência forte de consolidação da abordagem baseada em direitos fundamentais, “temperada” por critérios de razoabilidade e legalidade. Contudo, relevante observar que quanto mais apurada a fundamentação e definição de critérios de decisão, maior a contribuição do poder à redução de vulnerabilidade, desastres, injustiças socioambientais, construção da resiliência e garantia de direitos à coletividade. A consideração de cada facticidade específica, bem como o planejamento orçamentário de ações envolvendo vulnerabilidade e política pública são fundamentais neste processo. Assim, “ante a dinâmica destrutiva dos desastres, o Direito desenvolve um papel destacado para o fornecimento de estabilidade e normatividade às fases pré e pós-ocorrência”. Contudo, se em determinadas circunstâncias, sua atuação serve como forma de limitação do poder estatal, de modo a evitar injustiças, abuso ou desvio de poder, por outro, acende grande debates sobre os limites e possibilidades desta atuação. A efetivação do direito de proteção contra desastres passa pela ponderação de uma série de questões políticas, orçamentárias e jurídicas, levando-se em consideração a especificidade de cada caso concreto (Damacena, 2017, p. 146).

reconhecer que a vulnerabilidade é tanto social quanto física, e depende das condições econômicas, políticas e ambientais de cada território.

Nesse mesmo sentido, vale destacar que, segundo a autora Amartya Sen (2011), a capacidade de uma comunidade enfrentar o desastre é também uma medida de sua liberdade. A diminuição da vulnerabilidade depende também, portanto, da ampliação de liberdades fundamentais, especialmente aquelas ligadas à superação da pobreza e à proteção da vida (Verchick, 2012, p. 60).

Ao fim e ao cabo, considerando que vulnerabilidade e injustiça representam dimensões interligadas de um mesmo fenômeno, frequentemente associado à eclosão de desastres, cabe ao Poder Judiciário adotar uma atuação estratégica, planejada e racional, voltada especialmente à redução desses fatores. Tal atuação deve priorizar políticas e medidas de caráter preventivo e mitigatório, fortalecendo a resiliência de pessoas e comunidades, garantindo, assim, a concretização do direito constitucional e legal à proteção contra desastres (Damacena, 2017, p. 149).

2.1.2 Resiliência: o caminho à superação da vulnerabilidade

O conceito de resiliência apresenta relação indissociável com a noção de vulnerabilidade, constituindo-se em categoria central para a gestão de riscos e desastres. A doutrina aponta que a proximidade semântica entre os termos é tamanha que, por vezes, são tratados como equivalentes, embora não se confundam. A linha que os une, ou separa, é tênue, razão pela qual parte dos autores compreende a ausência de resiliência como fator de ampliação da vulnerabilidade, enquanto outros, sem negar a conexão entre os conceitos, buscam delimitá-los a partir de funções distintas no ciclo dos desastres. Essa ambiguidade revela, por si só, a complexidade do fenômeno e a necessidade de abordagens integradas e contextualizadas, como tenta fazer esta dissertação (Carvalho e Damacena, 2013, p. 57-58).

A origem conceitual da resiliência é resgatada por Fernandes (2014, p. 146-148), que aponta sua matriz no campo da física, onde o termo designa a capacidade dos materiais de resistirem a choques e retornarem ao seu estado original após sofrerem pressão. Posteriormente, a noção foi incorporada à biologia e à ecologia, passando a expressar a capacidade de recuperação e adaptação dos ecossistemas diante de perturbações externas. No âmbito da ecologia, a resiliência assume papel central na compreensão dos processos adaptativos de

indivíduos e grupos sociais, sendo progressivamente apropriada por outras áreas do conhecimento, inclusive pelo Direito, para descrever a capacidade de resistir, responder e reorganizar-se frente a tensões e choques ambientais.

Essa transposição conceitual para o campo jurídico ganha densidade quando associada às dinâmicas sociais e institucionais que caracterizam os desastres. Neste sentido:

O curso de Capacitação Básica em Proteção e Defesa Civil, desenvolvido pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) em parceria com o Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (CEPED/UFSC), recorre à *International Strategy for Disaster Reduction* (UN-ISDR) para explicar que a expressão resiliência é entendida como “a capacidade de um sistema, comunidade ou sociedade, potencialmente exposta a ameaças, para adaptar-se, resistindo ou modificando, com o fim de alcançar ou manter um nível aceitável em seu funcionamento e estrutura”. O documento ainda aponta que a resiliência vem determinada “pelo grau em que o sistema social é capaz de organizar-se para incrementar sua capacidade de aprender com os desastres passados, a fim de proteger-se melhor no futuro e melhorar suas medidas de redução de riscos” (Furtado, 2014, apud, Mantelli e Lemos, 2015, p. 25-26).

Sob essa perspectiva, a resiliência deve ser compreendida como um processo social construído a partir da interação entre instituições públicas, saberes técnicos e conhecimentos produzidos pelas comunidades afetadas. Trata-se da capacidade de indivíduos, grupos sociais, organizações e sistemas institucionais não apenas de absorver impactos adversos, mas de transformá-los em oportunidades de fortalecimento coletivo, redefinindo práticas, prioridades e formas de governança. A resiliência, assim, não se limita ao retorno ao estado anterior, mas envolve a possibilidade de reconstrução qualificada, socialmente justa e orientada à redução de vulnerabilidades estruturais (Mantelli e Lemos, 2015, p. 26).

Nesse sentido, resiliência e vulnerabilidade podem ser distinguidas a partir de suas inserções temporais no ciclo dos desastres, afirmando que a resiliência assume papel mais evidente no momento posterior ao evento, especialmente na reconstrução das comunidades afetadas. Ainda que tal distinção seja relevante, uma leitura dialógica permite ampliar essa compreensão, reconhecendo que a resiliência também se constrói antes do desastre, por meio da participação comunitária, da organização social e do fortalecimento de redes locais. O exemplo do Japão ilustra essa dinâmica, ao demonstrar que, embora se trate de um país naturalmente vulnerável a terremotos, sua elevada capacidade de resposta e recuperação decorre da combinação entre instrumentos estruturais, arranjos institucionais eficazes e uma cultura social de preparação e engajamento coletivo (Mantelli e Lemos, 2015, p. 25).

O desafio contemporâneo que se impõe, portanto, consiste simultaneamente na redução das vulnerabilidades e no fortalecimento da resiliência, compreendida como construção social contínua. A Organização das Nações Unidas, atenta a essa realidade, destacou no relatório “Povos resilientes, planeta resiliente – Um futuro digno de escolha” que a diminuição da vulnerabilidade exige a efetivação de direitos fundamentais, a promoção da igualdade e o enfrentamento das desigualdades estruturais, ao passo que o aumento da resiliência demanda investimentos em redes de proteção social, estratégias participativas de redução de riscos de desastres e políticas de adaptação construídas com envolvimento direto das comunidades (ONU, 2012).

Essa abordagem reforça a centralidade da participação social como elemento constitutivo da resiliência, deslocando-a de uma noção meramente técnica para uma categoria jurídico-política vinculada à democratização das decisões, ao diálogo institucional e ao protagonismo comunitário na gestão dos riscos e na reconstrução pós-desastre.

Importante destacar, ainda, o fundamental papel das pesquisas e trabalhos acadêmicos sobre resiliência, como o desenvolvimento de indicadores de resiliência (Almeida e Saito, 2025). Em estudo desenvolvido por Santos *et al.* (2025, p. 785), por exemplo, foi evidenciado que, nos casos em que esses estudos tratam da avaliação da resiliência organizacional, é muito raro abordarem especificamente as organizações municipais que lidam com a gestão de riscos e desastres. O Sistema de Indicadores desenvolvido no estudo, segundo os autores, possibilita o conhecimento aprofundado das potencialidades e fragilidades dos órgãos de proteção e defesa civil e, assim, da sua resiliência no enfrentamento dos riscos e desastres, podendo ajudar, portanto, no processo de tomada de decisão por parte dos Órgãos Públicos de Proteção e Defesa Civil no planejamento e na implementação de programas, diretrizes e ações que podem contribuir para a redução de riscos e desastres nas cidades em que atuam. Esse tipo de estudo joga luz, portanto, na atual necessidade de investimentos científicos em ações e ferramentas de promoção de resiliência em diversos âmbitos, como organizações governamentais de gerenciamento de riscos e desastres, especialmente as de âmbito local, onde verifica-se um contato mais direto com a população.

Doutra banda, a resiliência urbana frente a desastres não se constrói apenas com obras de infraestrutura ou planos de contingência. Depende, fundamentalmente, da capacidade das instituições de prevenir, responder e se recuperar de eventos extremos em articulação com a população. É nessa perspectiva que o conceito de resiliência institucional ganha relevância, pois desloca o olhar dos aspectos físicos do território para as estruturas de governança, os

instrumentos legais e os recursos humanos e financeiros que sustentam ou fragilizam a capacidade de uma cidade de enfrentar situações de crise.

Um exemplo ilustrativo dessa abordagem é o Índice de Resiliência de Cidades nos aspectos institucionais (IRCi), desenvolvido em estudo promovido por Suassuna (2025, p. 745-752). A utilização deste sistema de indicadores e seu respectivo índice (IRCi) poderá apoiar a gestão municipal de cidades brasileiras para o conhecimento de situações reais e para a tomada de decisões mais rápidas e seguras. Diversos municípios do estado de Pernambuco já foram estudados com resultados apresentados, e outros tantos estão sendo objetos de pesquisa (Suassuna, 2025). O IRCi parte do entendimento de que uma cidade resiliente, conforme definido pela UNISDR (2012), é aquela onde a população participa e decide junto com as autoridades, onde há administração pública responsável e comprometida com a urbanização sustentável, e onde os riscos são compreendidos e enfrentados coletivamente, por meio da educação, da prevenção e da organização social (Suassuna, 2025).

Essa concepção de resiliência é indissociável da participação. Uma cidade institucionalmente resiliente não é apenas aquela que possui legislação adequada ou órgãos de defesa civil estruturados, mas aquela em que esses instrumentos se traduzem em práticas concretas de envolvimento comunitário, como, por exemplo, a realização de audiências públicas, a existência de instâncias colegiadas de decisão e o desenvolvimento de programas de Educação em Riscos e Desastres (ERRD). É precisamente nessa intersecção entre capacidade institucional e participação social que iniciativas como os Núcleos de Proteção e Defesa Civil (NUPDECs) encontram seu fundamento: eles representam a institucionalização da presença comunitária na gestão de riscos, traduzindo em ação local o que o Direito dos Desastres reconhece como direito e dever de participação.

A pesquisa exploratória realizada por Suassuna (2025), realizada em Barreiros-PE após o desastre de 2010¹⁸, reforça essa compreensão. Ficou evidente que municípios com maior envolvimento popular na construção de políticas de prevenção demonstraram maior capacidade de resposta e recuperação, apontando para uma relação direta entre empoderamento comunitário e resiliência institucional. Quando aplicado em municípios da Região

¹⁸ O desastre de 2010 em Barreiros (PE), decorrente de intensas chuvas e enchentes na Zona da Mata Sul de Pernambuco, ocasionou severos danos humanos, sociais e econômicos, evidenciando a vulnerabilidade estrutural de populações ribeirinhas e a insuficiência de políticas preventivas e de ordenamento territorial. O episódio revelou limitações na coordenação federativa e na capacidade estatal de resposta, além de reforçar a necessidade de abordagens integradas de gestão de riscos, participação comunitária e justiça socioambiental no âmbito do Direito dos Desastres (UNDRR, 2015).

Metropolitana do Recife, o índice revelou disparidades significativas (variando entre 0,34 e 0,76), evidenciando que a resiliência institucional não é uma condição dada, mas um processo em construção, desigualmente distribuído entre os territórios e profundamente dependente da qualidade das relações entre Estado e sociedade (Suassuna, 2025).

Embora o IRCi ofereça uma lente analítica valiosa para a compreensão da resiliência institucional, o detalhamento metodológico dos sistemas de indicadores não constitui o foco central deste trabalho. O que importa reter desta discussão é que a participação social figura como dimensão estruturante da resiliência urbana. E é justamente esse elo entre capacidade institucional, empoderamento comunitário e Educação em Riscos e Desastres que orientará a análise desenvolvida nos capítulos seguintes. Para tanto, faz-se necessário compreender o arcabouço jurídico que sustenta essa relação, a começar pela emergência do Direito dos Desastres como campo autônomo no Brasil, situado na confluência entre as mudanças climáticas e o Direito Ambiental.

2.2 ENTRE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O DIREITO AMBIENTAL: O DIREITO DOS DESASTRES COMO UM CAMPO JURÍDICO EMERGENTE NO BRASIL

Nas últimas décadas, tem-se tornado cada vez mais evidente a relação entre as mudanças climáticas e o aumento da frequência e da intensidade dos desastres ambientais. Este cenário de sensibilidade climática¹⁹ que vivemos é o que configura os desafios atuais no tratamento dos desastres. De acordo com o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), é muito provável (probabilidade superior a 90%) que eventos como ondas de calor, precipitações intensas e extremos de temperatura se tornem mais recorrentes em escala global. Observa-se uma redução significativa dos dias frios e geadas em regiões continentais, ao passo que dias e noites quentes se tornaram mais frequentes, fenômeno acompanhado pelo aumento do nível médio dos oceanos e pela intensificação de tempestades e inundações (IPCC, 2014).

O Relatório do IPCC também ressalta que:

(...) o aquecimento do sistema climático é inequívoco: desde meados do século XX, as temperaturas médias do ar e dos oceanos aumentaram, as calotas polares e geleiras diminuíram e as concentrações de gases de efeito estufa atingiram níveis sem

¹⁹ Sensibilidade climática pode ser compreendida como a medida corrente para analisar quão intensamente o sistema climático responde às mudanças dos níveis de gases do efeito estufa, em linhas gerais (Carvalho, 2015, p. 29)

precedentes Projeções indicam que, dependendo das emissões futuras, o planeta pode registrar um aumento médio entre 2°C e 7°C, com impactos potencialmente devastadores (IPCC, 2021).

Nesta senda, ainda que persistam incertezas quanto às causas exatas de cada evento, há consenso científico de que as mudanças climáticas atuam como fator multiplicador de riscos, potencializando vulnerabilidades já existentes (IPCC, 2012). Esses impactos são desigualmente distribuídos: embora as perdas econômicas absolutas sejam maiores em países desenvolvidos, a mortalidade e a vulnerabilidade concentram-se nas regiões em desenvolvimento, responsáveis por 96% das mortes associadas a desastres recentes (IPCC, 2014). Nesses contextos, cada evento extremo aprofunda a pobreza, compromete a estabilidade econômica e agrava desigualdades preexistentes.

As mudanças climáticas, como um multiplicador de riscos (muitas vezes já existentes, porém potencializados pelas consequências de um planeta mais quente), tendem a desestabilizar não apenas o meio ambiente, mas as próprias estruturas sociais, com maior pressão sobre os recursos naturais (tais como água, energia, solo etc.) e entre grupos (comunidades, países, regiões etc.) em disputa por estes. Portanto, a sensibilidade climática tende a exercer uma maior pressão no que diz respeito aos chamados desastres “naturais”. Contudo, estes também podem exercer maior desestabilidade em relações sociais, também intensificando as possibilidades de incremento de desastres antropogênicos. Assim, a ocorrência dos desastres e seu recente incremento tem relação com um padrão cumulativo de exposição, de vulnerabilidade e ocorrência de eventos climáticos. Ou seja, os desastres decorrem da combinação de fatores físicos e sociais, repercutindo em eventos de dimensão suficientemente graves, atingindo vidas humanas, propriedades, serviços e recursos ambientais (Carvalho, 2013, p. 402-403).

Neste íterim, é fundamental compreender que os impactos provocados pelas mudanças climáticas configuram um ponto de convergência entre o Direito Ambiental e o emergente Direito dos Desastres brasileiro. O emergir deste, passa diretamente por essa intersecção, que se torna mais evidente nas medidas de adaptação climática, nas quais o conceito de vulnerabilidade, bem como as estratégias para sua redução, assume papel central em ambas as esferas jurídicas. Em um contexto de aquecimento global, o desastre não se manifesta apenas como evento súbito, mas também como processo cumulativo, de desenvolvimento lento e contínuo²⁰, resultado da ação humana e das deficiências estruturais do sistema regulatório ambiental (Carvalho, 2013, p. 397).

²⁰ O termo “desenvolvimento lento e contínuo” no contexto dos desastres (originalmente *slow motion disaster*) foi introduzido na literatura contemporânea sobre desastres para designar eventos que se desenvolvem gradualmente

O futuro do Direito Ambiental se revela cada vez mais imbricado com o Direito dos Desastres, refletindo uma transição histórica: o que antes era compreendido como dano ambiental, típico da era industrial, hoje, em um contexto pós-industrial e tecnologicamente complexo, assume a dimensão de desastre ambiental (Carvalho, 2015). Neste ínterim, a insuficiência na aplicação de normas ambientais intensifica a ocorrência de desastres. Ocupações irregulares, desmatamentos, contaminações em larga escala e a omissão na proteção de áreas de preservação permanente são exemplos de fatores que potencializam os riscos socioambientais. Ambos os ramos jurídicos compartilham uma base comum de integração normativa, pois são fenômenos de caráter coletivo, cujas consequências extrapolam o âmbito individual, configurando o que a literatura denomina de desastres de dimensão social (Farber *et al.*, 2010).

Fazendo um breve apanhamento histórico, verifica-se que o Brasil conviveu majoritariamente com desastres relacionados à seca, sobretudo na região Nordeste. Nas últimas décadas, entretanto, observa-se uma intensificação de eventos hidrometeorológicos extremos, como inundações e deslizamentos²¹. As recentes tragédias decorrentes desses eventos extremos evidenciam a intensificação da vulnerabilidade socioambiental no país. Em 2024, o estado do Rio Grande do Sul enfrentou uma das maiores enchentes de sua história, com dezenas de mortes, destruição de infraestruturas e deslocamento massivo de populações, em um episódio classificado como “catástrofe climática sem precedentes”.²² Situação semelhante já havia sido vivenciada em Petrópolis (RJ), em fevereiro de 2022, quando chuvas torrenciais provocaram deslizamentos que resultaram em mais de duzentas vítimas fatais.²³ No mesmo ano, no Recife (PE), fortes chuvas ocasionaram deslizamentos de encostas e enchentes, culminando em elevado número de mortes e desabrigados, especialmente em áreas de ocupação precária.²⁴

ao longo do tempo, como a desertificação, a elevação do nível do mar e outras consequências cumulativas das mudanças climáticas (Verchick, 2012).

²¹ Entre 1991 e 2010, de acordo com dados da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, cerca de 96 milhões de pessoas foram afetadas por desastres; as secas responderam por 50,34% dos eventos, enquanto as inundações bruscas, embora menos frequentes, resultaram em maior número de mortes (43,19%) (Carvalho e Damacena, 2013).

²² BRASIL. Defesa Civil Nacional registra mais de 90 mortes em enchentes no Rio Grande do Sul. Brasília: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br>. Acesso em: 17 out. 2025.

²³ G1. Tragédia em Petrópolis: número de mortos chega a 233 após deslizamentos de terra causados pela chuva. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁴ BBC NEWS BRASIL. Chuvas em Pernambuco deixam mais de 120 mortos e expõem vulnerabilidade urbana no Recife. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-61631147>. Acesso em: 17 out. 2025.

Enquanto o presente trabalho estava em desenvolvimento, mais um evento extremo ocorreu: um tornado de proporção considerável atingiu o Estado do Paraná, deixando inúmeras vítimas e danos físicos na região²⁵. Seis pessoas morreram e pelo menos 750 ficaram feridas em Rio Bonito do Iguaçu, no Centro-Sul do Paraná, além de casas destelhadas, imóveis danificados e postes de energia no chão.

Em termos jurídicos, a configuração formal de um desastre decorre de quando os impactos ultrapassam a capacidade de gestão governamental, reconhecendo-se, oficialmente, o estado de calamidade pública²⁶ ou situação de emergência²⁷. Essa definição, contudo, torna-se mais precisa no campo dos desastres ambientais, que abrangem eventos de qualquer origem, capaz de comprometer o equilíbrio ecológico ou gerar danos significativos às comunidades humanas, pois as transformações climáticas já impõem mudanças profundas e, em muitos casos, irreversíveis (Carvalho e Damacena, 2013).

Contudo, é, sobretudo, no campo da prevenção e da preparação que se evidenciam os maiores desafios, exigindo uma abordagem estruturada, integrada e comprometida com o fortalecimento da resiliência social e comunitária. A redução da vulnerabilidade de grupos humanos, em escala local, nacional e global, revela-se, assim, elemento central do gerenciamento de riscos de desastres, o que reforça a necessidade de articulação entre o Direito Ambiental e o Direito dos Desastres (Neto e Carvalho, 2018, p. 12-14).

Embora dotados de autonomias próprias e campos de incidência específicos, eles apresentam objetivos convergentes, sobretudo no que se refere à proteção da vida, à justiça socioambiental e à promoção de modelos de desenvolvimento mais seguros e sustentáveis. Nesse contexto, o Direito Ambiental não pode ser compreendido apenas como um instrumento repressivo ou sancionatório frente às atividades humanas potencialmente lesivas ao meio ambiente; ao contrário, ele se insere em uma lógica de dupla via, na qual desenvolvimento e proteção ambiental devem dialogar, de modo a garantir que obras de infraestrutura, atividades

²⁵ G1. Tornado que atingiu o Paraná é classificado como EF-3, diz Simepar. g1 - campus gerais & sul. 08 nov. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/campus-gerais-sul/noticia/2025/11/08/tornado-que-atingiu-parana-e-classificado-como-ef3-simepar.ghtml>. Acesso em: 09 nov. 2025

²⁶ O estado de calamidade pública é reconhecido na literatura como uma medida jurídica excepcional que permite ao poder público adotar providências urgentes e flexíveis diante de situações de grave anormalidade, conferindo maior liberdade administrativa e financeira para resposta rápida aos danos coletivos (Castro, 2014, p. 89).

²⁷ A situação de emergência refere-se ao reconhecimento oficial, pelo Poder Público, de anormalidades relevantes que exigem resposta imediata, ainda que de menor gravidade do que o estado de calamidade, permitindo a mobilização célere de recursos e medidas administrativas extraordinárias (Brasil, 2012).

produtivas e ocupações urbanas ocorram sob parâmetros de segurança, prevenção e responsabilidade social (Carvalho, 2015).

A figura abaixo, elaborada por Carvalho (2015, p. 36) visa demonstrar, visualmente, a intersecção dos ramos:

Figura 1 - Intersecção entre o Direito Ambiental e o Direito dos Desastres



Fonte: (Carvalho, 2015, p. 36)

Cabe ao Direito Ambiental, portanto, exercer papel estratégico na promoção da segurança das populações urbanas, periféricas e rurais, por meio de licenças, autorizações, restrições e proibições que considerem os riscos ambientais e sociais envolvidos. Essa atuação assume especial relevância quando se reconhece que risco e desigualdade caminham conjuntamente, de modo que determinados grupos sociais tendem a sofrer impactos mais severos e desproporcionais. Não raras vezes, observa-se que os planos de resposta a desastres são acionados apenas após a ocorrência de eventos de grande magnitude, o que contribui para agravar os impactos sobre os grupos mais vulneráveis e comunidades marginalizadas. Diante desse cenário, as mudanças climáticas deixam de ser uma questão periférica para se consolidarem como desafio central do direito contemporâneo, deslocando a justiça ambiental do campo da controvérsia para o da urgência global (Carvalho, 2017).

A aproximação entre o Direito Ambiental e o Direito dos Desastres amplia o horizonte analítico de ambos os campos, permitindo uma compreensão sistêmica dos riscos e das respostas institucionais. Enquanto o Direito Ambiental tende a focar problemas específicos, o Direito dos Desastres opera a partir de uma visão mais ampla dos sistemas sociais, institucionais e comunitários envolvidos. Essa complementaridade reforça a necessidade de uma abordagem

dialógica, capaz de integrar prevenção, resposta, reparação e reconstrução sob uma lógica participativa entre os ramos e entre os seus operadores (Farber, 2011).

2.2.1 O Ciclo do Direito dos Desastres e suas implicações jurídicas

O Direito dos Desastres emerge no cenário jurídico contemporâneo global como resposta à crescente complexidade dos riscos associados à modernidade avançada. A escala e crises socioambientais globais revelou a insuficiência dos instrumentos jurídicos tradicionais concebidos majoritariamente sob uma lógica reparatória e reativa para lidar com fenômenos marcados pela incerteza, pela magnitude dos danos e pela transversalidade de seus impactos. Nesse contexto, ele consolida-se como um campo jurídico orientado não apenas à responsabilização posterior ao evento, mas, sobretudo, à estruturação normativa da prevenção, da preparação institucional e da reconstrução resiliente e democrática (Farber e Carvalho, 2018).

Antes de explorar o conteúdo do ciclo dos desastres propriamente dito (principal objeto de estudo do Direito dos Desastres), é importante registrar que a sistematização teórica desse ramo jurídico tem como um de seus principais expoentes o jurista norte-americano Daniel A. Farber, que, ao analisar a experiência estadunidense após eventos como o furacão Katrina²⁸, contribuiu decisivamente para delimitar os contornos do chamado *Disaster Law* – Direito dos Desastres. Para Farber (2007, p. 29), o Direito dos Desastres constitui um conjunto integrado de normas voltadas, justamente, à gestão do ciclo completo do desastre, superando a fragmentação normativa tradicional e enfatizando a necessidade de coordenação institucional, planejamento prévio e justiça distributiva na alocação dos riscos e dos recursos públicos.

Importa registrar, portanto, que o Direito dos Desastres ganha forma no contexto estadunidense, onde a realidade geográfica e social difere do Brasil. Nesta senda, no contexto brasileiro, a realidade dos desastres se apresenta de outra forma e contexto, sendo estruturado a partir da centralidade da vulnerabilidade socioambiental (Acseirad, 2006). Como já discorrido

²⁸ O Furacão Katrina, que atingiu os Estados Unidos em 2005, especialmente o Estado da Louisiana e a cidade de Nova Orleans, evidenciou falhas estruturais na gestão de riscos, na coordenação federativa e na proteção de populações vulneráveis, tornando-se referência paradigmática no estudo do Direito dos Desastres. A literatura destaca que o evento revelou desigualdades socioeconômicas profundas, deficiências institucionais e limites do modelo tradicional de resposta emergencial, impulsionando debates sobre prevenção, justiça ambiental e reconstrução orientada pelo princípio do *build back better* (Farber, 2010).

ao longo deste trabalho, os desastres não podem ser compreendidos apenas como fatalidades naturais, mas como fenômenos socialmente produzidos, cuja gravidade decorre da interação entre eventos extremos e estruturas históricas de desigualdade. Essa é chave de leitura que dá ao Direito dos Desastres brasileiro a sua principal característica e direção. Essa construção teórica encontra ressonância em um contexto pouco familiarizado pelos eventos da natureza, mas marcado por recorrentes desastres hidrológicos, deslizamentos em áreas urbanas vulneráveis, rompimentos de barragens e eventos extremos associados diretamente às mudanças climáticas (Carvalho, 2019).

Desse modo, o desenvolvimento do Direito dos Desastres no ordenamento brasileiro insere-se em um movimento mais amplo de adaptação das estruturas jurídicas à realidade da sociedade de risco. A incorporação progressiva de instrumentos de planejamento, de mecanismos de cooperação federativa e de espaços de participação social revela que a proteção frente a desastres deixou de ser uma questão meramente emergencial para tornar-se componente permanente da agenda constitucional de proteção da vida, da dignidade humana e do meio ambiente ecologicamente equilibrado (Carvalho, 2013).

Instrumentalizar a sociedade para a proteção diante de eventos catastróficos, sejam eles de origem natural ou decorrentes da ação humana, é a finalidade última do Direito dos Desastres, pois trata-se de um ramo orientado à coordenação de ações integradas ao longo de todo um ciclo de gestão de riscos, que abrange as fases de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação.

Sendo assim, ao enfatizar a necessidade de antecipação e gestão dos riscos, a chamada “semântica das catástrofes” propõe uma transição do medo paralisante para a racionalização das incertezas, entendendo-se que a compreensão moderna dos desastres não deve se limitar à reação diante do ocorrido, mas avançar para a construção de sociedades resilientes, capazes de prever, absorver e transformar os impactos dos desastres em oportunidades de reconstrução sustentável e aprendizado coletivo (Luhmann, 1991, p. 379-385). A resiliência das comunidades e a capacidade de reação das instituições estarão sempre em teste, pois, mesmo quando parcialmente previsíveis, desastres exigem respostas imediatas, sob pena de amplificação de seus efeitos. Não se trata, portanto, de eventos individuais, mas de crises que atingem coletividades e demandam gestão pública articulada (Farber, 2011).

Diversos ramos do direito são chamados para atuar no gerenciamento dos desastres com a intenção de, sobretudo, prevenir os danos catastróficos. Apesar da fragmentação das doutrinas

e institutos jurídicos que recaem, muitas vezes, sobre a regulação dos desastres, esse ramo apresenta autonomia. Em primeiro lugar, essa autonomia se reflete na existência de um sistema específico formado de estatutos legais distintos. Em segundo lugar, a autonomia desse ramo consiste no fato de que as regras legais interagem em uma forma única, sempre em integração entre todas as fases do desastre. Não é possível, em termos de tratamento jurídico dos desastres, tratar isoladamente planejamento da ocupação do solo, resposta a desastres, mitigação e compensação a estes. Outros ramos não conseguem integrar estas estratégias adequadamente para a função de tratamento dos desastres, sendo necessária a especificidade funcional do Direito dos Desastres. A unidade singular deste ramo se dá na gestão de risco que, contínua e unificada, permeia a todas as fases de um desastre (ciclo do desastre) e de seu tratamento (circularidade da gestão do risco) (Farber e Carvalho, 2017).

Este ciclo próprio, portanto, é marcado por impactos negativos de grande magnitude e por dimensões sociais, ambientais, econômicas e institucionais. Compreendê-lo é vital para orientar tanto a prevenção e mitigação quanto as respostas emergenciais, a compensação e a reconstrução pós-eventos. Neste íterim, surge o seu mapeamento, que se constitui como um instrumento analítico essencial para planejar ações e consolidar políticas públicas voltadas à redução dos riscos e à proteção da vida (Farber, 2012, p. 5). O Direito dos Desastres é definido, nesse contexto, como o ramo jurídico que visa estruturar a integração entre as etapas desse ciclo, bem como a completa gestão permanente do risco. O elemento que unifica e dá coesão a esse ramo é justamente a circularidade da gestão do risco, em uma lógica contínua que vincula todas as fases do desastre e confere unidade teórica e prática ao campo. Tal significa dizer que, o seu objeto de estudo é, necessariamente, a radicalização da gestão de riscos em todas as fases de um desastre. Trata-se, portanto, de um Direito da antecipação e da prudência, que busca estabilizar expectativas e oferecer bases normativas para decisões em contextos de incerteza e urgência (Carvalho, 2015, p. 38). A título ilustrativo, Daniel Farber (2012) apresenta, graficamente, por meio da figura abaixo, a interação e dinâmica do que ele chama de ciclo dos desastres:

Figura 2 – O Ciclo do Direito dos Desastres



Fonte: Farber (2012, p. 4), adaptado pelo autor

2.2.1.1 *Prevenção e mitigação dos riscos*

Ante o exposto, podemos entender que a fase de prevenção e mitigação se constitui como a mais importante função desse ramo jurídico, requerendo, para sua efetividade, instrumentos de governança ambiental, planejamento urbano e políticas baseadas em conhecimento técnico e científico. Nesta linha, as medidas preventivas podem ser consideradas como estruturais²⁹ – como obras de contenção, barragens, sistemas de drenagem e infraestrutura verde –, ou não estruturais³⁰ como estudos de risco, mapeamentos, educação e instrumentos de

²⁹ A prevenção de desastres, no Direito brasileiro, articula-se entre medidas estruturais e não estruturais, voltadas à avaliação, gestão e mitigação dos riscos. Tradicionalmente, as medidas estruturais limitavam-se às obras de engenharia civil – diques, barragens, muros de contenção – vistas como instrumentos de defesa física, mas de alto custo, longa execução e impactos ambientais significativos. Com a Lei nº 12.608/2012, consolida-se um novo paradigma: a infraestrutura verde ou natural passa a ser reconhecida como medida estrutural de caráter ecológico, capaz de oferecer serviços ecossistêmicos fundamentais à prevenção e mitigação de desastres. Florestas, áreas alagadas, dunas e manguezais funcionam como barreiras naturais, regulando fluxos hídricos, estabilizando o solo e reduzindo a vulnerabilidade social e ambiental. Esses ecossistemas são, ao mesmo tempo, bens ambientais e infraestruturas de utilidade pública, cuja proteção cumpre o dever constitucional de preservar os processos ecológicos essenciais (art. 225, §1º, CF). Ao reconhecer o meio ambiente como infraestrutura, o Direito amplia sua função protetiva, integrando dimensões sociais, econômicas e ecológicas da prevenção de desastres. A conjugação entre infraestruturas verdes e cinzas inaugura uma abordagem híbrida, mais eficiente e sustentável frente às mudanças climáticas. Essa integração reafirma a natureza multidimensional das medidas estruturais – que deixam de ser apenas obras físicas e passam a incorporar a função regulatória dos ecossistemas e sua importância para a resiliência socioambiental (Carvalho, 2015, p. 46).

³⁰ A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012) consagra a prevalência das medidas não estruturais na gestão de riscos de desastres, reconhecendo que as soluções baseadas apenas em obras de engenharia são onerosas, lentas e, muitas vezes, ambientalmente impactantes. Em contrapartida, as ações de caráter informativo, normativo e participativo revelam-se mais eficazes para reduzir vulnerabilidades e fortalecer a resiliência comunitária. Entre os principais instrumentos não estruturais previstos destacam-se: o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas de Risco, que integra um sistema nacional de informações sobre

planejamento. A valorização dos serviços ecossistêmicos como parte da infraestrutura preventiva também representa um avanço muito importante nesse campo (Damacena, 2021).

Esta fase [de prevenção e mitigação] ganha especial importância em casos de desastres, pois a gestão do risco deve, circular e sistemicamente, permear todas as fases estratégicas de um desastre. A título exemplificativo, mesmo em atividades de reconstrução de infraestruturas de engenharia civil danificadas por um desastre, estas devem ser recuperadas com a finalidade de evitar novos eventos catastróficos, aumentando a sua resiliência a novos eventos. (...) Sob um ponto de vista racional, o problema central enfrentado por políticas de prevenção ambiental pelo setor econômico consiste no fato de que o custo de uma dada medida preventiva (seja numa dimensão preventiva ou precaucional) deve ser menor do que os custos *post factum*, ou seja, de remediação. (...) Seja em uma dimensão preventiva ou punitiva, o Direito deve estimular esta equação preventiva, não apenas pela imposição de internalização de custos, mas sobretudo por instrumentos de dissuasão (medidas preventivas), poder de polícia e criminalização em matéria ambiental. A regulação deve, ainda, minimizar as falhas existentes na subvaloração mercadológica e econômica dos serviços ecossistêmicos, tornando justo e racional o uso e o proveito dos recursos naturais. (...) A inserção da incerteza nos contextos de decisão [sic] dificultam a imposição de medidas preventivas adequadas, pois não há como gerenciar riscos adequadamente se você não consegue medi-los de maneira correta. Neste sentido, mesmo o seu desconhecimento deve ser ponderado, construindo tais descrições sustentadas sobre padrões e programas de decisão principiológicos, tais como a Prevenção (para a qual há a necessidade de descrição quantificável do risco, quer em suas probabilidades e/ou magnitudes) e a Precaução (que gerencia decisões em contextos de dúvida e incerteza científicas a partir de hipóteses cientificamente ponderáveis). Assim, a aprendizagem, a informação e os modelos de decisão em contextos de incerteza devem ser tomados em consideração com grande atenção (quer em seu diagnóstico, mas, acima de tudo, em sua fundamentação, atendendo ao Princípio da Motivação das decisões administrativas e jurisdicionais) (Carvalho, 2015, p. 41-42)

As estratégias preventivas a desastres, portanto, devem marcar todas as fases do ciclo, sendo muito mais do que apenas uma delas. A importância da prevenção para o Direito dos Desastres é vital pois a sua natureza é tutelar, na maioria das vezes, um sistema em colapso.

O sistema jurídico serve, também, para trazer à tona, questionar e mapear os pressupostos, pré-juízos e pré-compreensões estruturantes da racionalidade social existentes durante os processos de tomada de decisão nas organizações (públicas ou

vulnerabilidades e orienta políticas urbanas preventivas; os Mapas de Risco e as Cartas Geotécnicas, que combinam dados técnicos e socioambientais para subsidiar o planejamento territorial; o Sistema Nacional de Informações e Monitoramento de Desastres, operado pelo CEMADEN, responsável pela emissão de alertas e pela integração de dados meteorológicos e geológicos; os Planos Diretores Municipais, que incorporam parâmetros de uso e ocupação do solo, mapeamento de áreas suscetíveis, diretrizes de drenagem e realocação de populações em risco; os Planos de Gestão de Bacias Hidrográficas, voltados à prevenção de desastres relacionados a corpos d'água; e os Planos de Proteção, Defesa e Contingência Civil, que definem protocolos de atuação e resposta emergencial nos três níveis federativos. Esses instrumentos formam um sistema articulado de governança do risco, baseado na produção e compartilhamento de informações, na integração de políticas urbanas e ambientais e na responsabilização dos entes federados. Mais do que um conjunto técnico, representam uma mudança de paradigma, ao deslocar a ênfase da intervenção corretiva para a gestão preventiva e participativa do território, na qual o poder público e as comunidades locais compartilham deveres de proteção socioambiental (Carvalho, 2015, p. 46).

privadas). Cabe destacar, também, que, quando aprofundada, a circularidade no gerenciamento dos riscos, leva a observação de que sistemas de infraestruturas críticas interconectadas apresentam um padrão para análise e gerenciamento de risco, seguindo o seguinte padrão: i) normalidade; ii) interrupção; iii) falha sistêmica; iv) resposta de emergência; v) recuperação; vi) nova normalidade. Nesta equação, deve ser salientado o fato de que muitas vezes é possível que a interrupção operacional (que leve a desastres ou colapsos) seja temporária, com o sistema sendo capaz, estruturalmente, de retornar a (velha) normalidade (processo ao qual se denomina restauração). Em casos como estes, muitas vezes não há a percepção de nenhuma interrupção contínua no sistema (seja em relação à infraestrutura de engenharia civil, cibernética ou mesmo verde). Um sistema em colapso consiste em algo profundamente diverso do sistema em modo operacional normal, apresentando profunda complexidade ao planejamento, ao preparo e, acima de tudo, às respostas emergenciais, em virtude de sua constante capacidade de apresentar cenários imprevisíveis. Em muitos casos, uma mitigação substancial no período recente pós-desastre faz-se diante de um cenário absolutamente complexo e caótico, sem que tenha havido uma capacidade de antecipação e de preparação adequadas. Esta constatação atribui uma relevância ainda maior às estratégias preventivas a desastres. Finalmente, o ciclo processual acima é capaz de demonstrar que, o que será obtido após o período de recuperação não será uma velha normalidade, mas sim uma nova normalidade, com novas características, tais como estímulos à inovação, novos serviços ecossistêmicos, novas formas cotidianas de vida e novos padrões de qualidade ambiental, gerando novos aprendizados para prevenção de futuras ocorrências. É neste ponto que as irreversibilidades são percebidas, numa confrontação entre a velha normalidade (pré-desastre) e a nova normalidade (pós-recuperação e restabilização) (Carvalho, 2015, p. 53-55).

2.2.1.2 *Resposta emergencial*

Tradicionalmente voltada à atuação pós-desastre, a Defesa Civil vem incorporando cada vez mais um novo modelo de funções preventivas e de gestão de riscos, especialmente nos municípios, com iniciativas de gestão democrática e participativa (Ritter, 2021). Importa ressaltar, contudo, que a valorização das estratégias preventivas não pode implicar a secundarização da resposta emergencial. Embora a prevenção deva ocupar posição prioritária na agenda pública, nem todos os impactos são plenamente evitáveis, especialmente em cenários de intensificação de eventos extremos e de vulnerabilidades estruturais. Desse modo, a efetividade do sistema depende igualmente da existência de mecanismos céleres, coordenados e tecnicamente estruturados de resposta, aptos a minimizar perdas humanas, materiais e ambientais (Farber *et al.*, 2010). A transição de um paradigma estritamente reativo para um modelo preventivo e prospectivo não elimina a centralidade da resposta emergencial; antes, exige seu aprimoramento, de modo que cada fase do ciclo de gestão de desastres seja compreendida como complementar e igualmente relevante para a proteção integral da coletividade.

O preparo e a resposta emergencial, portanto, representam dois dos momentos mais sensíveis do ciclo dos desastres, exigindo coordenação entre múltiplas instituições, decisões céleres e baseadas em informações qualificadas, além de forte capacidade de articulação social. No contexto contemporâneo, torna-se evidente que a eficácia das respostas não depende apenas de estruturas estatais, mas também da participação comunitária, que assume papel decisivo na antecipação, mitigação e superação dos impactos. O Estado detém competências formais, mas a população detém conhecimento territorial, redes de solidariedade e capacidade de ação imediata.

Nesta senda, a *capacitação* representa a etapa em que as comunidades e instituições se apropriam das informações e estratégias previstas nos planos, construindo competências práticas para agir antes, durante e depois do desastre. Essa etapa é o coração do diálogo entre Estado e sociedade. É nela que saberes especializados encontram saberes locais, produzindo o que Habermas (1997) denomina “ação comunicativa”: um processo em que participantes buscam entendimento mútuo para orientar condutas coletivas. Simulações, oficinas e formações contínuas não são apenas instrumentos pedagógicos, mas também mecanismos de democratização da informação e fortalecimento do controle social sobre as estruturas de proteção e defesa civil.

Assim, a resposta emergencial não se constitui apenas como etapa técnica do ciclo do Direito dos Desastres, mas momento privilegiado de construção dialógica entre Estado e sociedade.

A impossibilidade de evitar o evento, muitas vezes real, repercute na necessidade de realização de medidas de preparo, as quais devem permitir uma organização e um planejamento estratégico para que seja prestada uma resposta coordenada e eficaz ao desastre. Há, diante destas medidas, um reforço às medidas mitigatórias. O preparo, de forma objetiva, se concretiza na elaboração dos planos de emergência, nos quais se incorporam os planos de resposta operativa. Os planos de emergência servem à relevante função de determinar previamente a estrutura organizacional das autoridades responsáveis e competentes para intervir em um desastre (seja em nível nacional, regional, estadual, municipal ou comunitário). Estes planos são fundamentais para estabelecer antecipadamente mecanismos de coordenação e o manejo de recursos em antecipação ao evento, tendo como consequência a diminuição do tempo dos procedimentos e das tomadas de decisão para tanto, quando da ocorrência do evento. A principal diferença do preparo em relação à fase preventiva, propriamente dita, é que nestes o foco central é a ocorrência do desastre, delimitando ações para a atuação e as articulações institucionais necessárias para a mitigação dos efeitos do evento extremo, enquanto que o cerne da prevenção será evitar a sua ocorrência (Carvalho, 2015, p. 116).

Os Planos de Emergência ou Contingência, portanto, visam reduzir vulnerabilidades, orientar respostas e facilitar a reconstrução. Entretanto, sua eficácia não se limita apenas à

previsão de procedimentos: reside sobretudo no processo participativo que leva à sua construção. Processos deliberativos ampliam a racionalidade pública, permitindo que decisões técnicas sejam enriquecidas por argumentos sociais, valores comunitários e experiências cotidianas.

A Lei 12.608/2012 reforça o caráter obrigatório desses instrumentos, mas a abordagem dialógica amplia sua função jurídica, transformando-os em espaços de convergência entre saber técnico e saber popular. A responsabilização por sua ausência ou inadequação deve ser compreendida não apenas como falha administrativa, mas como ruptura do dever de proteção e do direito à participação cidadã em políticas que afetam diretamente a vida e a segurança das pessoas (Almeida e Saito, 2025).

Na fase de resposta de emergência, o tempo é curto e as pressões são intensas. Demonstra-se evidente, portanto, que o Estado não deve atuar sozinho. Diversas pesquisas sociológicas sobre desastres (Tierney, 2014) demonstram que a população tende a agir de forma ordenada, cooperativa e solidária, desmontando o mito da irracionalidade coletiva³¹. Assim, qualquer arquitetura de resposta deve reconhecer e incorporar as redes sociais locais, fortalecendo sua capacidade de ação e evitando estratégias que silenciem ou desmobilizem a iniciativa comunitária. A participação pode ocorrer por meio de apoio auto-organizado à evacuação, acolhimento emergencial, distribuição comunitária de alimentos, comunicação territorializada, monitoramento ambiental local, integração com equipes oficiais, dentre outros.

No plano jurídico, a resposta emergencial envolve, essencialmente, as ações de socorro³², assistência às vítimas e restabelecimento dos serviços essenciais³³. A falta injustificada ou a lentidão na recomposição destes pode gerar responsabilidade civil. Contudo, para além da responsabilização, a resposta deve ser vista como espaço de reconstrução democrática, onde a confiança institucional é decisiva para a coordenação entre Estado e

³¹ O chamado mito da irracionalidade coletiva parte da premissa de que a participação popular ampliada nos processos decisórios conduziria a decisões arbitrárias, passionais ou tecnicamente inadequadas; tal concepção, contudo, tem sido criticada pela teoria democrática contemporânea, que evidencia a racionalidade comunicativa, o potencial deliberativo da esfera pública e o papel da participação social na legitimação e qualificação das decisões estatais, inclusive em matérias complexas como as ambientais (Habermas, 2003; Canotilho, 2003).

³² As ações de socorro compreendem o conjunto de medidas emergenciais adotadas pelo Poder Público, de forma articulada e imediata, com o objetivo de preservar vidas, reduzir danos e prestar assistência às populações afetadas por desastres, inserindo-se no âmbito da proteção civil e da gestão de riscos, e fundamentam-se nos deveres estatais de proteção dos direitos fundamentais à vida, à integridade física e à dignidade da pessoa humana (Farber, 2010).

³³ Os serviços essenciais correspondem às atividades indispensáveis à garantia dos direitos fundamentais e à manutenção da vida em sociedade, cuja continuidade deve ser assegurada mesmo em situações de crise ou emergência, especialmente em contextos de desastres, por se vincularem diretamente à proteção da dignidade da pessoa humana e à efetividade do mínimo existencial, exigindo do Estado atuação contínua, coordenada e adequada (Sarlet, 2012; Farber, 2010).

sociedade. Essa perspectiva sustenta que a governança municipal é o eixo estratégico para que a população participe de modo contínuo, estruturado e legitimado das ações de redução de riscos e desastres, como se verá mais adiante.

Ademais, o acesso aos recursos federais compulsórios³⁴, ou, voluntários³⁵, depende do reconhecimento da situação de emergência ou calamidade³⁶. Embora esse processo seja técnico e administrativo, sua transparência e eficiência são profundamente influenciadas pela participação social. As comunidades organizadas exercem papel fiscalizador efetivo na aplicação dos recursos, identificando desvios, denunciando omissões e pressionando pela priorização das áreas mais vulneráveis (Fox, 2015).

2.2.1.3 *Compensação e Reconstrução*

A fase da compensação diz respeito à reparação dos danos e à reconstrução das áreas atingidas. Portanto, a responsabilidade civil, os contratos de seguro e a assistência governamental formam o núcleo dessa dimensão. Neste sentido, a crescente litigância climática³⁷ tem ampliado a aplicação da responsabilidade civil, buscando imputar obrigações tanto a agentes privados quanto ao próprio Estado, quando este se omite em seus deveres de proteção. O agravamento dos eventos climáticos e a previsibilidade cada vez maior de seus efeitos reduzem o espaço para a alegação de força maior, exigindo do poder público maior diligência preventiva. Os seguros, por sua vez, ainda que pouco explorados no contexto

³⁴ Os recursos federais compulsórios consistem em transferências financeiras da União impostas por determinação constitucional ou legal aos demais entes federativos, destinadas à garantia da execução de políticas públicas essenciais e à efetivação de direitos fundamentais, notadamente em contextos de emergência, desastres ou proteção ambiental, limitando a discricionariedade orçamentária e reforçando o dever estatal de cooperação federativa (Canotilho, 2003; Sarlet, 2012).

³⁵ Os recursos federais voluntários correspondem às transferências financeiras da União realizadas de forma discricionária aos demais entes federativos, condicionadas ao atendimento de requisitos legais, técnicos e administrativos, destinando-se à implementação de políticas públicas específicas e à cooperação federativa, especialmente em áreas sensíveis como a proteção ambiental e a gestão de riscos e desastres, nas quais a coordenação intergovernamental assume papel relevante (Canotilho, 2003; Sarlet, 2012).

³⁶ A situação de emergência ou estado de calamidade pública caracteriza-se pelo reconhecimento jurídico-administrativo de eventos adversos que comprometem significativamente a capacidade de resposta do Poder Público, exigindo a adoção de medidas excepcionais para a proteção da vida, da integridade física e dos direitos fundamentais das populações afetadas, bem como a mobilização extraordinária de recursos e instrumentos de cooperação federativa, especialmente em contextos de desastres ambientais e climáticos (Farber, 2010; Valencio, 2014).

³⁷ A litigância climática consiste no uso estratégico do Poder Judiciário para a responsabilização de Estados e agentes privados pela omissão ou insuficiência na mitigação e adaptação às mudanças climáticas, bem como para a efetivação de direitos fundamentais afetados pela crise climática, notadamente os direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à vida e à dignidade humana, assumindo papel relevante no fortalecimento da governança climática e da democracia ambiental (Setzer, 2015).

brasileiro, podem desempenhar papel relevante como instrumentos de compensação e incentivo à prevenção, estimulando condutas responsáveis e oferecendo amparo às vítimas. Ainda que historicamente o direito brasileiro tenha produzido relativamente pouco sobre a consolidação dogmática de um ramo específico voltado ao tratamento dos desastres ambientais, observa-se, nas últimas décadas, um aumento significativo do interesse acadêmico e institucional pela matéria, acompanhando o movimento internacional de sistematização do tema (Carvalho, 2017). Sob essa perspectiva, eventos como o rompimento da barragem em Brumadinho³⁸ podem ser compreendidos como desastres socioambientais de grande magnitude, caracterizados pela interação entre falhas estruturais, danos ambientais extensivos e impactos humanos severos. Tais episódios dialogam com experiências internacionais paradigmáticas, como o vazamento de petróleo da BP no Golfo do México³⁹, frequentemente analisado na literatura comparada como exemplo de desastre tecnológico com repercussões ambientais, econômicas e jurídicas de larga escala (Neto e Carvalho, 2018, p. 6-8).

À luz dessas contribuições, a fase de compensação revela-se não apenas como momento posterior ao evento danoso, mas como dimensão estruturante da governança dos riscos, na medida em que influencia incentivos preventivos, distribuição de custos e padrões de responsabilização. No cenário brasileiro, no entanto, essas reflexões evidenciam que a reparação em matéria de desastres não pode ser analisada isoladamente, devendo integrar uma compreensão sistêmica que articule prevenção, precaução, responsabilidade e justiça distributiva no enfrentamento das vulnerabilidades socioambientais (Günther *et al.*, 2025).

Não obstante a relevância da dimensão reparatória para a conformação do Direito dos Desastres, especialmente no que concerne à justiça distributiva, à responsabilização e à compensação das vítimas, o presente trabalho não se deterá de forma aprofundada nessa etapa do ciclo dos desastres. A análise da indenização, dos regimes de responsabilidade e dos mecanismos compensatórios, embora estruturalmente importantes, extrapola o recorte

³⁸ O rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão, ocorrido em 2019 no Município de Brumadinho (MG), constituiu um dos mais graves desastres socioambientais da história brasileira recente, evidenciando falhas estruturais na fiscalização estatal, na governança corporativa e nos mecanismos de prevenção de riscos. O episódio reacendeu o debate sobre responsabilidade civil e penal empresarial, deveres de precaução, proteção de direitos fundamentais das populações atingidas e limites do modelo regulatório minerário, inserindo-se no contexto da sociedade de risco e do fortalecimento do Direito dos Desastres no Brasil (Losekann, 2019).

³⁹ O vazamento de petróleo da plataforma Deepwater Horizon, operada pela BP, ocorrido em 2010 no Golfo do México, é considerado um dos maiores desastres ambientais da indústria petrolífera mundial, com impactos ecológicos, econômicos e sociais de larga escala. O episódio evidenciou falhas regulatórias, déficits de supervisão estatal e limitações nos mecanismos de prevenção de riscos tecnológicos complexos, além de suscitar debates sobre responsabilidade corporativa, indenização por danos ambientais e fortalecimento da governança ambiental em contextos de alta complexidade e incerteza, inserindo-se no paradigma da sociedade de risco (Beck, 2011).

metodológico adotado nesta dissertação. Conforme indicado na introdução, o foco central desta investigação reside na dimensão participativa da gestão de riscos, particularmente na forma como o direito fundamental à participação popular é incorporado e operacionalizado no âmbito das políticas municipais de proteção e defesa civil. Assim, a fase de reparação é aqui apresentada apenas como elemento contextual do Direito dos Desastres, necessário para a compreensão de sua estrutura sistêmica, mas não como objeto específico de exame. O esforço analítico concentra-se, portanto, nas fases de prevenção, preparação e governança dos riscos, nas quais a participação social assume papel estruturante para a legitimidade e a efetividade das políticas públicas.

Por último, vale o registro acerca da fase de reconstrução, que se destaca como importante momento de prova de resiliência. Quando edificações são danificadas ou destruídas por um desastre, torna-se necessário reconstruí-las ou realocar as atividades anteriormente desenvolvidas para outros espaços. Frequentemente, a reconstrução no mesmo local revela-se inadequada, o que justifica a adoção de controles de uso e ocupação do solo. Quando essa realocação não é possível, requisitos técnicos e normativos de edificação podem ser utilizados para aumentar a segurança e reduzir novas vulnerabilidades. Da mesma forma, recursos naturais afetados por desastres podem se recuperar naturalmente, mas também podem demandar ações ativas de limpeza e restauração ecológica para recompor espécies e ecossistemas danificados (Farber, 2012, p. 6).

Em última análise, afirma Carvalho (2015, p. 52):

O Direito dos Desastres se constitui por tais funções estruturantes, solidificando sua identidade no tratamento de questões referentes a cada uma destas etapas, integrando-as articuladamente e aprofundando estratégias mediante uma autonomia que lhes fornece identidade diferenciada das demais. (...) Desta forma, as próprias medidas de resposta emergencial, compensação e reconstrução devem realizar o gerenciamento dos riscos de novos desastres, circularmente, de forma integrada, em torno da prevenção de novos desastres ou de agravamento daqueles já em causa. O ciclo dos desastres serve, ainda, de importante instrumento analítico para prevenção, planejamento e resposta aos desastres, norteando, assim, a análise de um evento desta natureza, seja em antecipação (para planejar sua prevenção ou ao menos mitigação) ou após a sua ocorrência (para conceber respostas de emergência, buscar responsabilizações e compensações e, finalmente, planejar reconstruções que evitem novas ocorrências). Este portfólio serve para um aprofundamento analítico, sistêmico e construtivista sobre qualquer desastre. Neste sentido, estes momentos estruturam a própria identidade, autonomia e o objeto estruturante de um Direito disposto a lidar com desastres. (...) nota-se uma relação teleológica da regulação jurídica brasileira e os eventos naturais que mais ocasionam perdas patrimoniais e mortes em nosso país, sendo esta compreensão fundamental para constatação da ambição e dos limites normativos de nosso Direito dos Desastres. É neste momento que vem à lume a necessidade de ser enfrentado o caráter último, a palavra de ordem, no Direito dos Desastres: a radicalização da gestão do risco. Este ramo encontra sua autonomia

constitutiva na premissa de que todas as fases de um desastre exigem o gerenciamento do risco, quer de sua ocorrência ou, pelo menos, de seu agravamento. Nisto consiste o gerenciamento circular do risco. (Carvalho, 2015, p. 42).

Ademais, é necessário reconhecer que a consolidação do Direito dos Desastres no ordenamento jurídico não se esgota na edição de novos diplomas normativos. A estruturação e estabilização do tratamento jurídico dos desastres – expressões recorrentes na literatura do tema – demandam mais do que inovação legislativa formal. Resistências institucionais e culturais persistem em manter o Estado brasileiro preso a uma lógica pós-desastre, marcada por improvisação e falta de planejamento. Superar esse modelo exige uma clara mudança de paradigma: compreender que o Direito dos Desastres é, antes de tudo, um direito da vulnerabilidade, voltado à redução das desigualdades socioambientais e à valorização das capacidades comunitárias na prevenção e resposta. E é, sobretudo, em virtude de suas funções estruturantes que o Direito dos Desastres se caracteriza por uma intensa interconectividade com diversos outros ramos do Direito, exigindo integração normativa e articulação institucional para a efetiva consecução de seus objetivos. Essa multiplicidade de interfaces, no entanto, não compromete a autonomia epistemológica e funcional do Direito dos Desastres. Ao contrário, sua especificidade decorre justamente da capacidade de absorver e articular contribuições interdisciplinares sem perder de vista seus fundamentos próprios como a regulação das condutas, a definição de responsabilidades e a garantia dos direitos fundamentais em contextos de crise. Assim, compreendê-lo em sua dimensão interdisciplinar é passo indispensável para consolidar sua identidade como ramo autônomo do Direito (Ferrari, Souza Netto e Souza Netto, 2023).

2.2.2 As múltiplas dimensões de abordagem do direito dos desastres

A natureza transdisciplinar da relação entre vulnerabilidade e desastre aponta para uma indispensável atuação coordenada de diversos ramos do Direito. A relação mais evidente, como já mencionado, é com o Direito Ambiental, uma vez que muitos desastres resultam de falhas na

regulação e fiscalização ambiental⁴⁰, da ocupação irregular de áreas protegidas⁴¹ e do descumprimento de padrões de licenciamento⁴² (CADIP, 2024; Carvalho, 2013).

O Direito Urbanístico, por outro lado, também ocupa posição central, já que a ocupação desordenada do solo⁴³ e a ausência de políticas públicas de habitação estão entre as principais causas de amplificação de desastres (Ferrari, Souza Netto e Souza Netto, 2023). Neste prisma, a Constituição atribui aos municípios⁴⁴ a competência para o planejamento e controle do uso do solo urbano, tornando o poder local, também por este motivo, ator fundamental na gestão dos riscos.

Já o Direito Constitucional, neste íterim, assegura a efetividade de direitos básicos como alimentação, moradia, saúde, saneamento e meio ambiente equilibrado⁴⁵. A vulnerabilidade social torna-se um ponto de convergência entre normas constitucionais e políticas públicas⁴⁶. Além disso, o Direito Administrativo fornece a base para a atuação

⁴⁰ As falhas na regulação e fiscalização ambiental resultam tanto da insuficiência normativa quanto da fragilidade institucional do poder público em garantir o cumprimento das normas ambientais. Como observa Édís Milaré (2020, p. 311), a ineficácia do controle estatal decorre da combinação entre escassez de recursos, carência técnica e captura política dos órgãos ambientais, o que favorece a impunidade e a degradação ambiental.

⁴¹ A ocupação irregular de áreas protegidas constitui grave afronta à legislação ambiental e um fator direto de intensificação da vulnerabilidade socioambiental. Conforme Édís Milaré (2020), tais ocupações rompem o equilíbrio ecológico, fragilizam os ecossistemas e expõem populações a riscos de desastres, evidenciando a necessidade de políticas públicas integradas de ordenamento territorial e regularização fundiária sustentável.

⁴² O descumprimento de padrões de licenciamento ambiental representa uma das principais causas da recorrência de danos e desastres socioambientais no Brasil, revelando a distância entre a regulação formal e sua efetiva aplicação. Segundo José Afonso da Silva (2010, p. 274), o licenciamento é instrumento essencial de prevenção e controle, e sua inobservância fragiliza a tutela ambiental, comprometendo o princípio da precaução e a própria efetividade do Estado de Direito Ambiental.

⁴³ A ocupação desordenada do solo representa um dos principais fatores de aumento da vulnerabilidade socioambiental no Brasil, pois decorre da expansão urbana sem planejamento e da ocupação de áreas ambientalmente frágeis, como encostas e margens de rios. Segundo José Afonso da Silva (2018, p. 112), essa desordem compromete o equilíbrio ambiental e a dignidade humana nas cidades. Para Edésio Fernandes (2001, p. 72), ela revela a ineficácia dos instrumentos de política urbana e a exclusão social no acesso regular à terra e à moradia. No contexto do Direito dos Desastres, a ocupação irregular intensifica os riscos e exige políticas efetivas de ordenamento territorial e de promoção da função social da cidade.

⁴⁴ A Constituição Federal de 1988, em seu art. 30, inciso VIII, atribui aos municípios a competência para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, conferindo-lhes papel central na gestão do território e, consequentemente, na prevenção e mitigação de riscos de desastres (Brasil, 1988).

⁴⁵ A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu **art. 6º**, que: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” E, no **art. 225**, dispõe: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (Brasil, 1988)

⁴⁶ Como visto no subitem sobre a vulnerabilidade, no Brasil - e em diversos países -, a judicialização dessa pauta reflete-se em ações voltadas à efetividade dos direitos sociais, sobretudo o direito à moradia e à assistência pós-desastre, frequentemente fundamentadas no princípio da dignidade humana e na igualdade de acesso a bens essenciais.

coordenada entre entes federativos e órgãos públicos, disciplinando planos de contingência⁴⁷, decretos de emergência⁴⁸ e o uso de recursos excepcionais⁴⁹ (CADIP, 2024).

Doutra banda, o Direito Civil e o Direito dos Seguros ganham relevância na compensação e reconstrução, enquanto o Direito Penal atua em situações de negligência ou omissão estatal, configurando novas formas de responsabilização em contextos catastróficos. A multidimensionalidade do Direito dos Desastres decorre justamente dessa integração de saberes e esferas de atuação (CADIP, 2024).

Nesse sentido, a justiça socioambiental⁵⁰ constitui-se como uma centralidade da multidimensionalidade ao demandar que o Direito atue não apenas reativamente, mas de forma redistributiva e corretiva, reduzindo desigualdades e prevenindo novas situações de risco. A efetivação dessa justiça implica a adoção de medidas normativas e administrativas que assegurem acesso equitativo à informação, à participação e aos meios de proteção. A vulnerabilidade, enquanto categoria jurídica, deve ser compreendida como condição relacional e dinâmica, vinculada às falhas estruturais de planejamento urbano, à degradação ambiental e à insuficiência de políticas e instrumentos públicos. Por isso, o Direito dos Desastres deve funcionar como mecanismo de reparação e reequilíbrio social, orientando ações que garantam tanto a segurança física quanto a dignidade das comunidades atingidas. Essa dimensão ética e social o aproxima dos preceitos do Estado Social e Democrático de Direito⁵¹, pois reafirma a responsabilidade estatal na promoção do bem comum e na proteção das populações em risco. O caráter multidimensional, portanto, traduz a ideia de que o enfrentamento dos desastres é também um problema de justiça e cidadania, que exige a inclusão das vozes historicamente silenciadas nos processos decisórios (Garcez, 2018, p. 22).

⁴⁷ Os Planos de Contingência, previstos no art. 8º, §1º, III, da Lei nº 12.608/2012, são instrumentos obrigatórios de planejamento municipal para prevenção e resposta a desastres, orientando a atuação coordenada do poder público em situações de emergência (Brasil, 2012).

⁴⁸ Os Decretos de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública, previstos no art. 7º da Lei nº 12.608/2012, permitem a adoção de medidas excepcionais de resposta a desastres, incluindo a mobilização de recursos e a dispensa de licitação em ações urgentes de socorro e reconstrução (Brasil, 2012).

⁴⁹ O uso de recursos excepcionais em situações de desastre é autorizado pelo art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações) e pelo art. 8º, §1º, da Lei nº 12.340/2010, permitindo a aplicação imediata de verbas públicas em ações emergenciais de resposta e reconstrução, sem a necessidade de licitação prévia (Brasil, 1993; Brasil, 2010).

⁵⁰ A justiça socioambiental fundamenta-se na distribuição equitativa dos benefícios e ônus ambientais, buscando corrigir as desigualdades na exposição aos riscos e no acesso aos recursos naturais. Tal princípio encontra amparo nos arts. 3º, I e III, e 225 da Constituição Federal de 1988, que consagram, respectivamente, a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 1988).

⁵¹ O Estado Social e Democrático de Direito representa a conjugação entre a legalidade democrática e a promoção de justiça social, garantindo direitos fundamentais e a participação cidadã na construção de políticas públicas. Está consagrado no art. 1º, caput e incisos II, III e IV, e no art. 3º, I a IV, da Constituição Federal de 1988, que afirmam os fundamentos da soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana e os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária (Brasil, 1988).

Portanto, o caráter multidimensional do Direito dos Desastres traduz a complexidade de um campo jurídico em formação, voltado à regulação de fenômenos que extrapolam as fronteiras tradicionais do direito positivo. A interação entre gestão do risco, justiça socioambiental e participação comunitária revela que o enfrentamento dos desastres é, antes de tudo, um desafio democrático, que requer instituições abertas ao diálogo, flexíveis e sensíveis às realidades locais, como um verdadeiro instrumento normativo e político de transformação social, capaz de reduzir vulnerabilidades e promover resiliência. Assim, a multidimensionalidade não é apenas uma característica conceitual, mas o próprio fundamento de um Direito comprometido com a vida, a equidade e a sustentabilidade – que reconhece que a justiça diante dos desastres começa muito antes de sua ocorrência e se realiza, sobretudo, no fortalecimento das comunidades e na construção de uma sociedade mais justa e preparada para os desafios climáticos do século XXI (Ferrari, Souza Netto e Souza Netto, 2023, p. 15-23).

2.2.3 A regulação jurídica dos desastres no Brasil

Após a exposição das bases teóricas do Direito dos Desastres e a delimitação de suas diretrizes no contexto brasileiro, julgo necessário examinar a estrutura regulatória atualmente vigente, cuja consolidação é amplamente enfatizada pela literatura especializada como condição para a estabilidade e efetividade desse campo jurídico. Nesse sentido, o presente subcapítulo tem por objetivo apresentar, de forma sintética e sistematizada, os principais instrumentos normativos e mecanismos institucionais que compõem o arcabouço jurídico-político do Direito dos Desastres no Brasil até o momento de elaboração desta dissertação. Embora alguns dos dispositivos e elementos já tenham sido mencionados ao longo do trabalho, seja como fundamento teórico, seja como exemplo, busca-se, aqui, organizá-los de maneira estruturada e resumida, buscando conferir maior clareza e unidade à compreensão do sistema. A proposta, portanto, não é apenas descritiva, mas também analítica: ao sistematizar os instrumentos legislativos e políticos existentes, pretende-se evidenciar o grau de desenvolvimento institucional alcançado, bem como as eventuais lacunas e desafios ainda presentes na consolidação desse ramo jurídico no ordenamento brasileiro.

Neste diapasão, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei nº 12.640/2012, tem como objetivo central orientar a atuação integrada do Estado e da sociedade na redução dos riscos de desastres e a gestão de eventos extremos, por meio de ações

contínuas de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação (ciclo dos desastres). Ainda que persistam lacunas regulamentares, a recente alteração promovida pela Lei nº 14.750/2023⁵² representou avanço relevante ao reforçar o caráter preventivo da política ao estabelecer prazo para a elaboração do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e inserir capítulo específico sobre a gestão de acidentes e desastres (CADIP, 2024).

Do ponto de vista normativo, a PNPDEC estrutura-se a partir de três eixos fundamentais: o planejamento geral para catástrofes, o planejamento setorial e a definição de competências para o gerenciamento de riscos e desastres. Esses eixos refletem a opção legislativa por uma abordagem sistêmica e descentralizada, fundada na cooperação federativa e na articulação entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil. A política nacional organiza a proteção e a defesa civil sob a forma de um sistema – o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) – composto por órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, bem como por entidades públicas, privadas e organizações da sociedade civil com atuação relevante na área. Trata-se de um modelo institucional orientado pela continuidade da ação estatal e pela centralidade da prevenção, reconhecendo que os desastres se materializam no território municipal, mas exigem coordenação interfederativa (CADIP, 2024).

No âmbito da repartição de competências, a Lei nº 12.608/2012 atribui responsabilidades específicas aos entes federados, em consonância com o pacto federativo. À União compete a coordenação geral do SINPDEC, a expedição de normas para a implementação da PNPDEC, a elaboração do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, a manutenção de sistemas de monitoramento e informação, bem como o apoio técnico e financeiro aos demais entes. Aos Estados incumbe a coordenação dos sistemas estaduais de proteção e defesa civil, o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico, a elaboração dos planos estaduais e o apoio técnico aos municípios. Já aos Municípios, enquanto entes responsáveis pelo ordenamento territorial e pelo uso e ocupação do solo, cabe papel central na implementação das ações de proteção e defesa civil, incluindo o mapeamento e a fiscalização das áreas de risco, a execução de intervenções preventivas, a evacuação de populações vulneráveis e a organização da resposta imediata aos desastres (CADIP, 2024).

⁵² A Lei nº 14.750/2023 institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), estabelecendo princípios, diretrizes e instrumentos voltados à prevenção de danos, à garantia de participação social e à reparação integral das comunidades afetadas por empreendimentos que envolvam barragens, reforçando a centralidade dos direitos humanos e da justiça socioambiental no âmbito do Direito dos Desastres e do art. 225 da Constituição Federal (Brasil, 2023)

Além das competências individualizadas, a legislação estabelece deveres comuns à União, aos Estados e aos Municípios, notadamente no desenvolvimento de uma cultura nacional de prevenção de desastres, na capacitação de recursos humanos, na proteção de equipamentos públicos essenciais, como escolas e hospitais, e na prestação de assistência prioritária à saúde física e mental das populações atingidas. Essa atuação conjunta evidencia o caráter transversal e intersetorial da política pública de gestão de riscos (Brasil, 2012).

Um dos avanços significativos introduzido pela supramencionada Lei nº 14.750/2023 foi a atribuição expressa de deveres aos empreendedores públicos e privados cujas atividades envolvam risco de acidente ou desastre. A legislação passou a exigir a incorporação prévia da análise de risco, a elaboração e implementação de planos de contingência, o monitoramento contínuo das condições de segurança, a realização de exercícios simulados com a população potencialmente afetada e a integração permanente com os órgãos do SINPDEC. Em caso de iminência ou ocorrência de desastre, impõem-se obrigações ampliadas, que incluem a emissão de alertas, a assistência integral às vítimas, a reparação dos danos civis e ambientais, o custeio de reassentamento e a garantia de assessoria técnica independente às comunidades atingidas. Trata-se de clara afirmação do princípio da prevenção e da responsabilização ampliada no âmbito do Direito dos Desastres (CADIP, 2024).

No plano institucional, o SINPDEC é coordenado pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), responsável pela articulação das ações nos três níveis de governo, enquanto o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC) atua como órgão consultivo, auxiliando na formulação, monitoramento e aperfeiçoamento da política nacional. Destacam-se, ainda, os órgãos técnicos estratégicos, como o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, e o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD), responsável pela gestão de crises e pela difusão de alertas às defesas civis locais (CADIP, 2024).

Ademais, a consolidação do Direito dos Desastres no Brasil não se limita à produção normativa, mas envolve a estruturação de instrumentos técnicos e informacionais destinados a qualificar a gestão de riscos e conferir maior transparência à atuação estatal. Nesse sentido, a governança contemporânea dos desastres incorpora plataformas digitais e sistemas integrados de monitoramento que operam como ferramentas estratégicas para prevenção, preparação e resposta. Entre esses instrumentos, destaca-se o Atlas Digital de Desastres no Brasil, desenvolvido com base em dados oficiais da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil

(SEDEC/MIDR). Trata-se de ferramenta voltada à sistematização e visualização de informações sobre ocorrências e impactos de desastres em âmbito municipal. Estruturado em mapa interativo e painel analítico (*dashboard*), o sistema permite consultas por unidade federativa, tipologia de desastre e categoria de impacto, contribuindo para a produção de diagnósticos, planejamento territorial e formulação de políticas públicas baseadas em evidências (CADIP, 2024).

No mesmo eixo de integração informacional situa-se o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), plataforma do SINPDEC destinada à informatização de processos administrativos e à padronização de registros. O S2iD centraliza solicitações de reconhecimento federal de desastres, pedidos de recursos para ações de resposta e recuperação, bem como o acompanhamento das transferências intergovernamentais. Além de instrumento de gestão administrativa, o sistema representa mecanismo de transparência e controle, ao permitir a consulta pública de dados relativos às ocorrências e às medidas adotadas (CADIP, 2024).

Complementarmente, no campo do monitoramento técnico-científico, destacam-se as plataformas mantidas pelo Serviço Geológico do Brasil (CPRM), como o Sistema de Alerta de Eventos Críticos (SACE), que reúne informações produzidas no contexto dos Sistemas de Alerta Hidrológico (SAHs). Tais sistemas realizam monitoramento automático de chuvas e níveis de rios, disponibilizando boletins, mapas de risco e alertas hidrológicos para subsidiar decisões de autoridades e da população diante de eventos extremos. Também se inserem nesse conjunto os Mapas de Setorização de Riscos Geológicos e as Cartas de Suscetibilidade, instrumentos essenciais para o planejamento urbano e a prevenção de ocupações em áreas vulneráveis. Por sua vez, o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) mantém rede observacional voltada ao monitoramento de riscos naturais, disponibilizando mapas interativos e dados em tempo real que reforçam a base técnico-científica das políticas de proteção e defesa civil (CADIP, 2024).

Outro ponto de extrema relevância, para os fins deste trabalho, diz respeito aos planos de contingência, que se configuram como instrumentos operacionais essenciais para a organização das ações de preparação e resposta, devendo ser elaborados a partir de hipóteses concretas de desastre. Nesse contexto, integrados a esses planos, surgem os Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (NUPDECs), objeto de estudo desta pesquisa, que se destacam como uma relevante estratégia da política de proteção e defesa civil para a operacionalização da gestão de riscos em plano local. Ao incorporarem as comunidades aos processos de prevenção, preparação e resposta, esses núcleos expressam uma compreensão

ampliada da atuação estatal, que ultrapassa a lógica exclusivamente técnica ou administrativa e reconhece a centralidade dos sujeitos diretamente expostos aos riscos. A análise empírica de sua regulamentação permite avaliar em que medida esse desenho institucional tem sido efetivamente concretizado e quais limitações persistem na prática.

A existência desses instrumentos evidencia, portanto, que a gestão contemporânea de riscos se apoia fortemente na produção, sistematização e circulação de informações qualificadas. A proteção e a defesa civil, no ordenamento jurídico brasileiro, não se limitam a respostas pontuais a eventos extremos, mas visam se estruturar como política permanente, orientada pela gestão de riscos e pela atuação integrada entre os diversos níveis estatais e a sociedade. O Direito dos Desastres, nesse cenário, assume também a função de estruturar juridicamente os fluxos informacionais, garantindo transparência, integração federativa e suporte técnico às decisões administrativas. Todavia, a efetividade desses sistemas depende não apenas de sua disponibilidade tecnológica, mas de sua incorporação efetiva nos processos decisórios e de sua articulação com mecanismos de governança democrática, especialmente no plano local. A reflexão desenvolvida evidencia que a efetividade do Direito dos Desastres não depende apenas da existência de normas, planos e estruturas formais, mas da capacidade de integrar a dimensão participativa à governança dos riscos. A participação social emerge, nesse cenário, não como elemento acessório, mas como pressuposto para a legitimidade, a eficácia e a sustentabilidade das políticas de proteção e defesa civil, especialmente em contextos marcados por vulnerabilidades socioambientais. Essa constatação reforça a necessidade de aprofundar a análise jurídica da participação como elemento estruturante da gestão de desastres no Estado Social e Democrático de Direito, como se verá a seguir.

3 O DIREITO À PARTICIPAÇÃO PARA ALÉM DO SUFRÁGIO: COMUNIDADES, RISCOS E DEMOCRACIA NA GESTÃO DE DESASTRES

O direito à participação, apesar de amplamente disseminado nos discursos institucionais e nos documentos normativos, possui um conceito permeado por ambiguidades, que oscilam entre perspectivas políticas, ideológicas e pragmáticas. Nesse contexto, diferentes leituras e práticas de participação convivem, algumas das quais contribuem para a ampliação da cidadania, enquanto outras reforçam negativos mecanismos de controle social e responsabilização individual (Valla, 1998, p. 11). Tomando como marco interpretativo a nossa Constituição Federal de 1988 – momento em que a participação social passou a ser incorporada de forma mais explícita à estrutura normativa e institucional brasileira – este capítulo não pretende esgotar a complexidade semântica do conceito. Busca-se, antes, identificar, no interior dessa pluralidade de sentidos, a acepção que melhor se alinha ao referencial teórico adotado neste trabalho, a fim de trazer à tona reflexões que promovam a participação social enquanto influência efetiva da população para além da dimensão meramente eleitoral, abrangendo todos os aspectos relacionados às suas necessidades sociais e ambientais modernas. Tal perspectiva é particularmente relevante no contexto da gestão de riscos, em que participar não constitui apenas um mecanismo formal de consulta, mas um elemento essencial para a formulação de políticas públicas eficazes, inclusivas e socialmente legitimadas. (De Souza e Luiz, 2019).

3.1 DA POLISSEMIA À NORMATIVIDADE: OS SENTIDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

As expressões que adjetivam a participação da sociedade como “popular”, “cidadã”, “democrática” ou “institucional” são frequentemente empregadas para designar distintas formas de inserção dos cidadãos nos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas, revelando diferentes graus de influência e institucionalização. Portanto, os múltiplos sentidos da participação pressupõem reconhecer, desde logo, que se trata de um conceito polissêmico e teoricamente disputado, possuindo, em sua dimensão prática, normativa e institucional, contornos abertos que dificultam delimitações analíticas rígidas e definições unívocas (Milani, 2008). Pensar os sentidos da participação, portanto, implica examinar seus diversos usos e configurações no âmbito político-institucional, atentando para os modos pelos

quais ela se traduz em práticas concretas de inclusão, deliberação e corresponsabilização no exercício do poder público (Carmo, Rezende e Maciel, 2025, p. 284-285). Cumpre destacar que, aqui o termo “sentido”, aplicado a estas reflexões, não se restringe a uma definição estritamente conceitual, mas abrange dimensões normativas, relacionais e teleológicas, que variam conforme o arranjo institucional e o horizonte democrático em que se inserem (Freitas, et. al., 2012).

Neste íterim, em uma excelente contribuição sobre o tema, Aguiar e Cunha (2017), ao examinarem a produção científica sobre participação social no período posterior à CRFB/88, identificam que o significante “participação” se articula a uma pluralidade temática, abrangendo políticas públicas, arranjos participativos⁵³, gestão ambiental⁵⁴, associativismo⁵⁵ e movimentos sociais⁵⁶. Essa diversidade evidencia, portanto, que a participação não se limita a um campo específico, mas atravessa diferentes áreas de atuação estatal, assumindo configurações próprias conforme o setor analisado.

Portanto, a multidimensionalidade do conceito de participação demonstra que suas diferentes denominações estão associadas a sujeitos, espaços institucionais e compreensões normativas distintas. À guisa de exemplo, temos a participação entendida como popular que, vinculada historicamente aos movimentos sociais, assume caráter emancipatório, voltado à ampliação de direitos e à transformação das condições de exclusão das camadas populares. Já a participação cidadã, frequentemente articulada às organizações não governamentais (ONGs), apresenta contornos mais abstratos, relacionados à ampliação da esfera pública e à atuação da

⁵³ Os arranjos participativos referem-se aos mecanismos institucionais e espaços de deliberação que viabilizam a inclusão de atores sociais nos processos decisórios públicos; contudo, a literatura crítica adverte que tais dispositivos podem assumir caráter meramente formal ou consultivo, com baixa capacidade de incidência real, reproduzindo assimetrias de poder e limites à efetiva democratização das políticas públicas, o que demanda o fortalecimento de práticas deliberativas substantivas e inclusivas (Fung, 2006).

⁵⁴ A gestão ambiental compreende o conjunto de instrumentos, práticas e arranjos institucionais voltados à regulação, proteção e uso sustentável dos recursos naturais; entretanto, a literatura crítica aponta que, quando orientada por uma racionalidade meramente tecnocrática ou gerencial, pode reduzir a complexidade socioambiental a parâmetros técnicos, desconsiderando conflitos distributivos, saberes locais e a necessidade de participação efetiva, o que exige abordagens integradas, democráticas e interdisciplinares no âmbito do Estado Democrático e Ambiental de Direito (Acsegrad, 2006)

⁵⁵ O associativismo refere-se à organização voluntária de indivíduos em entidades coletivas voltadas à defesa de interesses comuns, desempenhando papel relevante na construção do capital social e no fortalecimento da participação democrática; contudo, a literatura crítica adverte que tais formas organizativas podem reproduzir desigualdades internas, assimetrias de poder e limitações de representatividade, especialmente quando desarticuladas de processos mais amplos de deliberação pública e inclusão social (Dagnino, 2004).

⁵⁶ Os movimentos sociais constituem formas coletivas de ação que articulam demandas por reconhecimento, redistribuição e participação política, desempenhando papel central na ampliação de direitos e na democratização do Estado; entretanto, a literatura crítica aponta que tais movimentos enfrentam limites decorrentes de processos de institucionalização, fragmentação interna e assimetrias de poder, o que pode tensionar sua autonomia e capacidade transformadora, especialmente em contextos de governança complexa e conflitos socioambientais (Dagnino, 2004).

sociedade civil organizada. A participação democrática, por sua vez, conecta-se às instituições participativas e assume feição crítica, na medida em que tensiona os limites da democracia representativa e busca seu aprofundamento. Por fim, a participação institucional caracteriza-se pela inserção da sociedade em espaços formalmente estruturados pelo Estado, configurando uma dimensão dialógica, orientada à interlocução entre poder público e sociedade civil. Esse panorama demonstra que a participação não é conceito homogêneo, mas categoria analítica plural, cujo significado varia conforme o arranjo institucional, os atores envolvidos e os objetivos políticos subjacentes (Aguiar e Cunha, 2017).

Quadro 1 - Multidimensionalidade do conceito de participação

PARTICIPAÇÃO	PRINCIPAIS MOVIMENTOS/INSTITUIÇÕES ENVOLVIDOS (AS)	VISÃO SOBRE A PARTICIPAÇÃO
Popular	Movimentos sociais	Emancipatória (emancipação das camadas populares)
Cidadã	ONGs	Abstrata
Democrática	Instituições participativas	Crítica (contra a própria democracia)
Institucional	Instituições participativas	Dialógica (entre o Estado e a sociedade civil)

Fonte: Aguiar e Cunha (2017, p. 25)

Ainda nesse horizonte analítico, para além das nuances envolvendo a multidimensionalidade conceitual, importa destacar a existência de dimensões que caracterizam os diferentes sentidos da participação. Em estudo dedicado a discutir o papel da participação social no Brasil, também após a CRFB/88, Carmo, Rezende e Maciel (2025) evidenciam justamente essas dimensões constitutivas de sentido, propondo uma sistematização dos principais significados atribuídos à participação. A partir dessa perspectiva, torna-se fundamental investigar a dinâmica de (re)configuração da sociedade brasileira, com ênfase na forma como os processos participativos contribuem para conformar as estruturas políticas, econômicas e sociais do país. Tal abordagem permite compreender não apenas as relações entre Estado e sociedade civil, mas também o panorama mais amplo das transformações da sociedade brasileira ao longo do tempo, à luz dos diferentes sentidos assumidos pela participação, conforme sintetizado no quadro a seguir.

Quadro 2 - Dimensões dos Sentidos da Participação

Dimensões dos Sentidos	Caracterização
Legal	Marco Legal CF/1988
Político	Governos e posicionamentos partidários ideológicos/novos projetos políticos
Histórico-Cultural	Formação Histórica Estado/Orientação Sociedade/Cultura Participativa/Novos experiências/Cidadania Ativa
Institucional	Espaços institucionalizados de participação (Conselhos Gestores/Fóruns/Orçamento Participativo/Audiências/Plano Diretor/Conferências)
Teórico-conceitual	Reflexões sobre o significado da participação (diferentes correntes teóricas)

Fonte: Carmo, Rezende e Maciel (2025, p. 287)

Neste ínterim, a polissemia do termo “participação”, a depender de seu uso, pode encobrir disputas quanto à sua intencionalidade e materialidade, atribuindo à participação social um sentido emancipatório associado ao fortalecimento da autonomia cidadã, ou, um mero sentido instrumental voltado, apenas, à legitimação de decisões previamente definidas (Oliveira e Krüger, 2018). Visualizar tais perspectivas se torna particularmente relevante no contexto da gestão de riscos, em que participar não constitui apenas um mecanismo formal de consulta, mas um elemento essencial para a formulação de políticas públicas eficazes, inclusivas e socialmente legitimadas (De Souza e Luiz, 2019)

(...) apesar dos avanços com a Constituição de 1988 e a criação de diversos mecanismos de participação social no Brasil, como orçamentos participativos, conselhos e audiências públicas, esses processos ainda apresentam limitações. Há, por exemplo, a falta de integração entre os espaços representativos e participativos. Embora a Constituição tenha promovido a inclusão de cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas, é preciso instituir reformas burocráticas e investir em uma coordenação mais efetiva. Além disso, existem setores onde a participação popular não é “bem-vinda” e outros, em que a participação não se integra às decisões. Isso enfraquece a representatividade social e provoca resistência de agentes públicos. E ainda, o fato de aumentar os mecanismos de participação, sem uma articulação clara entre eles, acaba por limitar o potencial democrático e a eficácia dessas instituições (Carmo, Rezende e Maciel, 2025, p. 288).

Importante destacar, também, que a orientação política dos governos constitui variável decisiva para a ampliação ou restrição dos canais participativos. Isso significa que a abertura institucional à sociedade civil não decorre exclusivamente de previsões normativas, mas de

escolhas políticas concretas que influenciam o grau de institucionalização, a qualidade deliberativa e a efetividade dos mecanismos participativos existentes. Nesse contexto, o viés político-analítico revela-se, também, como dimensão indispensável para a compreensão dos sentidos e dos alcances da participação (Aguilar e Cunha, 2017).

Durante os governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), houve um processo de atingir e restringir a interferência dos cidadãos nas pautas do Estado. Em consequência, o que tinha sido conquistado na CF/88 entra em embate com as reformas que atingem as participações em políticas sociais. Segundo Bezerra *et al.* (2019), o período de Jair Bolsonaro do Partido Social Liberal (PSL) como presidente do Brasil (2018-2022), afetou de forma direta a participação em políticas públicas em diversos temas: como indígenas e meio ambiente, por exemplo (Aguilar e Cunha, 2017, p. 281-282).

Ademais, diante de toda a perspectiva de pluralidade conceitual e de sentidos, merece alerta e atenção a vinculação da participação social a análise dos mecanismos participativos. Tal significa dizer que, a simples existência de canais institucionais não sugere qualidade dos processos decisórios que neles se desenvolvem, tampouco capacidade de produzir decisões legítimas, inclusivas e fundamentadas em razões públicas. Tal abordagem revela-se particularmente relevante diante de alguns desafios centrais que ainda permeiam a consolidação da participação social. Entre eles, destacam-se: (i) a articulação entre participação e modelos de desenvolvimento; (ii) a busca pela eficácia e efetividade dos canais participativos, de modo que os atores possam exercer adequadamente sua representação; (iii) o reconhecimento, pelos diferentes atores envolvidos, da pluralidade de discursos presentes nos processos de diálogo; e (iv) a articulação entre os distintos espaços participativos, de forma que se reforcem mutuamente, contribuindo para o empoderamento social e para o aprimoramento da gestão pública local (Aguilar e Cunha, 2017).

Ademais, as comunidades cívicas são caracterizadas por “cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração” (Putnam, 1993, p. 31). Nessa perspectiva, os hábitos democráticos derivam de relações horizontais, do espírito de reciprocidade e de práticas cooperativas, constituindo a base social necessária ao funcionamento de instituições democráticas mais eficazes.

A principal contribuição teórica de Putnam, contudo, reside na articulação dessas ideias com o conceito de capital social, ao qual atribui centralidade explicativa. Em analogia às noções

de capital físico e capital humano, o autor define o capital social como o conjunto de redes, normas e relações de confiança que favorecem a cooperação e a ação coletiva. Como afirma, “enquanto capital físico refere-se a objetos físicos e capital humano refere-se a propriedades dos indivíduos, capital social refere-se à conexão entre indivíduos, redes sociais e às normas de reciprocidade e lealdade que nascem deles” (Putnam, 2000, p. 18-19). Nesse sentido, o capital social aproxima-se da ideia de “virtude cívica”, mas com um diferencial importante: tal virtude torna-se mais eficaz quando inserida em redes densas de relações sociais recíprocas, uma vez que “uma sociedade de muitos indivíduos virtuosos, mas isolados, não é necessariamente rica em capital social” (Putnam, 2000, p. 19).

A incorporação desses conceitos ao debate contemporâneo ocorre em um contexto de transformações políticas e econômicas associadas à globalização, que também impactaram o perfil dos agentes sociais e educadores. Nesse cenário, a atuação baseada exclusivamente na militância ou no engajamento político revela-se insuficiente. O educador social contemporâneo deve articular compromisso político com formação técnica e teórica, sendo capaz de compreender as especificidades culturais, sociais e territoriais das comunidades em que atua. Isso implica não apenas o domínio de práticas dialógicas, mas também a aquisição de conhecimentos sistematizados, frequentemente desenvolvidos em processos formais de formação, como cursos e programas de pós-graduação (Gohn, 2004, p. 23-24).

No que se refere à participação social – categoria mais abrangente que estrutura esse debate –, alguns pressupostos se mostram fundamentais. Em primeiro lugar, parte-se da premissa de que uma sociedade democrática só se consolida por meio da participação ativa de indivíduos e grupos sociais organizados. Em segundo lugar, embora a transformação social não se esgote no plano local, é a partir das experiências microterritoriais que se constroem processos mais amplos de mudança. O território local, nesse sentido, constitui espaço privilegiado de concentração de energias sociais, sendo nele que se desenvolvem vínculos de solidariedade, pertencimento e identidade, elementos essenciais à formação do capital social (Gohn, 2004).

Ademais, é no âmbito local que se situam instituições fundamentais à vida cotidiana, o que reforça a centralidade do território na construção de processos participativos. Contudo, o chamado “poder local” não se constitui de forma espontânea; ele demanda organização social, articulação coletiva e definição de objetivos comuns que respeitem as diversidades culturais e promovam a coesão social. Nesse processo, a geração de capital social está diretamente associada ao fortalecimento da autoconfiança coletiva, à solidariedade e à capacidade de ação conjunta orientada à transformação da realidade.

Importa destacar, ainda, que a participação da sociedade civil na esfera pública não tem como finalidade substituir o Estado, mas sim tencioná-lo e exigir o cumprimento de suas responsabilidades na garantia de direitos sociais, como educação, saúde e demais serviços públicos. Tal participação deve ser ativa, crítica e fundada no reconhecimento das experiências concretas dos sujeitos, evitando tratá-los como meros receptores passivos de políticas previamente definidas.

Nesse contexto, a valorização da experiência assume papel central. Como já indicava Dewey, apenas aquilo que é refletido e assimilado constitui efetivamente experiência, sendo ela elemento formador da memória, da identidade e da ação coletiva. Em linha semelhante, destaca-se a importância da memória coletiva e da solidariedade como fundamentos da construção identitária e da ação social compartilhada. Em contraposição, o pragmatismo – entendido como orientação imediatista e tecnocrática – tende a esvaziar a dimensão experiencial da participação, reduzindo-a a ações pontuais, orientadas por indicadores quantitativos e desprovidas de reflexão crítica. Tal lógica não apenas limita a construção de alternativas transformadoras, como também pode produzir efeitos imobilizadores, ao desestimular a participação ativa e reforçar a dependência em relação a soluções externas.

Todavia, tais iniciativas revelam também limites importantes, sobretudo quando tratam os sujeitos como meros beneficiários ou “clientes” de serviços sociais, o que tensiona a própria noção de empoderamento enquanto processo coletivo de ampliação de poder e transformação social.

3.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA DELIBERATIVA: A EXIGIBILIDADE DE UM DIREITO FUNDAMENTAL EM ESCALA LOCAL

De modo geral, como indicado anteriormente, a participação alcança um sentido amplo, podendo ser compreendida, em linhas gerais, como a possibilidade efetiva de influência dos cidadãos sobre as decisões que dizem respeito à organização da vida coletiva. Tal influência pode manifestar-se em diferentes níveis e formas institucionais, desde mecanismos diretos de decisão até arranjos participativos voltados à construção de consensos e à legitimação das políticas públicas. Nesse sentido, a participação revela-se componente fundamental da própria ideia de democracia, especialmente em contextos nos quais se busca superar modelos estritamente representativos de exercício do poder político (De Souza e Luiz, 2019).

Portanto, trata-se de um processo histórico de ampliação da esfera pública e de democratização das relações entre Estado e sociedade. Não diz respeito a um fenômeno acabado, mas a um processo dinâmico e permanente de construção democrática, no qual diferentes atores sociais disputam espaços de influência e reconhecimento institucional. Tal processo decorre da própria natureza política da vida em sociedade, uma vez que, como observa Dallari (2004), a política corresponde ao conjunto de ações orientadas à realização de interesses coletivos, mediante a articulação de indivíduos e grupos em torno de objetivos comuns.

Neste prisma, a literatura sobre a participação em perspectiva democrática, ou democracia participativa, tem procurado compreender esse fenômeno a partir de diferentes abordagens teóricas⁵⁷. Juan Bordenave (1994), por exemplo, a concebe como processo que envolve três dimensões fundamentais: fazer parte, tomar parte e ter parte na vida coletiva. A primeira dimensão refere-se à integração dos indivíduos nas estruturas sociais e institucionais; a segunda diz respeito à possibilidade de intervenção nos processos decisórios; e a terceira envolve a repartição dos benefícios e responsabilidades decorrentes das decisões tomadas coletivamente. Essa abordagem evidencia que a participação não se restringe à presença formal em arenas decisórias, mas pressupõe condições efetivas de influência política.

⁵⁷ Pedro Demo (1988, p. 66-79) reforça que a participação é uma conquista contínua, que objetiva a autopromoção humana, o exercício democrático e o controle do poder e da burocracia pelo povo, além de implementar a negociação como forma de resolução de conflitos e a consolidação de uma cultura democrática. No cenário das mudanças climáticas, esse controle social se traduz na exigência de transparência e responsabilidade do Estado e demais atores na gestão dos riscos e na implementação de políticas públicas sustentáveis. Doutra banda, Elenaldo Teixeira (2002, p. 25-36) conceitua participação como a tomada de parte em atos ou processos políticos e coletivos, ressaltando a necessidade de diálogo entre sociedade civil e Estado, conscientização popular e mecanismos institucionais para assegurar a regularidade e permanência da participação. Essa visão é fundamental para a governança ambiental democrática, na qual os cidadãos participam da elaboração, monitoramento e avaliação das políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Já Gilberto Nardi Fonseca (2003, p. 720) esclarece que a participação popular como princípio constitucional é o direito do cidadão de atuar sem interesses individuais imediatos, buscando o interesse comum, inclusive na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Dalmo Dallari (2004, p. 39-50) expõe diversos tipos e níveis de participação, desde a informação até a autogestão, conceito este que inclui o controle total da gestão pública pela população. Essa amplitude de participação é essencial para garantir políticas públicas ambientais inclusivas, transparentes e eficazes no enfrentamento das mudanças climáticas. Meigla Merlin (2004, p. 119) destaca o direito à participação como conquista do Estado Democrático de Direito e síntese dos direitos humanos, buscando superar a exclusão social e garantir a inclusão dos excluídos nas decisões políticas. Essa inclusão é fundamental no contexto dos riscos climáticos, pois as populações mais vulneráveis são frequentemente marginalizadas. Já Ingo Sarlet (2002, p. 97) relaciona o direito à participação à dignidade humana, entendida como a autonomia da pessoa, e Paulo Bonavides (2006, on line) vê a dignidade humana como princípio maior que legitima a soberania popular. Dallari (2004, p. 26-27) complementa ressaltando a igualdade essencial entre os seres humanos no direito de participar das decisões políticas. Nesta senda, Cícilia Peruzzo (1999, p. 78-84) distingue três formas de participação: passiva, controlada e participação-poder, sendo esta última a mais autônoma e ativa, expressa pela co-gestão ou autogestão. Em termos ambientais, por exemplo, a participação-poder é desejável para que as comunidades possam autogerir recursos naturais, adaptando-se às mudanças climáticas com autonomia e consciência crítica.

Sendo assim, a efetividade da própria democracia depende de instrumentos que garantam uma atuação ativa e permanente da sociedade civil no processo decisório estatal, pois, ela “(...) não se esgota na simples eleição periódica de representantes, exigindo, além disso, a criação de espaços institucionais que permitam aos cidadãos intervir de modo contínuo nas decisões que afetam suas vidas” (Bobbio, 2000, p. 33). A partir dessa perspectiva, a participação deixa de ser compreendida apenas como instrumento administrativo de gestão pública e passa a ser vista como elemento constitutivo da própria democracia, pois não há o que se falar em um sistema democrático que se limita à existência de eleições periódicas ou à representação política formal; pressupõe a existência de mecanismos institucionais capazes de promover a inclusão dos cidadãos nos processos de formação da vontade coletiva.

A promulgação da Constituição Cidadã⁵⁸, em 1988, representou um marco decisivo nesse processo, ao redefinir os fundamentos do Estado brasileiro e ao estabelecer um novo paradigma normativo orientado pela centralidade dos direitos fundamentais e pela ampliação da cidadania política, promovendo uma profunda inflexão no modelo político-institucional vigente até então, caracterizado por forte centralização estatal e por restrições à participação popular. Ao ampliar o catálogo de direitos fundamentais e ao reconhecer a soberania popular como fundamento do poder político, a nova ordem constitucional inaugurou um projeto democrático que ultrapassa os limites da democracia meramente representativa⁵⁹ (Oliveira; Krüger, 2018).

Tal processo resultou na criação de uma ampla variedade de arranjos participativos voltados à incorporação da sociedade civil nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, como os conselhos gestores, conferências nacionais, audiências públicas⁶⁰,

⁵⁸ A expressão “Constituição Cidadã” refere-se à Constituição de 1988, marcada pela ampliação de direitos fundamentais e pela participação no processo constituinte; contudo, persistem desafios quanto à efetividade material dessas garantias diante de desigualdades estruturais e limitações institucionais (Bonavides, 2001; Sarlet, 2012).

⁵⁹ Nesse contexto, a institucionalização de mecanismos participativos passou a integrar a própria arquitetura institucional do Estado brasileiro. Movimentos sociais diversos, como os movimentos negro, feminista, socioambientalista, indígena, LGBTQIA+, de trabalhadores rurais sem-terra, de populações sem-teto e de trabalhadores urbanos, desempenharam papel fundamental na construção desse novo paradigma democrático, pressionando pela abertura de canais institucionais de participação e pela democratização das estruturas estatais (Moroni, 2006).

⁶⁰ As audiências públicas constituem instrumento central de participação democrática, ampliando a transparência e permitindo que a comunidade influencie decisões estatais relevantes, como analisam autores da teoria democrática e do direito público brasileiro (Sundfeld, 2017, p. 89).

consultas populares⁶¹, conselhos de políticas públicas⁶², conferências⁶³, orçamento participativo⁶⁴ e ações de controle social⁶⁵. O reconhecimento da participação popular como elemento central da ordem democrática também é demonstrado, quando do estabelecimento de instrumentos de democracia direta, como plebiscito⁶⁶, referendo⁶⁷ e iniciativa popular⁶⁸, bem como pelo incentivo da criação de espaços institucionais de participação na gestão das políticas públicas.

Tal significa dizer que, a partir desse processo de institucionalização, a participação social passou a adquirir status normativo mais robusto, podendo ser compreendida como verdadeiro Direito Fundamental. Esses canais se tornaram instrumentos relevantes de interação entre Estado e sociedade, ampliando as possibilidades de participação cidadã na gestão pública, garantindo não apenas o exercício desse direito, mas também reforçando a *accountability*⁶⁹, a transparência e a legitimidade das decisões estatais (Milani, 2008). Tais mecanismos refletem

⁶¹ As consultas populares configuram mecanismos de deliberação coletiva que ampliam a legitimidade das decisões públicas, permitindo que a população influencie políticas e prioridades governamentais, conforme destaca a literatura democrática e de governança participativa (Pateman, 2012, p. 44).

⁶² Os conselhos de políticas públicas compõem instâncias permanentes de participação institucionalizada, nas quais representantes do Estado e da sociedade civil compartilham a formulação, o controle e a fiscalização das políticas setoriais, funcionando como arenas de democratização administrativa e de ampliação do controle social (Gohn, 2011, p. 89; Tatagiba, 2002, p. 101).

⁶³ As conferências de políticas públicas operam como grandes espaços deliberativos periódicos, nos quais sociedade civil e governo definem diretrizes nacionais, estaduais ou municipais, funcionando como mecanismos ampliados de debate público e de pactuação democrática sobre prioridades coletivas (Avritzer, 2012, p. 45; Santos, 2006, p. 73).

⁶⁴ O orçamento participativo constitui um arranjo institucional no qual a população decide diretamente sobre a alocação de parte dos recursos públicos, fortalecendo a coprodução de prioridades orçamentárias e a democratização das escolhas estatais, conforme demonstram análises sobre suas experiências pioneiras no Brasil (Avritzer, 2012, p. 58; Souza, 2006, p. 92).

⁶⁵ As ações de controle social compreendem mecanismos institucionais e práticas coletivas por meio das quais a sociedade acompanha, fiscaliza e influencia a atuação estatal, reforçando a transparência e a responsabilização democrática das políticas públicas (Pires; Vaz, 2012, p. 37).

⁶⁶ O plebiscito consiste em mecanismo de democracia direta por meio do qual o corpo eleitoral é consultado previamente sobre determinada matéria de relevância política ou normativa; embora represente instrumento de ampliação da participação popular, a literatura crítica aponta que seu uso pode ser condicionado por assimetrias informacionais, influência de campanhas midiáticas e simplificação de questões complexas, o que pode comprometer a qualidade deliberativa e a autonomia da vontade popular (Bobbio, 2000; Habermas, 2003).

⁶⁷ O referendo consiste em mecanismo de democracia direta por meio do qual o corpo eleitoral é convocado a ratificar ou rejeitar ato normativo já aprovado, funcionando como instrumento de controle popular sobre decisões legislativas; contudo, a literatura crítica aponta que sua efetividade pode ser limitada por assimetrias informacionais, baixa qualidade deliberativa e influência desproporcional de atores econômicos e midiáticos, o que tensiona sua capacidade de refletir uma vontade pública genuinamente informada (Bobbio, 2000; Habermas, 2003).

⁶⁸ A iniciativa popular constitui mecanismo de democracia direta que permite à cidadania apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo, ampliando as possibilidades de participação política e incidência social na produção normativa; contudo, a literatura crítica aponta que seu exercício é frequentemente limitado por exigências formais rigorosas, barreiras institucionais e desigualdades no acesso a recursos organizacionais, o que pode restringir sua efetividade e alcance democrático (Bobbio, 2000; Avritzer, 2002).

⁶⁹ A noção de *accountability* refere-se ao dever das instituições públicas de prestar contas, justificar suas decisões e se submeter a mecanismos de controle e sanção, constituindo elemento estrutural da legitimidade democrática e da qualidade da atuação estatal (O'Donnell, 1998, p. 40).

um movimento mais amplo de transformação das relações entre Estado e sociedade no contexto do constitucionalismo contemporâneo. Como observa Paes de Paula (2005), a emergência de práticas participativas na administração pública brasileira está associada à busca por modelos de gestão mais democráticos, capazes de incorporar os cidadãos na definição da agenda pública e na avaliação das políticas governamentais. Nesse sentido, a participação passa a ser compreendida não apenas como reivindicação social, mas como princípio organizador da própria ação estatal (Lavalle, 2011).

A dimensão normativa da participação, portanto, aponta para o entendimento de que os direitos fundamentais não se restringem à proteção de esferas individuais de liberdade, mas também desempenham função estruturante na organização da ordem constitucional. Nesse contexto, a participação pode ser compreendida tanto como direito subjetivo dos cidadãos quanto como princípio objetivo que orienta a estrutura e o funcionamento das instituições democráticas (Sarlet, 2004). Essa dupla dimensão reforça o papel da participação como instrumento de concretização do Estado Social e Democrático de Direito, vez que a Constituição não constitui apenas um conjunto de normas jurídicas formais, mas um projeto normativo voltado à transformação da realidade social. A efetividade desse projeto depende, em grande medida, da capacidade de mobilização da sociedade civil e da existência de instituições capazes de promover a participação democrática, traduzindo-se, portanto, em um Direito fundamental indispensável à concretização dos princípios constitucionais da cidadania, da dignidade da pessoa humana e da soberania popular (Canotilho, 2003).

Essa discussão assume relevância ainda maior diante dos desafios contemporâneos associados à chamada sociedade de riscos. A intensificação de fenômenos socioambientais complexos impõe novos desafios à governança pública e à proteção dos direitos fundamentais. É nesse contexto que a gestão de riscos e desastres exige a construção de modelos institucionais capazes de integrar conhecimento científico, planejamento estatal e participação social. As comunidades diretamente afetadas por eventos adversos frequentemente possuem conhecimentos relevantes sobre as dinâmicas territoriais de vulnerabilidade, o que torna sua participação elemento essencial para a formulação de estratégias eficazes de prevenção, preparação e resposta a desastres (Acselrad, 2004).

Entretanto, a existência formal de mecanismos participativos não garante, por si só, a efetividade da participação. Em muitos casos, esses espaços institucionais são marcados por desigualdades de poder, assimetrias de informação e limitações estruturais que reduzem a capacidade de influência real da sociedade civil nos processos decisórios. Diante dessas

limitações, torna-se necessário recorrer a modelos teóricos capazes de qualificar os processos participativos e de fortalecer sua legitimidade democrática. Nesse sentido, a teoria da democracia deliberativa, desenvolvida por Jürgen Habermas, oferece importantes contribuições analíticas, ao propor e superar certas limitações atribuídas ao modelo clássico da democracia participativa. Para além da mera inclusão dos cidadãos nas instâncias decisórias, defende-se a constituição de um ambiente argumentativo, pautado na crítica construtiva entre os participantes, com vistas à formação de opiniões livres, racionais e, portanto, mais aptas a expressar a vontade coletiva de maneira legítima e democrática. A teoria da democracia deliberativa diferencia-se, nesse sentido, do modelo participativo tradicional. Enquanto este, em suas vertentes mais radicais, tende a rechaçar mecanismos representativos, a proposta deliberativa reconhece a importância das instâncias de representação e as integra ao processo deliberativo. Ademais, a deliberação não se esgota na simples promoção de espaços participativos, sendo imprescindível a busca por uma justificação racional e compartilhada das decisões coletivas (Habermas, 2003).

Nesse contexto, conforme assevera Habermas (2003, p. 24), a soberania “retira-se para o anonimato dos processos democráticos e para a implementação jurídica de seus pressupostos [...] para fazer-se valer como poder produzido comunicativamente”. Este poder comunicativo, portanto, resulta da interação dinâmica entre as instituições estatais e uma esfera pública mobilizada, que, mediante processos discursivos, influencia e conforma a vontade política coletiva (Habermas, 2003). É precisamente nessa dinâmica comunicativa intersubjetiva, assentada em uma nova compreensão da soberania, que reside o núcleo essencial da teoria da democracia deliberativa. Para Habermas, o aperfeiçoamento dos processos comunicativos entre os indivíduos, viabilizado pela prática constante da deliberação pública, implica diretamente na evolução da própria democracia. Isso se dá na medida em que os temas de interesse coletivo passam a integrar de forma efetiva a pauta social, fortalecendo a atuação cidadã e a construção de consensos (Habermas, 2003, p. 26). Tal deliberação se concretiza tanto em esferas públicas institucionais quanto em espaços informais, desde que estejam organizados em torno de redes comunicativas abertas e orientadas pelo princípio do entendimento mútuo.

A democracia deliberativa não se limita, portanto, à criação de espaços formais de participação. Seu objetivo é promover condições institucionais que permitam a formação de uma vontade coletiva baseada na argumentação pública, na pluralidade de perspectivas e na busca de consensos racionalmente justificáveis. Essa perspectiva assume especial relevância quando analisada a partir da escala local de governo. A proximidade territorial entre cidadãos,

gestores públicos e problemas concretos tende a favorecer processos deliberativos mais inclusivos e informados, ampliando as possibilidades de participação efetiva da sociedade civil. A democracia fundada na deliberação não apenas amplia o escopo dos temas debatidos coletivamente, como também assegura a inclusão efetiva de grupos historicamente marginalizados nos processos decisórios (Habermas, 2004).

Portanto, a promoção de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais, aliada ao fortalecimento das esferas públicas locais, torna-se imperativa para a consolidação de um Estado verdadeiramente democrático e comprometido com a realização dos direitos fundamentais. A teoria habermasiana, ao propor um modelo de democracia fundado na argumentação racional e na deliberação inclusiva, oferece não apenas uma fundamentação teórica robusta, mas também uma proposta prática para o aperfeiçoamento das democracias contemporâneas, especialmente aquelas inseridas em contextos marcados por desafios estruturais como o brasileiro (Habermas, 2003).

O diálogo com a população permite compreender com maior precisão as suas necessidades e mobilizar coletivamente a comunidade para ações preventivas, desde exercícios de evacuação até o monitoramento comunitário de áreas suscetíveis (Jucá e Rodrigues, 2005). A gestão participativa acaba por favorecer a qualidade de vida e ampliar a capacidade de resiliência comunitária. Assim, o fortalecimento do poder local e a institucionalização de práticas de participação são essenciais para estruturar políticas de RRD. A descentralização fortalece o poder local, viabiliza a participação cidadã e materializa os princípios constitucionais da soberania popular e da cidadania, fundamentos indispensáveis à construção de um Estado Democrático de Direito orientado à redução de vulnerabilidades (Jucá e Rodrigues, 2005, p. 85).

Dessa forma, o município emerge como espaço privilegiado para a concretização da democracia deliberativa. A gestão pública em nível local permite, além de maior interação entre diferentes atores sociais, o favorecimento da construção de arenas deliberativas capazes de integrar saberes técnicos, institucionais e comunitários na formulação de políticas públicas.

3.2.1 Ente Local como Espaço Privilegiado da Democracia Participativa na Gestão de Desastres

A posição majoritária da doutrina, ao reconhecer igualdade hierárquica entre municípios e Estados-membros, entendimento reforçado pelos artigos 1º e 18º⁷⁰, aponta para o entendimento de que conferem personalidade jurídica, governo próprio e competências políticas e administrativas. A Constituição, portanto, coloca o município em “pé de igualdade” com os demais entes federativos no Brasil (Meirelles, 2001, p. 130).

Essa autonomia municipal, de natureza política, administrativa e financeira, encontra fundamento no princípio da subsidiariedade, segundo o qual não se deve transferir a esferas superiores, aquilo que pode ser resolvido no âmbito local (Baracho, 2000). Esse princípio reforça a centralidade do município como *locus* privilegiado de integração social e deliberação democrática, especialmente em políticas territoriais e de gestão dos riscos, portanto.

No contexto brasileiro, portanto, a adoção de práticas deliberativas no âmbito municipal revela-se particularmente estratégica. Os espaços públicos locais possibilitam uma aproximação efetiva entre os sujeitos e os processos decisórios, favorecendo a construção de consensos pautados na racionalidade, na inclusão e na pluralidade. Ademais, a democracia deliberativa, como visto, não se limita à mera participação formal, mas exige condições materiais de igualdade, sem as quais não se concretiza a efetiva possibilidade de intervenção política dos sujeitos.

É no nível local que a democracia participativa se expressa com maior força. Quanto mais institucionalizada a participação, maior a capacidade do governo local de reduzir vulnerabilidades, pois, a proximidade entre população e gestores públicos favorece o diálogo e o controle social (Merlin, 2004). Compreender esse aspecto é decisivo na seara das ações de RRD, vez que a gestão de riscos depende intensamente da circulação de informações, do conhecimento local, da percepção da comunidade e da capacidade de organização territorial, elementos estes que só se tornam efetivos quando há participação ativa dos moradores. Assim,

⁷⁰ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;
 II – a cidadania;
 III – a dignidade da pessoa humana;
 IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
 V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (Brasil, 1988).

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (Brasil, 1988).

a centralidade política e social do município torna-o o ponto de convergência entre atores estatais e comunitários (Guimarães Neto; Araújo, 2002).

“A cidadania começa nos municípios” (Herkenhoff, 2000, p. 189). Essa afirmativa se revela especialmente verdadeira na gestão de riscos, na qual decisões sobre ocupação do solo, prevenção, alerta e resposta emergencial dependem de práticas colaborativas. O espaço municipal é aquele em que ocorre mais participação, justamente porque as populações experimentam de modo direto e imediato os efeitos de políticas (ou omissões delas) (Toro, 2005).

O fortalecimento das instâncias locais de participação, portanto, representa um caminho para democratizar a governança do risco e consolidar o caráter social e democrático do Direito dos Desastres. O desafio contemporâneo não é apenas aprimorar a regulação, mas transformar o modo como o Direito se relaciona com a incerteza, reconhecendo que a prevenção efetiva depende da escuta, do diálogo e da corresponsabilidade entre Estado e sociedade.

No entanto, ainda persistem problemas. Em contextos municipais, especialmente em territórios marcados por vulnerabilidades socioambientais, não é incomum encontrar déficits de capacidade administrativa, técnica e financeira, bem como fragilidades de coordenação intergovernamental, comprometendo a implementação de ações preventivas e integradas de redução de riscos (Wu *et al.*, 2018). A baixa institucionalização de rotinas, a rotatividade de equipes e a limitada incorporação de conhecimento técnico-científico dificultam a consolidação de políticas contínuas e eficazes, reforçando um padrão reativo e emergencialista na gestão de desastres. Assim, as falhas municipais não decorrem apenas da ausência de regulação, mas de um conjunto de constrangimentos estruturais e operacionais que atravessam o ciclo de implementação das políticas públicas, revelando a centralidade da capacidade estatal subnacional como variável explicativa para a persistência de riscos e a recorrência de desastres ambientais, levando à produção de discricionariedades e adaptações informais que reconfiguram a política originalmente formulada (Lipsky, 1980).

3.3 SABER PARA PARTICIPAR: A EDUCAÇÃO EM REDUÇÃO DE RISCOS COMO FUNDAMENTO JURÍDICO DO EMPODERAMENTO COMUNITÁRIO

O envolvimento da comunidade no diagnóstico e no planejamento possui total valor dentro de uma governança em contexto de riscos. Nesse sentido, Souza Santos (2010)

demonstra que a inclusão da população aumenta a legitimidade das políticas e produz diagnósticos mais completos, sobretudo em temas caracterizados por incerteza e desigualdade socioespacial. Na gestão de desastres, isso significa que as ações de emergência só serão efetivas se incorporarem: (i) mapeamentos participativos; (ii) escutas territoriais; (iii) oficinas comunitárias; (iv) identificação de recursos locais (equipamentos, lideranças, rotas cotidianas); e (v) pactuação coletiva de comportamentos esperados. Essa abordagem dialógica insere a população como coprotagonista, rompendo com a visão tradicional de cidadania passiva. A participação deixa de ser mera formalidade e torna-se componente estruturante do próprio dispositivo jurídico.

Doutra banda, as sociedades contemporâneas são marcadas por processos de reflexividade institucional, nos quais indivíduos e instituições precisam constantemente interpretar informações científicas e técnicas para orientar suas decisões (Giddens, 1991). O risco, neste prisma, constitui uma forma de comunicação social por meio da qual as sociedades interpretam incertezas e expectativas relacionadas ao futuro (Luhmann, 1993). Nesse contexto, a percepção social do risco depende de processos comunicativos que permitam transformar informações técnicas em conhecimento socialmente compreensível.

Essa perspectiva tem levado diversos pesquisadores a utilizar o conceito de alfabetização para os riscos (*risk literacy*) para descrever a capacidade social de compreender, interpretar e deliberar sobre riscos coletivos (Gigerenzer, 2014). Tal capacidade envolve não apenas o acesso à informação, mas, também, a habilidade de interpretar dados científicos, avaliar incertezas e participar de processos decisórios relacionados à gestão de riscos. Nesse sentido, a participação pública na governança dos riscos depende diretamente da existência de processos educativos capazes de desenvolver competências cognitivas e sociais que permitam aos cidadãos compreender os desafios associados aos riscos contemporâneos.

A literatura clássica sobre democracia e educação já apontava para essa relação estrutural entre formação cidadã e participação política. A democracia não deve ser compreendida, portanto, apenas como um sistema institucional de governo, mas como uma forma de organização social baseada na comunicação, na cooperação e na participação ativa dos indivíduos na vida coletiva. Depende da formação de cidadãos capazes de refletir criticamente sobre os problemas públicos e de participar da construção de soluções coletivas. Portanto, a democracia precisa ser continuamente recriada por meio da educação, uma vez que a escola constitui espaço fundamental para a formação das capacidades necessárias à vida democrática (Dewey, 1916).

Nesta senda, a educação desempenha papel central na construção da consciência crítica e na formação de sujeitos capazes de intervir na realidade social (Freire, 1996). “Os processos educativos devem promover a reflexão sobre as condições históricas e sociais que estruturam a vida coletiva, permitindo que os indivíduos desenvolvam uma compreensão crítica de sua própria realidade” (Freire, 1996). Portanto, ao estimular a capacidade de questionamento e de diálogo, a educação contribui para ampliar a autonomia dos sujeitos e fortalecer sua participação na esfera pública.

No mesmo sentido, importa destacar que a deliberação pública depende da formação de cidadãos capazes de justificar publicamente suas posições e de considerar argumentos contrários em processos de debate coletivo, vez que sociedades democráticas exigem cidadãos dispostos a participar de processos deliberativos orientados por razões públicas, o que pressupõe o desenvolvimento de competências cívicas que permitam aos indivíduos compreender e discutir questões complexas de interesse coletivo (Gutmann; Thompson, 2004).

Tal significa dizer que, quanto maior o acesso à informação, ao debate público e à reflexão crítica, maiores são as possibilidades de que os processos participativos produzam decisões legitimadas e socialmente informadas. Assim, a consolidação de uma democracia participativa e deliberativa exige não apenas a criação de instituições participativas, mas também a construção de capacidades sociais que permitam aos cidadãos exercer plenamente seu direito de participação (Fishkin, 2011; Fung, 2006; Dryzek, 2000).

Neste íterim, a Educação em Redução de Riscos e Desastres (ERRD) surge como um dos elementos-chave para a abordagem de um dos maiores desafios de nosso tempo, qual seja, a Gestão de Riscos. No plano internacional, essa abordagem tem sido amplamente promovida por organismos multilaterais, especialmente pelo marco de Sendai, que estabelece a disseminação de conhecimento, a educação pública e a capacitação⁷¹ comunitária como elementos fundamentais para a redução dos riscos de desastres (UNDRR, 2015).

Compreendida como um processo formativo no qual os sujeitos de aprendizagem são estimulados a desenvolver uma compreensão crítica acerca das causas e consequências dos

⁷¹ Apesar de bastante utilizada em documentos oficiais, a utilização do termo “capacitação” no âmbito de políticas públicas pode revelar uma concepção instrumental e verticalizada do processo educativo, centrada na transmissão de conhecimentos técnicos a sujeitos considerados passivos ou carentes de habilidades; em contraposição, a perspectiva da educação crítica freireana problematiza essa noção ao defender uma prática pedagógica dialógica, emancipatória e contextualizada, fundada na construção coletiva do saber, na valorização dos conhecimentos locais e na promoção da autonomia dos sujeitos, especialmente em contextos de vulnerabilidade socioambiental (FREIRE, 1996; 1987).

riscos de desastres, a ERRD visa não apenas a aquisição de conhecimento, mas também o engajamento proativo dos indivíduos na prevenção, mitigação e resposta a emergências, promovendo, ademais, a construção de resiliência frente a situações adversas. Ao se estruturar a partir de abordagens transdisciplinares, configura-se como uma construção assentada na lógica de redes que articulam escolas e comunidades, integrando saberes locais e promovendo a formação de uma consciência cidadã. Trata-se, portanto, de um modelo que ultrapassa perspectivas fragmentadas de conhecimento, favorecendo uma abordagem holística da formação social. Ao mesmo tempo, essa articulação contribui para o fortalecimento da capacidade adaptativa das comunidades diante de desafios climáticos, situações de vulnerabilidade e riscos emergentes no contexto local (Lucena *et al.*, 2024, p. 7-8).

Diante disso, a promoção da ERRD configura-se como um desafio significativo tanto no âmbito escolar quanto comunitário, especialmente no que se refere à articulação entre educação formal e não formal, ao acesso à informação e à mobilização de moradores de áreas de risco. Ademais, implica a necessidade de enfrentamento das iniquidades sociais e de ampliação do acesso a serviços públicos de qualidade (Lucena, 2023). A educação formal, nesse contexto, caracteriza-se por processos estruturados e institucionalizados, desenvolvidos no ambiente escolar a partir de currículos previamente definidos. Por sua vez, a educação não formal ocorre em espaços comunitários diversos, por meio de programas sociais, projetos acadêmicos, organizações não governamentais (ONGs) e outras iniciativas que complementam e ampliam o alcance da educação formal. Nesse sentido, Marchezini *et al.* (2019) ressaltam a importância da articulação entre essas duas dimensões no âmbito da ERRD, destacando que o fortalecimento da preparação e da capacidade de resposta das comunidades depende tanto da inserção de conteúdos sobre RRD nas escolas quanto da implementação de práticas socioeducativas participativas e contextualizadas nos territórios. Tal integração contribui para a formação de uma consciência cidadã orientada à prevenção e à gestão democrática dos riscos.

A consolidação de uma participação social efetiva na gestão de riscos e desastres pressupõe, portanto, a construção de processos educativos capazes de promover a formação crítica dos cidadãos e de fortalecer sua capacidade de atuação na esfera pública. Dessa forma, escolas, universidades, organizações comunitárias e programas públicos de educação socioambiental podem atuar como espaços estratégicos para a disseminação de conhecimentos sobre riscos socioambientais e para o fortalecimento da cultura de prevenção. Ao promover processos educativos voltados à compreensão dos riscos e à participação cidadã na gestão de

desastres, os governos locais contribuem para ampliar a capacidade das comunidades de participar ativamente da governança dos riscos (Lucena *et al.*, 2024).

3.3.1 Empoderamento como categoria jurídico-pedagógica na gestão participativa de riscos e desastres

A discussão desenvolvida no subcapítulo anterior demonstrou que a participação social constitui elemento estruturante da democracia contemporânea, especialmente quando compreendida à luz da perspectiva deliberativa proposta por Jürgen Habermas. Todavia, a existência formal de mecanismos participativos não garante, por si só, a efetiva inclusão da sociedade civil nos processos de formação da vontade coletiva. A participação democrática pressupõe condições sociais, cognitivas e institucionais que permitam aos cidadãos compreender problemas públicos complexos, formular argumentos e intervir de maneira informada nos processos decisórios. Se a participação constitui um direito fundamental e um elemento estruturante da democracia deliberativa, sua efetivação depende também da existência de processos sociais capazes de desenvolver competências cívicas, ampliar o acesso à informação e fortalecer a capacidade reflexiva dos cidadãos diante de problemas públicos complexos (Fishkin, 2011).

Não raramente, a participação é mobilizada como estratégia para estimular o engajamento da população em projetos estatais que prometem avanços tecnológicos ou requalificações urbanísticas, mas que, em muitos casos, não enfrentam problemas estruturais de desigualdade. Nessa perspectiva, o cidadão é convocado a aderir a iniciativas previamente definidas, experimentando uma sensação de inclusão que não se traduz em efetivo poder decisório. Intervenções esteticamente inovadoras podem ocultar desigualdades profundas e limitações concretas de acesso a direitos básicos. A participação orientada simplesmente por uma lógica de modernização, assim, tende a funcionar como mecanismo de legitimação de políticas públicas sem verdadeira abertura ao debate democrático (Valla, 1998, p. 12).

Outro sentido recorrente compreende a participação como instrumento de integração dos chamados “marginalizados”, sustentado pela ideia de que a pobreza resultaria de carências individuais, culturais ou morais. Essa concepção, frequentemente presente em programas governamentais, iniciativas religiosas e práticas assistencialistas, desconsidera que as classes populares sempre estiveram inseridas na dinâmica social, ainda que em posições desiguais e

subordinadas. Ao transferir para o indivíduo a responsabilidade por sua condição de exclusão, esse discurso reforça estigmas, despolitiza conflitos estruturais e enfraquece a compreensão da participação como processo coletivo de reivindicação e afirmação de direitos (Valla, 1998).

Na mesma direção, o mutirão constitui forma significativa de participação amplamente difundida em territórios periféricos. Embora possa expressar solidariedade comunitária e cooperação social, também é frequentemente instrumentalizado pelo poder público como estratégia de transferência de responsabilidades estatais à população, especialmente em contextos de crise, como epidemias ou desastres. Quando acionado como solução simplificada para problemas complexos, o mutirão pode produzir efeito perverso: transforma o esforço coletivo em justificativa para a retração do Estado e alimenta narrativas de culpabilização das próprias comunidades pelo insucesso de políticas públicas insuficientes ou mal estruturadas (Valla, 1998).

A esses fatores soma-se a desqualificação histórica do saber popular, que reforça a percepção de que moradores de periferias, trabalhadores informais e grupos subalternizados seriam incapazes de compreender orientações técnicas e de participar de processos decisórios. Essa desvalorização revela um problema que não reside nos grupos populares, mas nos mediadores – profissionais, técnicos, gestores ou intelectuais – cujas formações frequentemente privilegiam saberes acadêmicos e científicos em detrimento dos conhecimentos produzidos nas vivências cotidianas. Diversos autores assinalam que, ao interpretar demandas populares unicamente pela categoria da “carência”, mediadores acabam reduzindo sujeitos a destinatários passivos das políticas, incapazes de formular análises ou propor soluções (Valla, 1998).

É diante desse contexto que o conceito de empoderamento⁷² social adquire centralidade analítica. De forma geral, o empoderamento pode ser compreendido como um processo por

⁷² Cumpre destacar uma pequena problemática no que diz respeito a utilização do termo empoderamento. Sua origem vem de *empowerment*, que, por sua vez, constitui um conceito multifacetado e de elevada complexidade, construído a partir da interlocução com diferentes campos do conhecimento (Carvalho, 2004). A própria dificuldade de tradução do termo para a língua portuguesa evidencia tal complexidade. A inexistência de um equivalente semântico preciso para *empowerment*, bem como a polissemia de expressões como “empoderamento” e “apoderamento”, revela os limites de uma transposição direta. Enquanto “apoderar” remete a ideias como tomar posse, dominar ou conquistar, “emancipar” associa-se à noção de tornar livre ou independente (Houaiss, 2001), o que demonstra que tais termos não são plenamente equivalentes nem suficientes para abarcar o alcance conceitual de *empowerment*. Conforme observa Shields (*apud* Lawson, 2001), o *empowerment* apresenta-se como um verdadeiro enigma conceitual, sendo muitas vezes mais facilmente compreendido por oposição – isto é, a partir de situações de alienação, impotência e desamparo – do que por uma definição unívoca. Não obstante essa pluralidade de sentidos, a literatura converge ao reconhecer que o *empowerment* ultrapassa a dimensão estritamente psicológica, estando profundamente vinculado às relações de poder que estruturam a vida social. Nesse sentido, não se trata apenas da construção de uma consciência crítica acerca do contexto social, político e cultural, tampouco se reduz à mera capacitação técnica dos indivíduos; envolve a aquisição efetiva de poder, compreendida como um processo articulado que integra reflexão crítica e ação transformadora, possibilitando a intervenção

meio do qual indivíduos e coletividades ampliam sua capacidade de compreender sua realidade, de influenciar decisões públicas e de agir autonomamente na transformação de suas condições de vida. Diferentemente de abordagens assistencialistas ou paternalistas de política pública, o empoderamento pressupõe o reconhecimento dos sujeitos sociais como agentes ativos na construção de soluções para os problemas que afetam suas comunidades (Gohn, 2004).

Enquanto categoria analítica, o *empowerment* perpassa noções como democracia, direitos humanos e participação, sem, contudo, esgotar-se nelas. Trata-se de um conceito eminentemente voltado à *praxis*, que articula pensamento e ação, exigindo processos contínuos de reflexão sobre as condições econômicas, políticas e culturais que conformam a realidade social. Por essa razão, um processo efetivo de empoderamento deve integrar dimensões individuais e coletivas, promovendo não apenas o desenvolvimento de capacidades subjetivas, mas também a ampliação das possibilidades reais de atuação dos sujeitos na esfera pública (Baquero, 2012).

Compreender o empoderamento como categoria jurídico-pedagógica, e não apenas como noção difusa de fortalecimento individual, portanto, é condição para avaliar em que medida as políticas públicas de gestão de riscos e desastres efetivamente o promovem ou dele se apropriam retoricamente sem alcançá-lo na prática. A origem do conceito no campo da educação remonta ao pensamento de Paulo Freire, para quem o empoderamento não é algo que se confere a outrem, mas um processo que os próprios sujeitos constroem a partir da tomada de consciência crítica sobre as condições que produzem sua opressão e sobre a possibilidade de transformá-las coletivamente (Freire, 1987). Nessa perspectiva, empoderar não significa transmitir conhecimento técnico ou habilitar indivíduos a executar tarefas dentro de sistemas previamente definidos por outros. Significa promover a capacidade dos sujeitos de ler criticamente o mundo, nomear suas contradições e agir para transformá-lo. A distinção entre essas duas concepções é, como se demonstrará adiante, decisiva para a avaliação das políticas de gestão participativa de riscos e desastres (Baquero, 2012, p. 183-184).

No campo da psicologia comunitária, o conceito foi desenvolvido como a capacidade de indivíduos e comunidades exercerem controle sobre suas próprias vidas e sobre as decisões que as afetam (Rappaport, 1987). Essa formulação introduz uma dimensão política fundamental que a perspectiva freireana já continha, mas que ganha aqui um referencial mais operacional: o

concreta na realidade social. Ademais, não se limita à esfera individual, implicando necessariamente a construção de uma consciência coletiva e de práticas sociais compartilhadas (Baquero, 2012, p. 174-176).

empoderamento pressupõe não apenas consciência, mas poder. Poder de decidir, de influenciar, de reivindicar e de responsabilizar. É nessa dimensão que o conceito adquire relevância jurídica direta, na medida em que o poder é, no Estado Democrático de Direito, um poder juridicamente estruturado e ancorado em direitos fundamentais de participação, de informação, de organização e de acesso à justiça (Rappaport, 1987).

Nessa perspectiva, o empoderamento não se reduz à mera presença formal de cidadãos em arenas participativas, mas envolve a ampliação efetiva de sua capacidade de influenciar decisões públicas e de produzir transformações sociais concretas. Processos participativos capazes de promover empoderamento social são aqueles que ampliam o acesso à informação, fortalecem capacidades cognitivas e organizativas e criam oportunidades reais para que as comunidades intervenham na definição das políticas que afetam seus territórios (Baquero, 2012).

A literatura contemporânea sobre empoderamento distingue, de forma cada vez mais consolidada, três dimensões analíticas que permitem avaliar em que medida uma política ou programa efetivamente o promove. 1) A dimensão individual refere-se ao desenvolvimento das capacidades pessoais de compreensão, autoconfiança e ação (percepção de que se é sujeito ativo, não objeto passivo das políticas que afetam a própria vida). 2) A dimensão coletiva refere-se à capacidade dos grupos e comunidades de organizar-se, articular demandas comuns e agir coletivamente para transformar as condições que produzem sua vulnerabilidade. 3) A dimensão política e estrutural refere-se à capacidade de incidir sobre as decisões institucionais e sobre as estruturas de poder que determinam a distribuição dos riscos e dos recursos na sociedade (Wendausen, 2009). Um processo genuinamente empoderador deve contemplar as três dimensões de forma articulada: o desenvolvimento individual sem organização coletiva é frágil; a organização coletiva sem incidência estrutural é inócua.

E é precisamente nessa terceira dimensão que o conceito de empoderamento mais diretamente se articula com o Direito dos Desastres e com a perspectiva da participação deliberativa que fundamenta este trabalho. Do ponto de vista jurídico, o empoderamento comunitário na gestão de riscos e desastres não é apenas um objetivo pedagógico desejável, mas, uma condição de legitimidade democrática das políticas públicas de proteção e defesa civil. A Constituição Federal de 1988, ao consagrar a participação popular como princípio estruturante do Estado Democrático de Direito, e a Lei nº 12.608/2012, ao estabelecer a participação da sociedade civil como diretriz da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, criaram um arcabouço normativo que exige mais do que a mera consulta ou informação das

comunidades: exige que essas comunidades sejam sujeitos com capacidade real de influenciar as decisões que determinam o grau de risco a que estão expostas. O empoderamento, nessa perspectiva, é a condição fática de efetividade dos direitos de participação juridicamente previstos. Sem ele, a participação permanece formal, decorativa e desprovida de consequências transformadoras.

O Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015-2030, instrumento de direito internacional ao qual o Brasil aderiu, reforça essa perspectiva ao estabelecer que as políticas de redução de risco devem promover o "empoderamento das comunidades locais" como condição de efetividade. A utilização explícita do termo empoderamento num instrumento de direito internacional *soft law*⁷³ é analiticamente significativa: ela indica que o campo do Direito dos Desastres, em sua expressão mais avançada, convergiu com a perspectiva da educação emancipatória ao reconhecer que a capacidade técnica das comunidades para reagir a emergências é necessária, mas insuficiente. Portanto, o que se requer, além disso, é que as comunidades desenvolvam poder real de incidir sobre as condições que produzem sua vulnerabilidade e de exigir do Estado que essas condições sejam progressivamente eliminadas.

Essa convergência entre o Direito dos Desastres e a pedagogia empoderadora tem implicações concretas para a avaliação das políticas públicas de proteção civil. Uma política de gestão participativa de riscos que se limita a capacitar tecnicamente os moradores de áreas de risco ensinando-os a reconhecer sinais de deslizamento, a executar rotas de evacuação e a prestar primeiros socorros produz empoderamento na dimensão individual, mas não necessariamente nas dimensões coletiva e estrutural. Para que o empoderamento seja pleno no sentido aqui desenvolvido, seria necessário que as comunidades fossem formadas também para compreender criticamente as determinações sociais, econômicas e políticas que as mantêm em situação de vulnerabilidade; para organizar-se coletivamente em torno da exigência de seus direitos; e para participar ativamente da formulação, implementação e avaliação das políticas que lhes afetam diretamente.

A articulação entre o empoderamento comunitário e a Educação em Redução de Riscos de Desastres também encontra relação com a escada de participação cidadã proposta por Arnstein (1969), permitindo construir um parâmetro analítico preciso para avaliar em que medida as iniciativas de proteção civil efetivamente promovem a participação transformadora

⁷³ O termo *soft law* refere-se a instrumentos normativos não vinculantes que orientam comportamentos e políticas públicas; contudo, a literatura crítica aponta que sua flexibilidade pode implicar déficits de coercitividade e *accountability*, especialmente em contextos de alta complexidade regulatória

que o Direito dos Desastres e a pedagogia empoderadora exigem. A escada de Arnstein, desenvolvida originalmente para analisar programas habitacionais norte-americanos, organiza as formas de participação em oito degraus distribuídos em três zonas distintas: a zona da não participação – que inclui a manipulação e a terapia, nas quais os cidadãos são mobilizados para legitimar decisões já tomadas –; a zona da participação simbólica – que abrange a informação, a consulta e o apaziguamento, nas quais os cidadãos têm voz mas não poder decisório –; e a zona do poder cidadão – que compreende a parceria, a delegação de poder e o controle cidadão, nas quais as comunidades passam a coautorizar ou a gerir diretamente as políticas que as afetam. Lida à luz da literatura sobre Educação em Redução de Riscos de Desastres, essa tipologia adquire significado operacional concreto: programas que se limitam a informar as comunidades sobre os riscos e a capacitá-las para executar protocolos de evacuação situam-se, tendencialmente, nos degraus intermediários da zona simbólica, úteis e necessários, mas insuficientes para produzir o empoderamento em suas dimensões coletiva e estrutural. O engajamento comunitário transformador e a cultura preventiva baseada em corresponsabilidade e interconexão de saberes só se realizam plenamente quando as comunidades transitam, na escada de Arnstein, dos degraus da consulta e do apaziguamento para os degraus da parceria e do controle cidadão, deixando de ser públicos-alvo das políticas de proteção civil e passando a serem sujeitos ativos na sua formulação, implementação e avaliação (Marchezini *et al.*, 2023; Sulaiman e Jacobi, 2018). É precisamente esse trânsito, da informação à deliberação, da capacitação à incidência, da resiliência adaptativa ao empoderamento transformador, que constitui o horizonte analítico a partir do qual o Programa NUPDEC Comunitário Recife será examinado nos capítulos que se seguem.

A distinção entre empoderamento técnico e empoderamento transformador, que, como se demonstrou, não é apenas pedagógica, mas juridicamente relevante, constitui o parâmetro analítico central a partir do qual será avaliado, nos capítulos subsequentes deste trabalho, o Programa NUPDEC Comunitário Recife. Os Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil, criados e implementados pela Secretaria Executiva de Defesa Civil do Recife em 2022, representam a principal iniciativa municipal de *capacitação* e mobilização de lideranças comunitárias para a gestão de riscos e desastres. A análise crítica de seus documentos institucionais, dos Planos de Contingência em que estão inseridos, e da percepção de seus egressos, realizada à luz do conceito de empoderamento aqui desenvolvido e das categorias analíticas sob a égide do Direito dos Desastres, permitirá avaliar se esse programa produz empoderamento, ou se concentra predominantemente na dimensão técnica, deixando em aberto

o desafio da participação transformadora que tanto o ordenamento jurídico nacional quanto os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil exigem como condição de uma proteção civil genuinamente democrática.

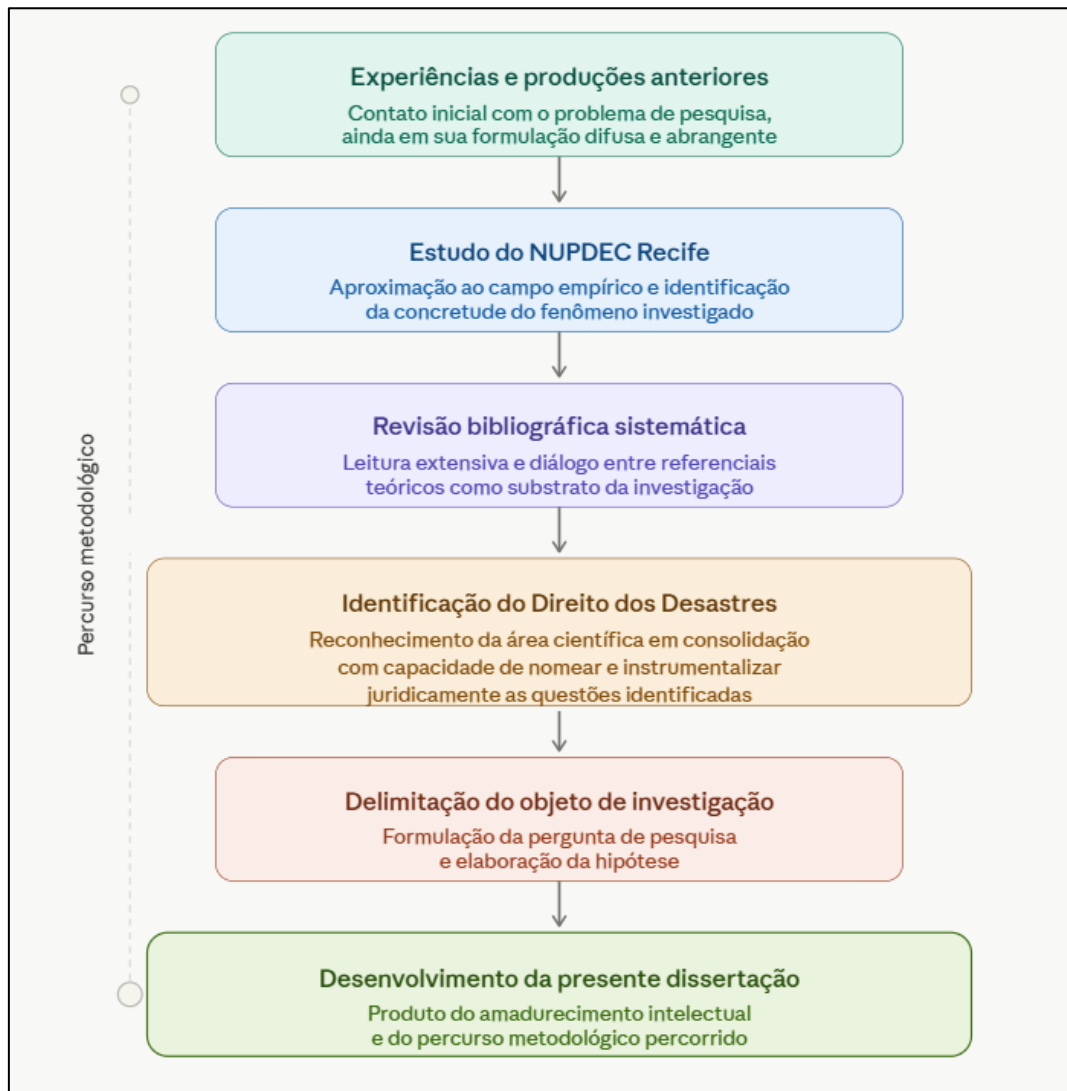
Ao fim e ao cabo, o empoderamento comunitário, tal como compreendido nesta dissertação, é um processo contínuo, coletivo e politicamente situado pelo qual sujeitos em condição de vulnerabilidade desenvolvem, progressivamente, a capacidade de compreender criticamente as determinações estruturais dessa vulnerabilidade, de organizar-se coletivamente em torno de demandas comuns e de incidir sobre as decisões institucionais que afetam suas condições de vida e segurança (Freire, 1987; Rappaport, 1987). Esse processo pressupõe, ao menos em sua dimensão mais transformadora, que os sujeitos não apenas saibam o que fazer quando o risco se materializa, mas que saibam por que estão expostos a esse risco, quem é responsável por isso e quais instrumentos jurídicos e políticos têm à disposição para exigir mudança, planejamento de contingência seja deliberativa e não meramente consultiva.

4 A PESQUISA EMPÍRICA MISTA COMO ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO DO NUPDEC COMUNITÁRIO RECIFE

O empirismo ocupa espaço central nas diferentes áreas do conhecimento científico, pois é por meio da experiência que o pesquisador volta sua atenção ao real. A investigação empírica possibilita acessar a realidade em suas nuances e especificidades, revelando aspectos que, muitas vezes, permanecem ocultos quando considerados apenas sob um ponto de vista abstrato ou normativo. Desse modo, a empiria não se limita a confirmar hipóteses previamente formuladas, mas exerce a função de ampliar o campo de observação, permitindo compreender a complexidade do mundo social em sua concretude (Gomes Neto; Barbosa; Paula Filho, 2023, p. 17-20).

Neste íterim, o percurso metodológico da presente dissertação não se originou de uma escolha arbitrária de tema, mas resultou, justamente, de um processo gradual de amadurecimento intelectual, construído a partir da articulação entre experiências anteriores e o aprofundamento teórico progressivo. O contato inicial com o problema de pesquisa decorreu de trabalhos acadêmicos e profissionais previamente desenvolvidos, bem como de vivências pessoais que permitiram identificar, ainda que de forma difusa, lacunas e tensões não suficientemente enfrentadas pela literatura jurídica disponível⁷⁴. Esse contato motivou o interesse pelo estudo do Núcleo de Proteção e Defesa Civil do Recife (NUPDEC Recife), cuja análise aprofundada revelou a concretude empírica do fenômeno investigado e impulsionou um processo sistemático de revisão bibliográfica. Foi no curso desse processo – marcado por leituras extensas e pelo diálogo entre diferentes referenciais teóricos – que se deu o encontro com o Direito dos Desastres enquanto área científica em consolidação, campo que demonstrou capacidade de nomear, problematizar e instrumentalizar juridicamente as questões identificadas ao longo da pesquisa. A partir desse enquadramento disciplinar, tornou-se possível a delimitação precisa do objeto de investigação, com a formulação da pergunta de pesquisa e da respectiva hipótese, elementos que orientaram o desenvolvimento da presente dissertação.

⁷⁴ Surge como fruto do amadurecimento de estudos desenvolvidos a partir de um trabalho conduzido ao longo dos anos de 2021 e 2022, quando do envolvimento do autor no projeto de extensão “PerCurso em Escuta ReGenerAtiva”, promovido pelo Projeto Revoar & Climate Lab e a Universidade Católica de Pernambuco. O envolvimento com as temáticas de Participação Social e vulnerabilidade socioambiental a desastres, instigaram a produção de diversas atividades sobre Direito Ambiental e Mudanças Climáticas, quase sempre sob a orientação e companhia da Prof.^a Dr.^a Cynthia Carneiro de Albuquerque Suassuna, referência nas áreas e, por privilégio, coorientadora desta dissertação. As inquietações do pesquisador sobre as temáticas persistiram e se expandiram, tal que culminaram no desenvolvimento da presente dissertação de mestrado.

Figura 3 - Percurso metodológico

Fonte: elaborado pelo autor

A escolha desse objeto não é casual: os NUPDECs situam-se exatamente na fronteira entre o Estado e a comunidade, entre a norma e a vida concreta das populações vulneráveis, entre a promessa legal de participação e os limites materiais de sua efetivação.

A cidade do Recife reúne, de forma singular, condições que tornam esse objeto especialmente fértil para a pesquisa. A cidade combina alta densidade urbana, ocupação histórica de áreas de risco, como morros, encostas e planícies de inundação, desigualdade socioespacial profunda e uma das maiores exposições a eventos climáticos extremos do

Nordeste brasileiro. Não por acaso, figura entre os municípios com maior histórico de decretações de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública no país.

Para compreender o que está em jogo nos NUPDECs recifenses, portanto, é necessário situá-los no panorama nacional da gestão municipal de riscos e desastres. O Diagnóstico de Capacidades e Necessidades Municipais em Proteção e Defesa Civil, produzido pelo Projeto Elos em 2021 – iniciativa da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) implementada pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) –, oferece o retrato mais abrangente já produzido sobre o tema no Brasil, reunindo dados de 1.993 municípios de todas as regiões do país (Marchezini, 2021).

Os números são reveladores. Apenas 9% das defesas civis municipais brasileiras oferecem cursos aos NUPDECs (Marchezini, 2021). Cerca de 31% dos municípios sequer possuem esses núcleos constituídos e a comunicação com a população é considerada inexistente ou inadequada por aproximadamente 30% dos respondentes em todas as regiões (Marchezini, 2021). Os voluntários são mencionados como parceiros efetivos por apenas 34% dos órgãos municipais pesquisados. Na Região Nordeste, o quadro é agravado pela predominância de vínculos comissionados entre os agentes de defesa civil, o que fragiliza a continuidade institucional e, por consequência, também a sustentação dos núcleos comunitários (Marchezini, 2021).

Esse diagnóstico não descreve apenas uma carência operacional. Ele revela uma escolha política: a participação comunitária, embora prevista como diretriz central da Lei 12.608/2012, não é financiada, não é capacitada e não é garantida como política de Estado nos municípios brasileiros. Os NUPDECs existem, em grande medida, à margem do planejamento institucional.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) consagra a participação da comunidade como princípio e diretriz da gestão de riscos. Os NUPDECs são o principal instrumento dessa consagração no nível local, espaços onde moradores de áreas de risco são reconhecidos, ao menos formalmente, como sujeitos do processo de proteção, e não apenas como seus destinatários passivos. Contudo, o que o diagnóstico nacional evidencia – e o que a realidade recifense convida a investigar com maior profundidade – é a distância entre essa previsão normativa e sua concretização. A participação comunitária, quando existe, tende a assumir um caráter instrumental e episódico: os moradores são mobilizados para simulados, acionados em emergências e informados por cartilhas, mas raramente integrados ao planejamento preventivo, à identificação de riscos ou à cobrança de responsabilidades públicas.

O próprio diagnóstico do Projeto Elos registra, nas vozes dos agentes entrevistados na Região Nordeste, a consciência crítica desse limite: a postura de "formular porque a gente sabe tudo e vai lá deposita na comunidade" é nomeada como um problema a ser superado. Ao mesmo tempo, reconhece-se que moradores de áreas de risco frequentemente ensinam os próprios agentes de defesa civil, trazendo conhecimentos territoriais acumulados que nenhum mapeamento técnico consegue substituir integralmente (Marchezini, 2021).

É precisamente nessa tensão entre o modelo depositário e o modelo dialógico de participação que o NUPDEC do Recife se inscreve como objeto de pesquisa.

Recife não é apenas uma cidade exposta a desastres. É uma cidade que acumula décadas de experiência em organização comunitária em territórios de risco, marcada por movimentos de moradia, associações de bairro e formas de resistência coletiva que antecedem e, muitas vezes, excedem a institucionalidade dos NUPDECs. Essa tradição de organização popular confere ao objeto uma dimensão que vai além da gestão técnica de emergências: trata-se de investigar se e como o Estado, por meio dos NUPDECs, dialoga, ou coopta, ou ignora essa capacidade política preexistente nas comunidades.

Ao mesmo tempo, Recife é uma cidade em que a vulnerabilidade é profundamente desigual. As populações que habitam encostas, alagados e margens de rios não chegam a esses territórios por acaso ou por escolha livre: chegam empurradas pela segregação socioespacial, pela ausência de políticas habitacionais e pela histórica concentração fundiária.

Nesta senda, em linhas gerais, o NUPDEC Comunitário do Recife pode ser compreendido como uma estratégia voltada à mobilização comunitária e à promoção da resiliência local por meio da educação preventiva, da participação popular e do fortalecimento da articulação entre sociedade civil e poder público na gestão de riscos de desastres. Assim, trata-se de um programa de execução descentralizada dentro da política pública de defesa civil, destinado a materializar, em nível comunitário, as diretrizes de prevenção e mitigação, preparação para desastres, e resposta de emergência, estabelecidas em âmbito nacional (Brasil, 2012; Machado, 2018). O Programa visa, portanto, fomentar o protagonismo das comunidades locais, por meio da “capacitação” de lideranças, formação de agentes multiplicadores, simulações práticas e mobilização territorial contínua, promovendo a construção de uma cultura de prevenção frente às ameaças decorrentes das mudanças climáticas. Dessa forma, ainda que não configure uma política pública em si, o Programa NUPDEC expressa um modelo de

governança participativa, no qual o Estado busca reconhecer o papel ativo das comunidades na formulação e implementação de estratégias de redução de riscos de desastres socioambientais.

Do ponto de vista metodológico e programático, o NUPDEC Comunitário articula diversas instituições e saberes – entre eles a universidade, órgãos públicos das esferas municipal e estadual, e organizações comunitárias – para fomentar o diálogo de saberes e a educação popular voltada à RRD. As oficinas oferecidas, com duração média de 15 dias, tratam de temas como mudanças climáticas, primeiros socorros, evacuação de áreas e racismo ambiental, além de promoverem simulados de evacuação em áreas de risco elevado. Com isso, as ações do NUPDEC transcendem a abordagem meramente técnica da gestão de desastres, incorporando uma dimensão político-pedagógica essencial para a formação crítica dos sujeitos envolvidos.

No âmbito da educação formal, sua atuação se concretiza por meio da incorporação de diretrizes curriculares, do desenvolvimento de atividades pedagógicas, da realização de palestras, de simulados de evacuação, de trabalhos de campo e do mapeamento de áreas de risco no entorno das instituições de ensino (Matsuo *et al.*, 2017). Paralelamente, no campo da educação não formal, os NUPDECs se desenvolvem em espaços comunitários diversos, integrando à ERRD à Educação Ambiental (EA), conforme previsto no artigo 13 da Lei 9.795, que define tais ações como práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade e à promoção de sua participação na defesa da qualidade do meio ambiente (Brasil, 1999).

A integração dos NUPDECs à ERRD é corroborada por estudos que evidenciam sua capacidade de fomentar a resiliência comunitária e fortalecer a preparação para desastres. Tais iniciativas não apenas ampliam a percepção social sobre os impactos potenciais de eventos adversos, mas também contribuem para a construção de respostas coletivas mais coordenadas e eficazes diante de situações emergenciais (Lucena, 2015). Nesse sentido, os NUPDECs desempenham papel estratégico ao aproximar a atuação do Sistema Municipal de Proteção e Defesa Civil das comunidades locais, fortalecendo vínculos institucionais e ampliando os canais de participação social. Esse processo favorece o desenvolvimento do empoderamento social, na medida em que promove a compreensão dos riscos e incentiva a ação coletiva diante dos desafios cotidianos (Lucena, 2005; 2015).

Neste íterim, a questão que orienta este capítulo e que atravessa toda a investigação pode ser formulada nos seguintes termos, portanto: como a política municipal de gestão de riscos do Recife, conforme delineada em seus documentos normativos e institucionais, especialmente aqueles que disciplinam os Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil

(NUPDECs), incorpora mecanismos juridicamente estruturados de participação e empoderamento social?

A questão central consistiu em testar, desta feita, a seguinte hipótese elaborada: embora concebido como instrumento de participação social e legitimado por um discurso institucional comprometido com o protagonismo comunitário, opera predominantemente no registro da participação funcional – capacitando tecnicamente as comunidades para atuar dentro de protocolos institucionalmente definidos –, sem alcançar, de forma sistemática, o nível da participação transformadora que o Direito dos Desastres e a pedagogia empoderadora de tradição freireana reconhecem como condição de uma proteção civil genuinamente democrática.

Dada a complexidade e particularidade do objeto, portanto, julguei como necessária a adoção de uma perspectiva de flexibilidade metodológica para o estudo. Esta visão interpreta os métodos como instrumentos a serviço do problema de estudo, e não regras de caráter impositivo. Entende-se que esta abordagem valoriza a capacidade do pesquisador de adaptar técnicas de acordo com as exigências do objeto, promovendo análises mais profundas e contextualizadas, sem perder a consistência científica. O método, assim, torna-se um recurso dinâmico que equilibra disciplina e criatividade, garantindo rigor sem sacrificar a inteligência interpretativa (Laville e Dionne, 1999).

Pode-se entender que essa concepção se aproxima da ideia de uma prática científica de caráter artesanal, em que o pesquisador não se limita a aplicar, estritamente, técnicas previamente consolidadas, mas assume posição ativa e criativa, produzindo soluções próprias diante dos desafios encontrados no percurso investigativo. Ainda que respeite os referenciais clássicos e as orientações gerais do método, cabe-lhe reinterpretá-los criticamente, adaptando-os às singularidades de seu objeto (Becker, 1999, p. 10-13).

A investigação científica frequentemente se ancora em procedimentos sistemáticos e objetivadores, que buscam uma análise rigorosa e desprovida de influências subjetivas. No entanto, esse modelo tradicional, com o apego excessivo a métodos padronizados, pode gerar uma espécie de “fetichismo metodológico”, em que a técnica se sobrepõe ao conteúdo, conferindo uma aparência de cientificidade sem necessariamente garantir profundidade ou relevância ao conhecimento produzido (Ferrell, 2012, p. 171). Uma postura mais aberta e inventiva, estimulando pesquisas que não se limitem a processos rígidos e preestabelecidos, pode ser uma ótima alternativa às pesquisas acadêmicas, portanto.

Embora tais críticas sejam pertinentes, é evidente que não se deve abandonar o rigor do método científico. A pesquisa científica fundamenta-se em protocolos que orientam sua execução. Sem a observância desses parâmetros, dificilmente se pode afirmar que se está produzindo ciência. De modo geral, tais protocolos são reunidos sob a denominação de metodologia. Assim, se compreendemos que a ciência só se concretiza mediante o respeito a regras e procedimentos definidos, torna-se evidente que, sem a aplicação de uma metodologia adequada, não se realiza uma investigação científica propriamente dita, mas sim uma prática desvinculada do rigor necessário para gerar resultados válidos e confiáveis (Gomes Neto; Barbosa; Paula Filho, 2023, p. 23).

No entanto, faço uso de um valioso contraponto oferecido por Bourdieu (2012, p. 25-26) ao diferenciar rigor metodológico de rigidez metodológica. A rigidez, de acordo com o autor, representa uma adesão inflexível a procedimentos formais, capaz de sufocar a criatividade e a capacidade crítica do pesquisador. Já o rigor, quando compreendido de forma consciente e estratégica, permite a liberdade de escolher e combinar técnicas variadas, mantendo a coerência e a adequação com o objeto investigado (Bourdieu, 2012, p. 25-26).

Os caminhos metodológicos que orientaram esta pesquisa, portanto, partiram de uma perspectiva maleável de investigação, trazendo ao estudo a utilização de uma técnica de abordagem mista, mas sem ignorar o rigor metodológico inerente a uma produção científica.

Sendo assim, este trabalho foi desenvolvido com a utilização de duas técnicas metodológicas distintas. A primeira – e principal –, foi a técnica de análise documental em perspectiva qualitativa, utilizando como fontes principais os documentos institucionais do (e relacionados ao) Programa NUPDEC Comunitário Recife, bem como algumas normas legais e diretrizes que o fundamentam juridicamente. Em um segundo momento, como complemento à investigação documental, foram realizadas entrevistas objetivas com moradores das comunidades vulneráveis – alvos do projeto – que concluíram o processo de formação promovido pelo Programa, com o propósito de verificar a coerência entre o discurso normativo e a prática percebida pelos participantes, por meio da aplicação de um questionário estruturado em escala Likert, promovendo uma triangulação de análise com as fontes documentais.

Deste modo, essa abordagem mista, de caráter exploratório-descritivo, permitiu integrar a análise documental (normativa e institucional) com as percepções práticas dos atores envolvidos com a “capacitação”, ampliando a compreensão do objeto investigado e garantindo maior robustez às conclusões. De acordo com Gil (2019, p. 86), a pesquisa de abordagem

exploratória tem como finalidade “proporcionar maior familiaridade com o problema, visando torná-lo mais explícito ou construir hipóteses”, sendo indicada em temáticas ainda pouco aprofundadas no campo científico. Já a abordagem descritiva busca “a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (Gil, 2019, p. 42). A abordagem recebe o nome de mista, pois conjuga-se qualitativa, ao realizar análise documental e interpretar categorias de conteúdo presentes em legislações, relatórios e normativas relacionadas ao Programa (Bardin, 2016, p. 32); e quantitativa, ao aplicar questionário, estruturado com escala Likert, possibilitando uma mensuração estatística de percepções e graus de concordância, conforme sugerem Freitas *et al.* (2000, p. 26-32).

No entanto, é importante destacar que a técnica metodológica principal utilizada neste estudo foi a análise documental, tendo sido realizadas as coletas e análises de materiais institucionais do NUPDEC Recife ainda não tratados de forma analítica (Marconi; Lakatos, 2021). Sendo assim, as entrevistas objetivas (Likert), aqui, não são a base central da pesquisa. Entretanto, justificam-se por possuírem um papel fundamental de ilustrar e reforçar os achados documentais. O foco, portanto, foi a análise documental, em conformidade com o objetivo principal da dissertação, resultando, assim, numa pesquisa qualitativa, com predominância documental, e complementada pela utilização do *survey*⁷⁵.

Assim, a combinação metodológica proposta justifica-se pela necessidade de triangulação entre o exame normativo-documental e a percepção prática dos participantes concluintes do programa, favorecendo a construção de um diagnóstico mais robusto, à luz do Direito dos Desastres, sobre a participação social e a percepção da efetividade do Programa NUPDEC Comunitário Recife para a comunidade. Essa escolha fundamenta-se na compreensão de que tais instrumentos se mostram mais adequados para apreender a complexidade do objeto de estudo, permitindo o diálogo entre as perspectivas qualitativa e quantitativa.

A adoção de diferentes técnicas responde à necessidade de captar, de forma mais abrangente, tanto os significados e práticas sociais observáveis no campo, quanto os dados objetivos passíveis de sistematização numérica. Como destacam Flick (2009, p. 77) e Creswell (2010, p. 10-24), as abordagens qualitativa e quantitativa não devem ser concebidas como mutuamente excludentes, mas como formas complementares de investigação que, quando

⁷⁵ A pesquisa *survey* é um tipo de investigação quantitativa. Ela pode ser definida como uma forma de coletar dados e informações a partir de características e opiniões de grupos de indivíduos. O resultado encontrado, desde que o grupo seja representativo da população, pode ser extrapolado para todo o universo em estudo. O instrumento normalmente utilizado como forma de se obter dados para esse tipo de pesquisa, é o questionário estruturado. Disponível em: <<https://www.opuspesquisa.com/blog/tecnicas/pesquisa-survey/>>

articuladas, ampliam a profundidade analítica da pesquisa. Assim, ao invés de opor essas duas dimensões, a proposta metodológica aqui adotada reconhece sua interdependência epistemológica.

É com base nessa concepção de complementaridade que a presente pesquisa se estruturou, articulando métodos empíricos distintos para assegurar uma análise mais consistente, tanto no plano da interpretação qualitativa quanto no da mensuração quantitativa complementar por meio do questionário. Na sequência, serão apresentados, separadamente, os conceitos e fundamentos de ambas as técnicas, e como foram utilizadas neste trabalho, seguidas pelos resultados obtidos.

Ademais, a realização desta pesquisa implicou um desafio metodológico que seria desonesto ignorar: a proximidade do pesquisador com o objeto investigado. O Programa NUPDEC Comunitário Recife não é, para quem conduz esta dissertação, um fenômeno observado de fora; ele integra o campo institucional no qual o pesquisador se envolve enquanto morador de uma comunidade vulnerável, o que significa que as categorias analíticas aqui empregadas, os documentos aqui selecionados e as interpretações aqui produzidas estão, em alguma medida, atravessados por experiências, afetos e perspectivas que precedem e condicionam o olhar científico. Reconhecer essa condição, no entanto, não invalida a pesquisa: ela é, antes, condição de sua integridade, uma vez que a reflexividade, ou seja, a capacidade do pesquisador de examinar criticamente sua própria posição em relação ao objeto, é, no campo da pesquisa qualitativa, não um problema a ser eliminado, mas uma variável a ser gerenciada e explicitada (Minayo, 2014). Para tanto, foram adotados procedimentos concretos de distanciamento analítico ao longo de todas as etapas da pesquisa.

Na etapa de seleção documental, como se verá adiante, os critérios de escolha dos documentos foram definidos previamente e registrados no protocolo de pesquisa, de modo a evitar que a familiaridade com o campo conduzisse à seleção preferencial de documentos que confirmassem hipóteses previamente sustentadas.

Na de análise, como também se verá, a adoção de categorias analíticas derivadas de referenciais teóricos externos ao campo institucional investigado – o Direito dos Desastres e o Empoderamento social – funcionou como dispositivo de estranhamento: ao submeter os documentos a parâmetros que não foram produzidos pela instituição analisada, foi possível identificar tensões, lacunas e contradições que a familiaridade com o campo tenderia a naturalizar ou a minimizar.

Já na etapa de interpretação dos dados quantitativos exploratórios, o viés de seleção inerente à aplicação de questionários a egressos de um programa, que, naturalmente, tendem a avaliá-lo positivamente, foi explicitado como limitação metodológica e incorporado à análise, em vez de ser silenciado em nome de uma aparência de neutralidade que a pesquisa empírica não pode sustentar.

Por fim, a opção pela dita triangulação entre análise documental, dados exploratórios e análise normativa não foi apenas uma escolha de robustez metodológica: foi também uma estratégia deliberada de contenção dos vieses do pesquisador, na medida em que a convergência ou divergência entre diferentes fontes e métodos oferece um mecanismo de verificação que nenhuma delas, isoladamente, seria capaz de fornecer. O distanciamento analítico necessário à pesquisa científica não resulta, portanto, da ausência de vínculo com o objeto, mas do rigor com que esse vínculo é nomeado, examinado e metodologicamente administrado ao longo de todo o processo de investigação.

4.1 A ANÁLISE DOCUMENTAL NA PESQUISA QUALITATIVA: NATUREZA, APLICABILIDADE E METODOLOGIA

Como já mencionado, para a obtenção dos dados qualitativos da pesquisa, utilizou-se a Análise Documental, a qual compreende a coleta e análise de documentos considerados fontes de informações que ainda não passaram por sistematização, contemplação e tratamento científicos (Santos, 2007, p. 27-29). Antes de apresentar os resultados da análise dos documentos que formam o corpus desta pesquisa, porém, julgo necessário apresentar os pilares justificadores da escolha⁷⁶ dessa técnica para responder ao problema desta pesquisa empírico-qualitativa, bem como sua natureza, aplicabilidade e metodologia empregadas nesta investigação.

⁷⁶ Apesar de ser comumente utilizado para se referir à utilização de metodologias de pesquisa, o termo “escolher” possui uma atecnia. O método de pesquisa deve ser escolhido em conformidade com a natureza da pergunta investigativa. Isso significa que não é possível responder a uma questão de caráter dogmático com dados empíricos, assim como não se pode tratar uma questão empírica apenas por meio de revisão de literatura ou de técnicas voltadas à interpretação de normas jurídicas. Portanto, o primeiro passo do processo metodológico é identificar a natureza do problema de pesquisa; somente depois se define o método apropriado. Dessa forma, a relação entre problema e método não decorre da conveniência do pesquisador, mas da exigência de adequação. Uma vez formulada uma pergunta de caráter empírico-qualitativo, por exemplo, não resta alternativa: o método a ser empregado deve, necessariamente, ser empírico-qualitativo (Gomes Neto; Barbosa; Paula Filho, 2023, p. 26-27).

A utilização da Análise Documental como caminho metodológico em uma perspectiva qualitativa situa-se, sobretudo, como expressão das características centrais da própria pesquisa qualitativa. Nesse sentido, Creswell (2007) descreve essa modalidade investigativa como aquela que se ancora em perspectivas construtivistas, voltadas à compreensão dos múltiplos significados das experiências individuais, histórica e socialmente construídos, ou em perspectivas de caráter participativo e reivindicatório, orientadas a transformações políticas, colaborativas e sociais. Em ambas as vertentes, a pesquisa qualitativa busca elaborar padrões interpretativos ou teorias emergentes a partir da realidade investigada, recorrendo a diferentes estratégias, como narrativas, estudos fenomenológicos, etnográficos ou pesquisas fundamentadas em teorias pré-existentes ou construídas a partir da própria empiria. O processo investigativo envolve a coleta de dados abertos, os quais permitem ao pesquisador identificar categorias e desenvolver temas a partir do material obtido (Creswell, 2007).

Convém destacar algumas considerações terminológicas relevantes. Ao delimitarem esse campo, diferentes pesquisadores recorrem a expressões variadas, como "pesquisa", "método", "técnica" ou "análise" documental. Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 3) observam que "teríamos as seguintes denominações: pesquisa documental, método documental, técnica documental e análise documental". É importante esclarecer, conforme os mesmos autores, que a pesquisa documental, como outros tipos de investigação, não se restringe ao simples manuseio de fontes, mas tem como propósito "produzir novos conhecimentos, criar novas formas de compreender os fenômenos e dar a conhecer a forma como estes têm sido desenvolvidos" (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009, p. 14).

Ainda que a distinção entre pesquisa documental e análise documental seja sutil, ela é relevante no campo metodológico. A pesquisa documental refere-se ao procedimento de coleta de dados a partir de documentos que ainda não receberam tratamento analítico sistemático ou científico – trata-se de uma estratégia de obtenção de fontes primárias cujo foco está na seleção, organização e delimitação do corpus, caracterizando-se pelo uso de "materiais que ainda não receberam um tratamento analítico" (Gil, 2008). A análise documental, por sua vez, diz respeito ao processo interpretativo aplicado sobre esses documentos: o pesquisador não apenas coleta, mas examina criticamente o conteúdo, buscando identificar sentidos, padrões, categorias e inferências relevantes ao problema de pesquisa, por meio de técnicas sistemáticas de leitura, categorização e interpretação (Minayo, 2014). Em síntese, a pesquisa documental corresponde à etapa de levantamento e seleção das fontes, enquanto a análise documental constitui a etapa de exame crítico e interpretação dessas fontes, ambas complementares: a primeira organiza o

material empírico; a segunda o transforma em conhecimento científico. No presente trabalho, tais denominações serão empregadas como sinônimos, uma vez que, embora apresentem nuances conceituais em determinados contextos, todas remetem, em essência, ao processo investigativo que tem nos documentos sua principal fonte de análise.

A técnica de Análise Documental mostra-se especialmente adequada quando o pesquisador busca compreender, em profundidade, significados, práticas sociais e processos históricos registrados em diferentes tipos de documentos – os quais não se restringem a textos escritos, podendo abarcar leis, fotografias, vídeos, jornais, relatórios institucionais e outros materiais que contenham informações relevantes ao problema investigado (Sá-Silva, Almeida e Guindani, 2009, p. 5). É particularmente recomendada em pesquisas nas quais as fontes documentais constituem meio de acesso privilegiado à realidade social, seja por dificuldades em ter contato direto com os sujeitos pesquisados, seja por se tratar de registros históricos e institucionais de grande valor científico. Como observa Cellard (2008, p. 295), a análise documental "oferece um rico campo de investigação, uma vez que permite acessar informações de natureza única, que não poderiam ser obtidas de outra forma". A técnica revela-se igualmente pertinente quando o objetivo da pesquisa envolve examinar a produção discursiva ou normativa de determinada época ou contexto, identificando como se construíram práticas sociais, valores e políticas públicas, bem como quando há necessidade de triangulação metodológica. Ao conjugar diferentes técnicas, amplia-se a consistência das conclusões, pois, como destaca Minayo (2012, p. 622), a pesquisa qualitativa trabalha com "o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes", e a documentação fornece subsídios concretos para que tais dimensões sejam reconstruídas a partir de registros empíricos (Flick, 2009).

No que se refere ao conceito de "documento", importa registrar que sua compreensão, no campo metodológico, é necessariamente ampla. Conforme argumentam Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 6), documentos são "quaisquer materiais escritos que possam ser usados como fonte de informação sobre o comportamento humano" (Phillips, 1974, p. 187 apud Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009). Godoy (1995, p. 19-20) vai além, ao incluir nessa categoria:

[...] os materiais escritos (como, por exemplo, jornais, revistas, diários, obras literárias, científicas e técnicas, cartas, memorandos, relatórios), as estatísticas (que produzem um registro ordenado e regular de vários aspectos da vida de determinada sociedade) e os elementos iconográficos (como, por exemplo, sinais, grafismos, imagens, fotografias, filmes). Tais documentos são considerados "primário" quando

produzidos por pessoas que vivenciaram diretamente o evento que está sendo estudado, ou “secundários”, quando coletados por pessoas que não estavam presentes por ocasião da sua ocorrência (Godoy, 1995, p. 21-22).

Enquanto estratégia metodológica, a análise documental pode assumir tanto orientação qualitativa quanto quantitativa, a depender da finalidade da pesquisa. Privilegia-se, no presente estudo, a vertente qualitativa, por possibilitar uma compreensão mais aprofundada do fenômeno investigado. Como explica Minayo (2009, p. 21), esse tipo de abordagem lida com o universo dos significados, valores, crenças e atitudes, permitindo ao pesquisador alcançar dimensões simbólicas e subjetivas do objeto.

4.1.1 Pesquisa documental ou revisão bibliográfica? Entendendo as diferenças

A análise documental é amplamente mencionada na literatura sobre metodologia científica. Ainda assim, especialmente nas áreas das ciências humanas e sociais, percebe-se que são relativamente escassos os estudos que se debruçam com maior profundidade sobre essa técnica, que frequentemente acaba sendo confundida com a revisão bibliográfica — etapa necessária em qualquer investigação, mas que não se confunde com um processo específico de coleta e análise de dados (Junior et al., 2021). Quando reduzida à mera revisão, a análise de documentos perde sua potencialidade de revelar conexões, ideias centrais e conceitos que só emergem a partir de um trabalho sistemático e interpretativo, é justamente esse processo mais cuidadoso que permite ao pesquisador decodificar e articular categorias de análise, formulando inferências que dialogam diretamente com o objeto e com o método adotado no estudo (Junior et al., 2021, p. 48).

A distinção entre as duas estratégias é, portanto, imprescindível. Enquanto a revisão bibliográfica tem como propósito dialogar com a produção acadêmica existente, buscando conceitos e contribuições teóricas, a análise documental trata o documento como objeto em si, interpretando-o de maneira integral e contextualizada. Obras literárias, relatórios, leis, regulamentos, fotografias, cartas, memorandos, jornais, diários pessoais e filmes podem ser tratados como documentos que expressam uma realidade histórica, política ou social a ser compreendida. É importante destacar, ademais, que depoimentos, questionários, entrevistas e dados visuais, quando sistematizados, também se tornam documentos passíveis de análise (Bardin, 1977).

Apesar de sua relevância, ainda é comum que a análise documental seja tratada como mera fase preliminar da pesquisa. Contudo, sua função extrapola a simples condensação de informações: trata-se de uma estratégia que possibilita compreender significados, contradições e mediações, revelando nuances muitas vezes invisíveis em outras técnicas (Bardin, 1977). Ao optar pela análise documental, o pesquisador se compromete a explicitar o que pretende realizar, quais documentos serão analisados, os critérios de seleção, o tempo destinado à coleta e, principalmente, as categorias analíticas que guiarão o estudo, as quais podem ser teóricas, derivadas do método; explicativas, ligadas ao tema investigado; ou empíricas, emergentes do próprio documento (Junior et al., 2021). Nesse sentido, a análise documental aproxima-se da observação, também frequentemente subutilizada nas pesquisas acadêmicas: ambas exigem planejamento, clareza metodológica e sistematização para que contribuam efetivamente na construção do conhecimento. Se a observação já conta com literatura consolidada que explicita sua complexidade, como sistemática, assistemática, participante, ou não participante, percebo que a análise documental ainda carece de maior aprofundamento e reconhecimento como técnica autônoma de pesquisa (Laville; Dionne, 1999).

Mais do que uma etapa preliminar, a análise documental deve ser compreendida como um procedimento investigativo capaz de enriquecer o olhar do pesquisador, permitindo-lhe articular informações, revelar contradições e construir inferências fundamentadas. Para tanto, exige rigor metodológico, clareza de objetivos e, sobretudo, a consciência de que todo documento é fruto de um tempo histórico, de interesses sociais e de mediações culturais que precisam ser desveladas no processo de análise (Junior et al., 2021). Seu uso permite não apenas compreender realidades sociais complexas, mas também oferecer subsídios concretos para a formulação e o aprimoramento de políticas públicas, além de qualificar produtos técnicos como laudos, perícias, pareceres, avaliações e decisões judiciais, instrumentos que, em muitos casos, influenciam de maneira significativa a vida de indivíduos e grupos sociais, o que reforça a necessidade de rigor na utilização da técnica.

4.1.2 Analisando o Programa NUPDEC Comunitário Recife: do processo de coleta documental à seleção das categorias de análise.

O pesquisador, na escolha do documento, não deve manter o foco, unicamente, no conteúdo. Apesar de esse ser importante, deve ser levado em consideração o contexto, a utilização e a função dos documentos analisados. Isso deve ser levado em conta, uma vez que

são meios para compreender e decifrar um caso específico de uma história de vida ou de um processo (Flick, 2009). Portanto, a escolha dos documentos, conforme as ideias expressas por Kripka, Scheller e Bonotto (2015),

[...] consiste em delimitar o universo que será investigado. O documento a ser escolhido para a pesquisa dependerá do problema a que se busca uma resposta, portanto não é aleatória a escolha. Ela se dá em função dos objetivos e/ou hipóteses sobre apoio teórico. É importante lembrar que as perguntas que o pesquisador formula ao documento são tão importantes quanto o próprio documento, conferindo-lhes sentido (Kripka; Scheller; Bonotto, 2015, P. 245).

O uso desse método exige que os documentos selecionados sejam examinados criticamente, a fim de se verificar em que medida contribuem para responder às questões e testar as hipóteses formuladas. Assim, mais do que servir como meras fontes de informação, os documentos tornam-se objeto de estudo em si mesmos. Cabe, portanto, ao pesquisador, estabelecer critérios de seleção e relevância, de modo a articular os registros analisados com os objetivos da investigação (Cellard, 2008)

Autores como Ludke e André (2013) defendem que os documentos fornecem informações ricas e contextualizadas, capazes de sustentar afirmações e interpretações científicas. Para além da praticidade e, muitas vezes, do baixo custo, destacam-se como fontes estáveis e consistentes, na medida em que revelam tanto conteúdos explícitos quanto dimensões implícitas de determinado contexto histórico ou institucional.

O processo de análise documental exige, portanto, o mesmo rigor aplicado em outras técnicas de pesquisa. É necessário explicitar procedimentos, registrar etapas e fundamentar teoricamente o olhar analítico. Observar um fenômeno ou analisar um documento não significa apenas descrever o que está posto, mas identificar, selecionar e organizar o que é essencial, sem perder de vista que elementos considerados secundários, em um primeiro momento, podem ganhar centralidade em etapas posteriores (Cellard, 2008).

Tal significa dizer que, na pesquisa documental, a definição e a análise dos documentos exigem critérios claros de seleção e sistematização. É necessário considerar a origem, o contexto de produção e a finalidade dos documentos, compreendendo-os não apenas como registros neutros, mas como construções sociais situadas em um tempo e espaço específicos (Cellard, 2012).

A análise deve partir da leitura inicial e avançar para a categorização temática, identificando unidades de registro que permitam organizar o material em eixos de investigação previamente definidos. Assim, documentos oficiais, como planos, relatórios e registros institucionais, podem ser organizados em categorias analíticas. Nesse sentido, a análise documental não se limita à descrição, mas busca relações, significados e lacunas que se revelam quando os documentos são confrontados com o referencial teórico e os objetivos da pesquisa (Lüdke e André, 2013).

No entanto, cumpre destacar: a adoção da estratégia de investigação por meio da análise documental – assim como ocorre com outras técnicas de pesquisa qualitativa – tende a gerar, por sua própria natureza, um volume expressivo de material a ser examinado. Isso exige do pesquisador tempo, dedicação e capacidade de sistematização. Em contextos acadêmicos mais restritos, como em monografias e dissertações de mestrado, a limitação de prazos e de recursos materiais impõe a necessidade de escolhas metodológicas criteriosas. Muitas vezes, o aprofundamento de determinadas técnicas implica a redução ou até mesmo a exclusão de outras formas de coleta de dados, de modo a garantir a viabilidade e a consistência da pesquisa (Junior *et al.*, 2021, p. 40-43).

Feito o registro, o presente trabalho visou investigar, de maneira sistemática, documentos institucionais e normativos relacionados ao Programa NUPDEC Recife. A análise a partir dessas duas categorias de documentos permitiu compreender como o direito à participação social é abordado em nível local, por meio do Programa, além de possibilitar a identificação de padrões, lacunas e convergências entre premissas institucionais e dispositivos legais relacionados ao objeto de estudo. Portanto, a orientação em relação a seleção documental tomou por base a identificação de tais categorias a partir dos documentos acessíveis e disponibilizados, dando suporte à interpretação crítica dos resultados da pesquisa e articulando o objeto empírico com a fundamentação jurídica e teórica que sustenta este estudo.

A coleta documental foi realizada ao longo do ano de 2024, tendo como alvo os documentos oficiais do NUPDEC Recife emitidos desde o início do Programa, quando ainda era apresentado como Projeto, em 2022. Dessa forma, contemplaram-se tanto os registros inaugurais relacionados à criação e implementação do núcleo, quanto os demais documentos institucionais e normativos, produzidos e emitidos até o ano de 2024, possibilitando uma visão abrangente da evolução e do tratamento dado ao programa nos Planos de Contingência anuais, bem como sua articulação com a participação comunitária na gestão de riscos desde sua implementação.

O acesso a tais documentos se deu após solicitação formal realizada ao Secretário Executivo da Defesa Civil do Recife, o Coronel Cássio Sinomar Santana, encaminhada em forma de Ofício, com as assinaturas do autor e da coorientadora da pesquisa, a Professora Dra. Cynthia de Albuquerque Carneiro Suassuna. Após o encaminhamento da solicitação, foram disponibilizados os referidos documentos oficiais, que serão detalhados mais adiante. Registro que este processo só foi possível graças a intermediação da muito gentil e solícita Maria Afra Nunes Guedes, Chefe de Divisão de Defesa Civil do município do Recife, a quem eu gostaria de registrar minha enorme gratidão por toda a abertura e ajuda.

O corpus documental desta dissertação é composto por cinco documentos, distribuídos em duas categorias analíticas distintas. A primeira categoria reúne os documentos institucionais do NUPDEC Comunitário Recife, produzidos pela Secretaria Executiva de Defesa Civil do Recife – SEDEC/Recife: o Documento I, denominado “Comunicação em RRD – Projeto NUPDEC Comunitário”, elaborado em 2022, que constitui o projeto fundador do programa e estabelece seus objetivos, metodologia, público-alvo e cronograma de implementação; o Documento II, denominado “Informações NUPDEC Norte, Sul e Mulheres”, que registra as práticas implementadas e os resultados alcançados pelo programa nas edições de 2022, 2023 e 2024, funcionando como relatório institucional de síntese da trajetória do programa; e o conjunto denominado Documento III, que compreende os Planos de Contingência de Resposta a Desastres e Situações Emergenciais da SEDEC/Recife referentes aos anos de 2022, 2023 e 2024 – tratados analiticamente como série documental homogênea em razão de sua natureza, periodicidade e estrutura comuns.

A segunda categoria reúne os documentos normativos estruturantes da política nacional de proteção e defesa civil: o Documento IV, constituído pelo Decreto Federal nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020, que regulamenta a Lei nº 12.608/2012 e organiza o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil; e o Documento V, constituído pelo Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015–2030, instrumento de direito internacional *soft law* adotado pela Terceira Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Redução do Risco de Desastres e endossado pelo Brasil por meio da Resolução A/RES/69/283 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Cada um desses sete documentos foi submetido às mesmas quatro categorias analíticas, como se verá adiante, assegurando a comparabilidade dos achados e a coerência interna da análise ao longo de todo o corpus.

4.1.2.1 Categorias de Análise Documental

A definição das categorias de análise decorre da articulação entre o problema de pesquisa e os objetivos específicos do estudo. Foram estabelecidas quatro categorias principais, cujo objetivo foi o de promover uma categorização temática, identificando unidades de registro que permitam organizar o material em eixos de investigação:

i) Reconhecimento da participação comunitária: identificação da presença do tema nos documentos, observando os termos, conceitos e definições adotados;

ii) Qualidade e alcance dos mecanismos de participação: análise dos procedimentos previstos para o envolvimento da comunidade, bem como das instâncias formais de consulta e tomada de decisão. Análise para além da existência dos mecanismos de participação, a fim de avaliar se eles são consultivos ou deliberativos, formais ou substantivos. Isso a diferencia claramente da Categoria 1 e a conecta ao referencial teórico;

iii) Empoderamento comunitário: verificação das ações de formação e educação, materiais pedagógicos e estratégias de comunicação previstos nos documentos. A distinção entre *reconhecer* a participação (dimensão normativa e discursiva) e *empoderar* a comunidade (dimensão pedagógica e política) é analiticamente trabalhada;

iv) Posicionamento no ciclo de gestão de desastres e responsabilidade estatal: exame da forma como a participação comunitária se manifesta nas fases de prevenção, preparação, resposta e recuperação, ancorando a categoria no Direito dos Desastres e criando diálogo com as demais.

Essa sistematização permitiu compreender, de maneira estruturada, como a participação comunitária é prevista e reconhecida no âmbito normativo e institucional, além de verificar sua aderência aos marcos jurídicos que regulam a gestão de riscos e desastres à luz da teoria do Direito dos Desastres e da Educação Crítica. As quatro categorias de análise adotadas foram definidas a partir da convergência entre o referencial jurídico e o campo interdisciplinar da gestão de riscos e desastres. No plano jurídico, estão alinhadas à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012), que consagra a participação da população como princípio estruturante da defesa civil, e ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que prevê a gestão

democrática e a participação popular como diretrizes do planejamento urbano. No plano internacional, refletem os eixos do Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres (2015–2030), que ressalta a necessidade de ampliar capacidades comunitárias e integrar a participação cidadã em todas as fases do ciclo de desastres. Além disso, a literatura especializada em Direito dos Desastres destaca que a efetividade das políticas públicas nessa área depende da articulação entre dimensões normativas, institucionais e sociais (Machado, 2018; Amaral, 2020). Assim, as categorias utilizadas orientam a análise crítica dos documentos examinados, permitindo avaliar não apenas a presença formal da participação comunitária, mas também a sua efetividade como prática social e política.

4.1.2.1.1 Categoria de análise 1 – Reconhecimento da Participação Comunitária

A escolha desta categoria analítica ancora-se no reconhecimento de que a participação comunitária, antes de ser um objetivo operacional das políticas de proteção civil, é uma categoria teórica e politicamente disputada, e que sua presença nos documentos institucionais precisa ser examinada com rigor crítico, não tomada ao pé da letra. Nesse sentido, as obras de Maria da Glória Gohn (2001; 2019; 2004), referência consolidada nos estudos sobre teorias da participação sociopolítica, movimentos sociais e políticas públicas, oferece instrumental analítico indispensável para esta categoria. A autora problematiza sistematicamente a distinção entre participação formal e participação efetiva, demonstrando que a institucionalização da participação social, ou seja, sua incorporação ao vocabulário e aos documentos das políticas públicas, não garante, por si só, que as comunidades adquiram poder real de incidência sobre as decisões que as afetam. A crítica à formalidade normativa identificada nos documentos do NUPDEC Comunitário Recife aproxima-se diretamente dessa perspectiva: o reconhecimento formal da participação nos projetos e nos Planos de Contingência da SEDEC/Recife convive, como será demonstrado adiante na análise, com a ausência de mecanismos deliberativos concretos que permitam às comunidades ir além do papel de receptoras dos protocolos institucionalmente definidos. Como alerta Gohn (2004), o desafio da efetividade permanece especialmente agudo nos territórios atravessados por desigualdades estruturais, condição que caracteriza precisamente as comunidades em situação de vulnerabilidade socioambiental atendidas pelo NUPDEC, onde a distância entre o discurso participativo e a experiência cotidiana do risco tende a ser mais pronunciada.

4.1.2.1.2 Categoria de análise 2 – Qualidade e Alcance dos Mecanismos de Participação

A segunda categoria analítica investiga não apenas se a participação é reconhecida nos documentos, mas como ela se organiza concretamente, isto é, quais mecanismos são previstos, a quem se dirigem e em que medida permitem que as perspectivas comunitárias incidam sobre o planejamento das políticas. A justificativa desta categoria encontra fundamentação na literatura sobre educação em redução de riscos de desastres (ERRD), que demonstra que a qualidade dos mecanismos de participação determina, em larga medida, a capacidade transformadora das iniciativas de proteção civil. Iwama, Pereira, Olivato, Trajber e Matsuo, em trabalho organizado por Marchezini e publicado em coletânea dedicada a riscos, vulnerabilidades e desastres socioambientais, discutem os desafios do engajamento comunitário transformador no contexto da educação em redução de riscos de desastres e mudanças climáticas – distinguindo, de forma análoga à escada de Arnstein (1969) –, entre práticas participativas que informam e práticas que efetivamente transformam. Sulaiman e Jacobi (2018), propõem que o objetivo de uma cultura preventiva efetiva requer o incentivo de novas mentalidades e comportamentos que contribuam para a redução de risco, a partir de práticas colaborativas, de corresponsabilidade e de interconexões entre saberes institucionais e comunitários – perspectiva que permite avaliar, com precisão, se os mecanismos descritos nos documentos do NUPDEC e dos PLANCONs criam as condições necessárias para essa colaboração ou se se limitam à transmissão unidirecional de informações e protocolos.

4.1.2.1.3 Categoria de análise 3 – Empoderamento Comunitário

A terceira categoria analítica examina em que medida o NUPDEC produz empoderamento no sentido jurídico-pedagógico desenvolvido nesta dissertação, ou seja, não apenas na dimensão individual da confiança e da capacitação técnica, mas nas dimensões coletiva e estrutural que caracterizam a participação transformadora. A justificativa desta categoria articula o referencial freireano já desenvolvido no Capítulo 3 com a literatura especializada em educação para a redução de riscos de desastres, que converge, de forma crescente, para a compreensão do empoderamento como condição de efetividade das políticas de proteção civil. O Cemaden Educação, em suas publicações sobre educação em clima de

riscos de desastres, afirma que, se o risco é socialmente produzido, a educação pode ajudar a reverter esse quadro, contribuindo para transformar as condições que produzem desastres, diminuindo a vulnerabilidade da comunidade e do meio ambiente, e aumentando a capacidade de prevenção – formulação que expressa, em linguagem acessível, a mesma distinção que esta dissertação elabora entre empoderamento técnico e empoderamento transformador. Nessa direção, a Campanha Nacional “#AprenderParaPrevenir”, coordenada pelo Cemaden em parceria com diversas instituições, propõe um diálogo na construção de conhecimentos e práticas de Educação em Redução de Riscos de Desastres, compreendendo a educação não apenas como transmissão de informações sobre comportamentos de autoproteção, mas como estratégia de formação de sujeitos ativos na construção de uma cultura de prevenção. Essa perspectiva reforça o argumento central desta categoria analítica: avaliar o NUPDEC apenas pela dimensão da capacitação técnica é insuficiente; é necessário examinar se o programa produz sujeitos capazes de compreender criticamente os riscos e de exigir do Estado sua progressiva eliminação.

4.1.2.1.4 Categoria de análise 4 – Posicionamento no Ciclo de Gestão de Desastres e Responsabilidade Estatal

A quarta e última categoria analítica examina em que fases do ciclo de gestão de desastres (prevenção, mitigação, preparação, resposta e reconstrução) o NUPDEC e os PLANCONs efetivamente atuam, e em que medida essa distribuição é coerente com as obrigações de responsabilidade estatal estabelecidas pelo Direito dos Desastres e pelos compromissos internacionais do Brasil. A justificativa desta categoria encontra fundamentação na literatura sobre educação comunitária para a prevenção, que demonstra que a concentração das políticas de proteção civil nas fases de preparação e resposta – em detrimento da prevenção estrutural e da reconstrução participativa – não é uma escolha neutra: ela reflete e reproduz as desigualdades que produzem a vulnerabilidade. A integração entre Educação em Redução de Riscos de Desastres e Educação Ambiental é fundamental para formar conhecimentos que incentivem mudanças de comportamento em prol da transformação socioambiental, sendo viabilizada por meio de práticas sociopedagógicas tanto na educação formal quanto na não formal, e o processo de ensino-aprendizagem deve fortalecer o diálogo e ampliar a percepção sobre a responsabilidade coletiva frente às mudanças climáticas e aos impactos dos desastres no cotidiano das pessoas. Essa perspectiva reforça a necessidade de avaliar o NUPDEC não

apenas pelo que ele ensina, mas pelo que sua presença ou ausência nas diferentes fases do ciclo revela sobre a concepção de responsabilidade estatal que orienta a política municipal de proteção civil do Recife, bem como sobre as lacunas que precisam ser superadas para que a educação em redução de riscos se converta, de fato, em instrumento de justiça socioambiental.

Quadro 3 - Síntese dos documentos selecionados e categorias de análise elaboradas

Grupo de Documentos	Descrição	Documentos analisados	Categorias de Análise Documental
1) Documentos institucionais do NUPDEC Recife	Registros oficiais produzidos no âmbito do NUPDEC Recife, evidenciando o funcionamento prático do núcleo, suas ações de prevenção, <i>capacitação</i> e formas de mobilização comunitária.	- Documento I: Projeto NUPDEC Comunitário Recife; - Documento II: Relatório de dados do Programa NUPDEC Comunitário Recife (2022, 2023 e 2024); - Documento III: Planos de Contingência do Município do Recife (2022, 2023 e 2024)	i. Reconhecimento da participação comunitária ii. Qualidade e alcance dos mecanismos de participação iii. Empoderamento comunitário iv. Posicionamento no ciclo de gestão de desastres e responsabilidade estatal
2) Documentos normativos estruturantes da PNPDEC	Legislação que guarda relevância direta para o objeto desta dissertação pela sua capacidade de oferecer parâmetros jurídicos concretos de avaliação das práticas identificadas nos documentos institucionais da SEDEC/Recife.	- Documento IV: Decreto Federal nº 10.593/2020, que regulamenta a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC) - Documento V: Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015–2030	i. Reconhecimento da participação comunitária ii. Qualidade e alcance dos mecanismos de participação iii. Empoderamento comunitário iv. Posicionamento no ciclo de gestão de desastres e responsabilidade estatal

Fonte: elaborado pelo autor.

4.2 ENTREVISTAS ESTRUTURADAS EM ESCALA LIKERT COMO TÉCNICA METODOLÓGICA DE CARÁTER COMPLEMENTAR

Ao lado da análise documental, a presente pesquisa adota a técnica de entrevistas estruturadas em escala Likert como estratégia metodológica complementar. Tal escolha se fundamenta, como já dito, pela necessidade de explorar, com base empírica, percepções, atitudes e avaliações dos participantes em relação ao fenômeno investigado. A exploração científica deve ser entendida, portanto, como uma forma de investigação que constrói bancos de dados originais sobre o mundo concreto, permitindo interpretações consistentes acerca das variáveis em estudo (Tukey, 1977, p. 2-3, *apud*, Gomes Neto; Barbosa; Paula Filho, 2023, p. 76). Nesse sentido, a escala Likert se apresenta como ferramenta capaz de organizar respostas individuais em padrões quantificáveis, fornecendo indicadores mensuráveis que enriquecem a compreensão qualitativa do objeto.

As entrevistas em escala Likert cumprem papel semelhante ao da análise exploratória de dados, considerada por Tukey (1977, p. 3, *apud*, Gomes Neto; Barbosa; Paula Filho, 2023, p. 76) como o “primeiro passo” para revelar tendências e indicar possibilidades de aprofundamento. Essa abordagem favorece a construção de uma base empírica sólida, na qual a coleta de informações ocorre de maneira sistematizada e passível de interpretação estatística descritiva. Como advertem Triola (2019, p. 81, *apud*, Gomes Neto; Barbosa; Paula Filho, 2023, p. 78) e Levin *et al.* (2014, *apud*, Gomes Neto; Barbosa; Paula Filho, 2023, p. 78), os recursos da estatística descritiva permitem identificar padrões, tendências e distribuições que dificilmente seriam observados de forma imediata. No contexto das entrevistas Likert, essas estatísticas fornecem subsídios para reduzir dados brutos em indicadores claros e interpretáveis.

No campo jurídico e das ciências sociais aplicadas, ainda são relativamente escassos os estudos quantitativos que se apoiam em dados primários (Castro, 2017, p. 70-74). A utilização da escala Likert, neste trabalho, representa, assim, uma oportunidade de complementar a análise documental, de caráter exploratório-descritivo, com uma investigação, também empírica, capaz de captar percepções subjetivas, mas tratadas de modo sistemático e numérico (quantitativo). Neste ínterim, matrizes de dados dificilmente interpretáveis podem ser sintetizadas por meio de técnicas como médias, frequências e porcentagens, tornando-se inteligíveis tanto para o pesquisador quanto para a comunidade acadêmica (Agresti *et al.*, 2018, p. 35, *apud*, Gomes Neto; Barbosa; Paula Filho, 2023, p. 78).

Entretanto, é importante reconhecer que qualquer forma de estatística descritiva implica simplificação, o que exige cautela quanto à formulação de conclusões precipitadas ou incompletas, pois trata-se de recurso imprescindível para organizar e dar sentido a informações complexas, desde que seus limites sejam devidamente explicitados, (Wheelan, 2013, p. 16-28, *apud*, Gomes Neto; Barbosa; Paula Filho, 2023, p. 78-79).

Dessa forma, a adoção da técnica se justifica pela possibilidade de: (i) ampliar a dimensão empírica da pesquisa; (ii) captar percepções de modo comparável e mensurável; (iii) oferecer indicadores objetivos que dialoguem com os achados documentais; e (iv) fornecer uma base para futuras investigações mais aprofundadas. Em síntese, trata-se de metodologia complementar que agrega densidade analítica, sem desconsiderar os limites inerentes à simplificação estatística, mas com potencial de fortalecer a validade dos resultados alcançados.

4.2.1 A montagem do questionário em escala Likert: estruturação e definição dos constructos

A aplicação do questionário em escala Likert é uma técnica amplamente utilizada em pesquisas sociais e de opinião, por permitir captar percepções, atitudes e níveis de concordância dos respondentes em relação a determinados enunciados (Likert, 1932; Gil, 2008). Neste prisma, organiza respostas em um *continuum* que varia entre, geralmente, dois polos: “concordo totalmente” e “discordo totalmente”; possibilitando transformar dados qualitativos em quantitativos e permitindo análises estatísticas (Gil, 2008).

A escala Likert, em sua concepção original, consiste em um conjunto de declarações que representam situações reais ou hipotéticas, com base nas quais os participantes expressam, em graus variados, sua concordância ou discordância em relação às afirmações apresentadas (Singh, 2006). Esses itens são mutuamente exclusivos e se interligam de modo a mensurar uma dimensão específica do fenômeno investigado. Assim, a combinação das respostas aos diferentes itens gera uma pontuação composta que, em sua totalidade, busca aferir um traço unidimensional (Joshi *et al.*, 2015).

A definição da natureza e dos objetivos do questionário deve ser realizada ainda na fase de planejamento metodológico. Tal decisão não pode ser postergada para o momento da análise, sob pena de comprometer a validade dos resultados obtidos (Joshi *et al.*, 2015).

Sendo assim, na etapa de construção do instrumento, as questões foram elaboradas de modo em que se relacionaram entre si, compondo os diferentes construtos da pesquisa⁷⁷.

Em termos teóricos, a escala Likert é frequentemente classificada como ordinal, uma vez que organiza categorias de resposta em ordem hierárquica, sem indicar, contudo, a magnitude precisa das distâncias entre elas. Entretanto, quando os itens são combinados para gerar uma pontuação composta, torna-se possível interpretar a escala como uma “estimativa de intervalo”, visto que as somatórias permitem distinguir diferenças quantitativas sensíveis entre indivíduos (Singh *et al.*, 2015).

Outro pressuposto central para a utilização da escala Likert é que as distâncias psicológicas entre as categorias de resposta sejam equivalentes ou o mais próximo possível. A literatura aponta que, sob tal condição, a escala fornece medidas precisas do traço psicológico avaliado (Wakita *et al.*, 2012).

O aumento no número de categorias em escalas de mensuração não garante, necessariamente, maior confiabilidade do instrumento. Essa característica é independente da quantidade de opções oferecidas ao respondente. Todavia, recomenda-se a utilização de um número ímpar de pontos, de modo a possibilitar a escolha de uma alternativa neutra, permitindo que a ausência de opinião ou uma posição intermediária sejam devidamente contempladas (Chang, 1994).

A definição do número de categorias também deve considerar sua relação direta com os testes estatísticos a serem aplicados na análise dos dados. Escalas excessivamente extensas podem dificultar a inferência estatística, gerando dispersão nas respostas e comprometendo a consistência dos resultados (Johnson, 2004). Em geral, instrumentos com número reduzido de pontos tendem a produzir resultados mais precisos e estatisticamente mais robustos (Bock, 1972).

Nesta senda, ainda que haja controvérsias quanto ao número ideal de categorias, foi adotada, no presente trabalho, a utilização da sistemática tradicional de cinco pontos. Essa configuração visa oferecer equilíbrio entre simplicidade e poder estatístico, assegurando

⁷⁷ Existe uma pequena distinção entre os conceitos de “escala Likert” e “escala tipo Likert”. Enquanto na escala tipo Likert os itens são analisados individualmente, sem a combinação das respostas, na escala Likert propriamente dita as respostas são somadas em uma contagem composta, fornecendo uma medida quantitativa de aspectos subjetivos (Clason; Dormody, 1994).

confiabilidade e permitindo a presença de uma categoria neutra, fundamental em pesquisas que demandam uma opção intermediária.

Outro aspecto relevante na construção de escalas Likert diz respeito ao alinhamento das questões. Para assegurar a consistência do instrumento, é essencial que todas as alternativas permaneçam orientadas em uma mesma direção, representando um contínuo que varia de menor a maior valor, evitando contradições interpretativas por parte dos participantes (Theóphilo, 2016).

A elaboração de um questionário baseado em escala Likert, portanto, demanda como etapa inicial a definição dos construtos que nortearão a formulação das perguntas. A validade desses construtos é o que assegura, em última instância, a confiabilidade e a eficácia do instrumento (Joshi *et al.*, 2015). Uma vez definidos, procede-se à construção do questionário e ao teste de seu conteúdo semântico, a fim de verificar a clareza e a compreensão dos itens. Esse processo pode levar à eliminação de questões redundantes ou mal formuladas, bem como à adequação da linguagem empregada, garantindo maior precisão na coleta dos dados (Martins; Theóphilo, 2016).

No contexto desta investigação, portanto, o questionário foi estruturado de forma fechada e objetiva, sem espaço para comentários adicionais, contemplando um total de dez questões distribuídas em três constructos (eixos centrais): (i) participação popular, ao qual pertencem as questões de 1 a 4; (ii) Capacitação comunitária, representado pelas questões de 5 a 7; e (iii) percepção de efetividade do Programa, compreendendo as questões de 8 a 10. As respostas foram quantificadas em uma escala de cinco pontos, variando de “discordo totalmente” (1) a “concordo totalmente” (5), de modo a facilitar a análise comparativa e a construção de indicadores de percepção, como mencionado anteriormente (Martins; Theóphilo, 2016).

Essa organização permitiu agrupar os dados obtidos em dimensões analíticas coerentes, de modo a captar diferentes aspectos da experiência dos entrevistados egressos do NUPDEC Recife. Eis as questões (afirmações) que compuseram o questionário, divididas por constructos, ilustradas por meio do Quadro 4:

Quadro 4 - Distribuição dos constructos e afirmações do questionário

Constructo	Descrição	Questões/Afirmações
Constructo 1 – Participação Popular	Envolve a percepção dos moradores sobre engajamento, pertencimento e reconhecimento do valor da atuação coletiva no NUPDEC Recife.	Q1. O NUPDEC contribuiu para que eu me sentisse mais preparado(a) para colaborar em situações de risco de desastres.
		Q2. Minha opinião é considerada nos processos de planejamento e resposta do NUPDEC.
		Q3. O NUPDEC tem ampliado os espaços de participação da comunidade nas ações de gestão de riscos.
		Q4. O programa fortalece e incentiva a participação da comunidade na prevenção e resposta a desastres.
Constructo 2 – Capacitação Comunitária	Refere-se à avaliação sobre a qualidade, aplicabilidade e impacto das <i>capacitações</i> oferecidas pelo programa.	Q5. Os treinamentos recebidos são suficientes para que eu saiba como agir em situações de emergência.
		Q6. Os conteúdos abordados nas <i>capacitações</i> são claros e aplicáveis.
		Q7. As capacitações realizadas aumentaram minha confiança em atuar em situações de risco.
Constructo 3 – Percepção de Efetividade do Programa	Relaciona-se à avaliação da comunidade sobre a efetividade global do NUPDEC na prevenção, resposta e mitigação de desastres.	Q8. As ações do NUPDEC melhoraram a capacidade da comunidade em prevenir desastres.
		Q9. As ações do NUPDEC contribuíram para reduzir os impactos de desastres em minha comunidade.
		Q10. De forma geral, considero que o NUPDEC é um programa efetivo na gestão de riscos de desastres.

Fonte: elaborado pelo autor.

A coleta dos dados quantitativos foi operacionalizada por meio da plataforma Microsoft Forms⁷⁸, mediante a disponibilização de um link de acesso ao formulário digital a egressos do Programa NUPDEC integrantes de um grupo no aplicativo de mensagens WhatsApp, organizado e administrado pela Gerência Geral de Atenção Social (GGAS) da Secretaria Executiva de Defesa Civil do Recife (SEDEC/Recife). O convite à participação foi realizado de forma aberta, por meio de mensagem dirigida a todos os integrantes do grupo, enviada pela Chefe de Divisão de Defesa Civil e administradora do grupo, com informações sobre a natureza

⁷⁸ Microsoft Forms é um aplicativo do Microsoft 365 projetado para criar formulários personalizados, pesquisas, questionários e enquetes de forma simples. O principal objetivo do Forms é permitir a qualquer usuário, sem necessariamente ter conhecimento técnico, coletar informações de maneira organizada e analisar rapidamente os resultados.

acadêmica e a finalidade da pesquisa. O pesquisador não integrou nem teve acesso direto ao grupo de WhatsApp referido, limitando-se à criação do link pelo qual os participantes responderam ao instrumento, de modo que o envio da mensagem de convite e do respectivo link foi realizado exclusivamente pela representante da Defesa Civil do Recife, sem interferência direta do pesquisador no processo de convocação.

O acesso indireto aos respondentes foi precedido de autorização formal obtida junto ao Secretário Executivo da Defesa Civil do Recife, mediante Ofício subscrito pelo autor desta dissertação e pela Pró-Reitora de Pesquisa da Universidade Católica de Pernambuco, Professora Doutora Valdenice José Raimundo. Registra-se que tanto a operacionalização do acesso ao grupo de WhatsApp quanto as demais solicitações formais necessárias ao desenvolvimento desta pesquisa, incluindo o acesso aos documentos institucionais analisados nos capítulos precedentes, foram viabilizadas com o apoio indispensável da Chefe de Divisão de Defesa Civil, Maria Afra Nunes Guedes, a quem se reconhece a contribuição institucional para a realização deste trabalho.

Neste ínterim, antes de seguir para o capítulo de apresentação dos resultados, é imprescindível delimitar com precisão o alcance epistemológico desta etapa da pesquisa, fazendo-o não como formalidade metodológica, mas como condição de integridade científica da análise. O canal de recrutamento utilizado – grupos de WhatsApp mantidos oficialmente pela SEDEC/Recife para comunicação com egressos do NUPDEC – introduz uma camada de filtragem que vai além do viés de seleção inerente a qualquer pesquisa com participantes voluntários. O instrumento alcançou exclusivamente os egressos que, após a conclusão da formação, permaneceram conectados ao programa por meio desse canal institucional de comunicação contínua – o que pressupõe, cumulativamente, que esses indivíduos dispõem de smartphone com acesso à internet, que aceitaram integrar e permaneceram ativos nesses grupos ao longo do tempo e que mantêm grau suficiente de vínculo e identificação com o programa para não terem se desligado do grupo. Não são, portanto, uma amostra probabilística representativa do universo de participantes do NUPDEC, tampouco da população residente em áreas de risco do Recife.

Portanto, foram excluídos, antes mesmo da aplicação do instrumento e sem qualquer possibilidade de controle metodológico por parte do pesquisador, todos os participantes que abandonaram o programa antes da conclusão, todos os que concluíram mas não foram incluídos nos grupos de WhatsApp, todos os que saíram dos grupos por qualquer razão – inclusive por insatisfação com o programa –, e todos os que, embora integrantes dos grupos, optaram por não

responder ao convite. O grupo de quarenta e sete (N = 47) respondentes que efetivamente participou não constitui, portanto, uma amostra representativa dos participantes do NUPDEC: ele corresponde ao subconjunto mais engajado, mais conectado institucionalmente e, muito provavelmente, mais favorável ao programa de um universo de participantes significativamente mais amplo e heterogêneo. Os dados produzidos têm, por isso, natureza estritamente exploratória e perceptiva, e devem ser lidos exclusivamente como indicadores da percepção de um grupo específico sobre sua própria experiência, função que, triangulada com a análise documental, é analiticamente relevante, desde que não ultrapasse os limites do que os dados efetivamente autorizam concluir.

Dentro desses limites, os dados produzidos são analiticamente relevantes na medida em que permitem compreender como um grupo de pessoas diretamente envolvidas com o programa percebe sua experiência de participação, *capacitação* e efetividade. Essas perspectivas complementam, a partir de dentro, a análise documental realizada. Essa complementaridade é, em si mesma, uma contribuição metodológica: ela permite verificar se a análise crítica dos documentos institucionais, que identificou tensões entre o discurso participativo e a estrutura verticalizada do programa, encontra ou não correspondência nas percepções dos próprios participantes.

Ademais, assegurou-se aos respondentes o total anonimato e confidencialidade, de modo que os dados obtidos não permitiram a identificação individual dos participantes. Tal opção metodológica encontra respaldo em orientações de Flick (2009), para quem a proteção da identidade dos participantes em pesquisas sociais é requisito fundamental de integridade científica. Sendo assim, ressaltou-se que, por não envolver informações sensíveis de ordem pessoal ou íntima, e por não demandar a identificação dos entrevistados, optou-se pela não submissão da pesquisa ao Comitê de Ética, respeitando-se ainda assim os princípios éticos da pesquisa em ciências sociais.

Neste ínterim, a definição quanto à submissão desta pesquisa ao sistema CEP/CONEP⁷⁹ exigiu uma leitura criteriosa da Resolução CNS nº 510/2016, especialmente no que se refere às hipóteses de dispensa de apreciação ética. Nos termos do parágrafo único do art. 1º, não são

⁷⁹ O sistema CEP/CONEP constitui a estrutura nacional de avaliação ética de pesquisas envolvendo seres humanos no Brasil, organizada a partir da articulação entre Comitês de Ética em Pesquisa (CEPs) e a Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP); embora desempenhe papel central na proteção de participantes, a literatura crítica aponta que sua lógica procedimental pode, em certos contextos, reproduzir excessiva burocratização, assimetrias institucionais e inadequações frente a pesquisas nas ciências humanas e sociais, demandando maior sensibilidade às especificidades metodológicas, à autonomia dos pesquisadores e à diversidade dos sujeitos envolvidos (Brasil, 2016).

registradas nem avaliadas pelo sistema as pesquisas de opinião pública com participantes não identificados, bem como aquelas cujos dados não possibilitem a identificação direta ou indireta dos sujeitos. No caso em tela, o procedimento metodológico consistiu na aplicação de questionário integralmente anônimo, sem coleta de quaisquer dados pessoais, identificáveis ou sensíveis, e sem mecanismos de rastreabilidade dos respondentes, o que, em princípio, aproxima o estudo das hipóteses normativas de dispensa. Todavia, essa aproximação não se dá sem tensões interpretativas. A pesquisa em ciências humanas, mesmo quando fundada em técnicas aparentemente não invasivas, envolve processos de produção de sentido que podem demandar reflexão ética ampliada, para além de critérios estritamente formais (Minayo, 2014). Ademais, instrumentos estruturados como questionários Likert, quando inseridos em pesquisas acadêmicas sistemáticas, não se confundem necessariamente com pesquisas de opinião pública em sentido estrito, podendo configurar investigação científica com interação com participantes (Gil, 2008). Nesse cenário, optou-se por uma interpretação prudente: embora a pesquisa apresente características que a aproximam das hipóteses de dispensa previstas na resolução, reconhece-se que não há consenso absoluto quanto ao seu enquadramento automático como pesquisa de opinião pública. Assim, a não submissão ao sistema CEP/CONEP é aqui justificada de forma fundamentada, à luz da anonimização integral dos dados e da ausência de riscos relevantes, sem prejuízo do reconhecimento de que tal decisão se insere em um campo interpretativo e que, em situações análogas, a submissão prévia poderia ser recomendada como estratégia de maior segurança institucional e acadêmica.

5 OS RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO

Uma vez apresentados os métodos utilizados, que combinaram análise documental e entrevistas complementares, e a base teórica que sustentou as interpretações, passo agora a expor os resultados da pesquisa. Para facilitar a compreensão, os dados qualitativos e quantitativos serão, inicialmente, apresentados em separado, seguindo o critério de organização do capítulo anterior. Na sequência, os resultados serão articulados de acordo com os temas que orientam os tópicos e subtópicos deste capítulo, possibilitando uma visão mais integrada das evidências encontradas.

O presente capítulo apresenta, portanto, os resultados obtidos por meio da pesquisa documental e da aplicação do questionário estruturado em escala Likert, com vistas a analisar a participação social e a percepção de efetividade educativa/comunicativa pelos egressos do Núcleo Comunitário de Proteção e Defesa Civil (NUPDEC) do Recife. A partir da triangulação metodológica proposta, buscou-se compreender, de forma integrada, a compatibilidade entre os documentos oficiais relacionados ao Programa e as percepções da comunidade sobre sua participação, empoderamento e resiliência diante de situações de risco e desastres socioambientais.

5.1 RESULTADOS DA ANÁLISE DOCUMENTAL

A presente etapa da pesquisa teve como finalidade analisar criticamente os documentos selecionados que compõem o corpus empírico-qualitativo do estudo, com destaque para aqueles relacionados à concepção e implementação do Núcleo Comunitário de Proteção e Defesa Civil (NUPDEC) do município do Recife. A opção metodológica pela análise documental se insere no campo da abordagem qualitativa, entendida como aquela que permite apreender significados, sentidos e práticas sociais a partir da interpretação contextualizada de registros escritos e normativos (Laville e Dionne, 1999).

O procedimento adotado seguiu um passo a passo sistemático: (i) identificação das fontes pertinentes ao objeto de estudo, delimitadas aos documentos oficiais solicitados à Secretaria Executiva de Defesa Civil do Recife; (ii) leitura exploratória dos conteúdos, com vistas a mapear informações relevantes; (iii) categorização das informações à luz das dimensões

analíticas previamente definidas; e (iv) interpretação crítica, relacionando os achados documentais com o referencial teórico e jurídico que fundamenta a pesquisa.

Bardin (2016, p. 37) ressalta que “a análise documental qualitativa não se limita à descrição do conteúdo, mas busca ultrapassá-lo, interpretando-o em função do contexto, das intenções subjacentes e das implicações sociais”. Assim, a investigação qualitativa empreendida não pretende apenas verificar a presença ou ausência de termos e expressões relacionadas ao NUPDEC, mas problematizar de que maneira esses núcleos são apresentados nos documentos e quais papéis lhes são atribuídos no desenho das políticas públicas locais sobre desastres.

Dessa forma, esta análise busca compreender como os NUPDECs aparecem como espaços de protagonismo comunitário e controle social, ou se são tratados de forma instrumental, apenas como canais de execução das diretrizes estatais. Trata-se, portanto, de um exercício interpretativo que aproxima o referencial do Direito dos Desastres às práticas documentadas, permitindo avaliar em que medida o direito à participação é efetivamente contemplado em uma perspectiva deliberativa.

5.1.1 Documentos institucionais do NUPDEC Recife

5.1.1.1 Documento I: Comunicação em RRD (Redução de Riscos e Desastres) - Projeto NUPDEC Comunitário Recife

O primeiro documento analisado, intitulado “Comunicação em RRD – Projeto NUPDEC Comunitário”, foi elaborado pela Gerência Geral de Atenção Social (GGAS) da Secretaria Executiva de Defesa Civil do Recife (SEDEC/Recife) no ano de 2022. O documento (projeto) representa o nascimento do Programa NUPDEC Comunitário Recife e estabelece os objetivos e metodologia empregada às atividades condutoras do Programa. Trata-se de um documento de planejamento que estabelece objetivos, metodologia, cronograma, equipe técnica, parcerias e recursos materiais para a implementação de dois núcleos comunitários nas áreas Norte e Sul da cidade do Recife, em regiões caracterizadas por ocupação de morros e planícies sujeitas a riscos de deslizamentos e alagamentos. O documento possui natureza normativo-prescritiva, na medida em que funciona como diretriz operacional para a ação pública municipal na área de Redução de Riscos e Desastres (RRD).

5.1.1.1.1 Reconhecimento da participação comunitária

O documento demonstra, em seu plano discursivo, um reconhecimento explícito da participação comunitária como elemento central da estratégia de Redução de Riscos e Desastres. Já na introdução, afirma-se que os NUPDECs "surtem como forma de aproximação e participação comunitária no intuito de fortalecer parcerias e o controle social da população", em consonância com o artigo 8º, parágrafo XV, da Lei nº 12.608/2012, que determina a estimulação da participação de entidades e associações comunitárias no SINPDEC. Esse referenciamento normativo é positivo e indica que o projeto reconhece, ao menos formalmente, a participação não como concessão do poder público, mas como diretriz legal vinculante.

O documento avança ao citar Porto (2007) para afirmar que trabalhadores, moradores e cidadãos possuem "valores, interesses e conhecimentos situados (relativos à vivência do cotidiano) importantes e que devem ser levados em consideração ao compreendermos os riscos". Essa afirmação é epistemologicamente relevante, pois reconhece o saber popular como legítimo e não subordinado ao saber técnico, premissa alinhada tanto à tradição da Educação Crítica (Freire, 1987) quanto à perspectiva da justiça ambiental no Direito dos Desastres (Acselrad, 2006). O documento também reconhece que os riscos são "construídos socialmente e distribuídos desigualmente na sociedade", o que implica uma compreensão estrutural da vulnerabilidade que supera a naturalização dos desastres como fenômenos puramente físicos.

Contudo, esse reconhecimento permanece circunscrito ao plano retórico e não se traduz em dispositivos institucionais que lhe confirmem efetividade. O documento não descreve qualquer processo de consulta prévia às comunidades sobre a pertinência do projeto, sobre os riscos que consideram prioritários ou sobre as formas de intervenção que julgam adequadas. As comunidades são reconhecidas como portadoras de saber situado, mas esse saber não é mobilizado na concepção do projeto. São apenas, em tese, durante as oficinas. Esse descompasso entre o reconhecimento discursivo e a ausência de mecanismos de escuta prévia é um limite relevante que fragiliza a consistência interna do documento e aponta para uma compreensão ainda parcial do que significa reconhecer a participação comunitária como valor político e jurídico.

5.1.1.1.2 Qualidade e alcance dos mecanismos de participação

A análise da qualidade e do alcance dos mecanismos de participação previstos no documento revela uma tensão estrutural entre os objetivos declarados e a arquitetura operacional do projeto. O documento prevê, como mecanismos de participação, a “realização de reuniões com lideranças comunitárias, a inscrição de moradores nas oficinas, a troca de experiências durante as capacitações e a elaboração de uma Agenda Participativa de Monitoramento ao final do processo”. Esses mecanismos, isoladamente considerados, indicam uma intenção de envolvimento comunitário que vai além da mera informação.

Todavia, quando se examina a natureza desses mecanismos à luz dos referenciais teóricos do campo, constata-se que todos eles se situam no que Arnstein (1969) denominou de degraus inferiores da escada da participação, quais sejam, informação, consulta e pacificação, sem atingir os degraus superiores, que correspondem à parceria, à delegação de poder e ao controle cidadão. Os moradores participam das oficinas como receptores de conhecimento técnico-institucional; participam dos simulados como executores de protocolos definidos pela SEDEC; e participam da Agenda de Monitoramento como destinatários de um instrumento elaborado pela equipe técnica regional. Em nenhum momento o documento descreve um mecanismo pelo qual as comunidades possam incidir sobre o conteúdo, a metodologia ou as prioridades do projeto.

A inscrição presencial nas Regionais como único canal de acesso ao programa é também um mecanismo de alcance limitado, pois pressupõe que os moradores em situação de maior vulnerabilidade (frequentemente os que trabalham em turnos irregulares, que cuidam de dependentes ou que têm menor mobilidade) sejam capazes de acessar as sedes regionais da SEDEC em horários específicos. Essa exigência pode, involuntariamente, selecionar os mais mobilizados em detrimento dos mais vulneráveis, produzindo um viés de recrutamento que o documento não problematiza. O critério de que os participantes devem ter “disponibilidade de tempo para cumprir todas as oficinas” reforça essa limitação: ao estabelecer a disponibilidade de tempo como critério de seleção, o projeto pode excluir exatamente aqueles moradores cujas condições de trabalho e vida os tornam mais dependentes de políticas públicas de proteção, e, portanto, mais estratégicos para os fins do programa. Do ponto de vista do Direito dos Desastres, mecanismos de participação que, estruturalmente, excluem os mais vulneráveis

comprometem o princípio da não discriminação e da atenção prioritária às populações em maior risco, consagrado tanto na PNPDEC quanto no Marco de Sendai.

O projeto apresenta mecanismos concretos para o envolvimento da população. Estão previstas reuniões, oficinas, simulados e encontros de mobilização social, com etapas claras de inscrição, seleção e acompanhamento dos participantes. Além disso, o documento prevê a constituição de agendas participativas e de monitoramento, que pretendem manter a mobilização comunitária após a fase inicial de implantação dos núcleos. Apesar disso, é possível identificar limites. A participação parece fortemente condicionada à estruturação oferecida pela SEDEC e pela Gerência Geral de Atenção Social (GGAS). O protagonismo comunitário se expressa mais na adesão a atividades já predefinidas do que em processos deliberativos autônomos. Assim, o espaço de participação existe, mas pode ser lido mais como participação tutelada do que como exercício pleno de controle social.

5.1.1.1.3 *empoderamento comunitário*

O projeto apresenta um conjunto robusto de ações de *capacitação*, incluindo oficinas sobre mudanças climáticas, primeiros socorros, combate a incêndios, evacuação de áreas e simulados de preparação. Também prevê o uso de materiais didáticos, apoio técnico de universidades (UNICAP) e de setores especializados da Defesa Civil.

Esse esforço demonstra a preocupação em instrumentalizar a população, formando lideranças locais e agentes multiplicadores. Contudo, a análise crítica revela um desafio: o empoderamento comunitário não se resume à transferência de conhecimentos técnicos. O documento enfatiza fortemente a capacitação técnica, mas dedica menor atenção ao fortalecimento da autonomia política e organizativa das comunidades, que é condição fundamental para o empoderamento efetivo.

Ademais, a utilização do termo “capacitação” no âmbito de políticas públicas pode revelar uma concepção instrumental e verticalizada do processo educativo, centrada na transmissão de conhecimentos técnicos a sujeitos considerados passivos ou carentes de habilidades; em contraposição, a perspectiva da educação crítica freireana problematiza essa noção ao defender uma prática pedagógica dialógica, emancipatória e contextualizada, fundada na construção coletiva do saber, na valorização dos conhecimentos locais e na promoção da

autonomia dos sujeitos, especialmente em contextos de vulnerabilidade socioambiental (Freire, 1996).

O termo “capacitação” e o verbo “capacitar” aparecem, ao todo, 08 (oito) vezes ao longo do documento em análise.

No entanto, o documento também utiliza reiteradamente termos associados ao empoderamento, como "protagonismo comunitário", "senso crítico", "consciência comprometida", "agentes sociais" e "resiliência comunitária". Essa linguagem indica uma intenção de ir além da mera capacitação técnica e de produzir sujeitos ativos na gestão de sua própria segurança. Contudo, a análise da estrutura pedagógica concreta do projeto revela que essa intenção não encontra correspondência nos dispositivos metodológicos propostos, configurando o que se pode denominar, na tradição freireana, de uma contradição entre o discurso libertador e a prática bancária (FREIRE, 1987).

O curso de formação, com duração de trinta dias, carga horária total de quinze horas e turmas de no máximo dez participantes, tem seus conteúdos integralmente definidos pela instituição pública, sem qualquer participação dos educandos na construção do currículo. As cinco oficinas sobre, respectivamente, Mudança Climática, Estratégia de RRD, Primeiros Socorros, Evacuação de Área e Simulado, cobrem dimensões operacionalmente relevantes, mas são apresentadas como um pacote fechado, sem espaço descrito para que as comunidades tragam suas próprias questões, problematizem suas experiências ou questionem as condições que produzem os riscos a que estão expostas. Esse modelo aproxima-se do que Freire (1987) denominou de educação bancária: o educador deposita no educando um conjunto de informações e técnicas previamente selecionadas, cabendo ao educando recebê-las, assimilá-las e reproduzi-las.

O modelo de "agentes multiplicadores" adotado pelo projeto reforça essa lógica vertical. Embora operacionalmente eficiente para ampliar o alcance das informações, esse modelo pressupõe que o saber relevante emana da instituição e deve ser disseminado para a comunidade, e não que a comunidade é capaz de produzir e sistematizar seu próprio saber sobre os riscos, em diálogo com o conhecimento técnico-científico. Na perspectiva da Educação Crítica, a diferença não é de grau, mas de natureza: no primeiro caso, há transmissão; no segundo, há geração coletiva de conhecimento (Gadotti, 2000).

O uso do conceito de "resiliência comunitária", ainda, merece atenção crítica específica. Em sua formulação dominante, incorporada por organismos como o Banco Mundial e o PNUD,

a resiliência designa a capacidade de absorver choques e recuperar-se de perturbações sem transformar a estrutura que os produziu (Walker *et al.*, 2004). Aplicado ao contexto das comunidades em áreas de risco do Recife, esse conceito pode funcionar ideologicamente como naturalização da permanência dessas populações em condições de vulnerabilidade, cabendo-lhes apenas desenvolver capacidades adaptativas. Uma educação genuinamente empoderadora articularia a resiliência à capacidade de transformação das condições estruturais que produzem o risco – o que implicaria formar sujeitos capazes não apenas de evacuar sua área no momento do desastre, mas de exigir do Estado que as condições que tornam necessárias essas evacuações sejam progressivamente eliminadas.

5.1.1.1.4 *Posicionamento no Ciclo de Gestão de Desastres e Responsabilidade Estatal*

O Direito dos Desastres contemporâneo estrutura a gestão de riscos em um ciclo composto por quatro fases interdependentes: prevenção, preparação, resposta e reconstrução (Furtado *et al.*, 2011). A análise do documento à luz desse ciclo revela que o projeto NUPDEC posiciona-se quase exclusivamente na fase de preparação, com ênfase na “*capacitação* de comunidades para reconhecer riscos, adotar práticas seguras e executar evacuações”. As oficinas de Primeiros Socorros, Evacuação de Área e o Simulado são, por definição, instrumentos de preparação para a resposta – e não de prevenção ou mitigação das condições que tornam as comunidades vulneráveis.

Essa concentração na fase de preparação não é, em si mesma, problemática: a preparação é uma fase essencial do ciclo e historicamente negligenciada nas políticas brasileiras de defesa civil, que tenderam a ser predominantemente reativas (Valencio, 2012). O problema está na ausência de articulação explícita do projeto com as demais fases do ciclo, especialmente com a prevenção estrutural. O documento menciona, de forma secundária, que comunidades em processo de execução de obras de infraestrutura urbana também serão contempladas, mas essa articulação aparece como detalhe, não como eixo estratégico.

Do ponto de vista do Direito dos Desastres, essa ausência tem implicações jurídicas relevantes. A PNPDEC estabelece, em seu artigo 2º, que a proteção e defesa civil abrangem "a redução do risco de desastres" e a "incorporação da redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais". Isso significa que a obrigação do Estado vai além da preparação de comunidades

para reagir a desastres: ela inclui a eliminação progressiva das condições que produzem o risco, por meio de políticas habitacionais, urbanísticas, ambientais e de saneamento. O projeto não informa as comunidades sobre os instrumentos jurídicos disponíveis para exigir do Estado o cumprimento dessas obrigações.

Essa lacuna é tanto metodológica quanto política: metodológica, porque um projeto de RRD que não aborda a fase de prevenção estrutural é incompleto do ponto de vista do ciclo de gestão; política, porque ao não informar as comunidades sobre os deveres do Estado e sobre os meios de exigí-los, o projeto restringe o horizonte de ação comunitária ao âmbito da preparação individual e coletiva, sem tocar nas condições estruturais da vulnerabilidade. O Direito dos Desastres, em sua vertente mais crítica, compreende a participação comunitária não apenas como instrumento de eficiência da gestão de riscos, mas como mecanismo de exigibilidade de direitos, exigindo que as comunidades sejam formadas não apenas para evacuar, mas para demandar (Acselrad, 2006; Valencio, 2012).

Ademais, a dimensão da recuperação pós-desastre é pouco explorada no documento. Esse ponto revela uma lacuna, uma vez que a recuperação comunitária – tanto em termos materiais quanto sociais e psicológicos – é parte fundamental da resiliência. Ao restringir-se mais às etapas preventivas e de preparação, o projeto corre o risco de oferecer uma visão fragmentada do ciclo de gestão de desastres.

Quadro 5 - Comunicação em RRD – Projeto NUPDEC Comunitário segundo categorias de análise

Categoria	Pontos Fortes	Fragilidades / Limitações
Reconhecimento da participação comunitária	Reconhecimento explícito da importância da comunidade no sistema de defesa civil; alinhamento com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012); valorização dos saberes locais em discurso.	Predomínio de uma abordagem técnico-institucional; comunidade aparece mais como receptora de orientações do que como sujeito autônomo no processo decisório.
Qualidade e alcance dos mecanismos de participação	Previsão de reuniões, oficinas, simulados e agendas participativas; existência de critérios claros de seleção; criação de espaços formais de interação entre poder público e comunidade.	Participação condicionada às diretrizes da SEDEC/GGAS; protagonismo comunitário restrito à adesão às atividades já definidas; baixo grau de autonomia nos processos deliberativos.
Empoderamento comunitário	Oferta de oficinas variadas (mudanças climáticas, primeiros socorros, evacuação, simulados); parceria com universidades (UNICAP) e técnicos especializados; incentivo à formação de agentes multiplicadores.	Ênfase na capacitação técnica, mas menor atenção ao fortalecimento da autonomia política e organizativa; risco de confundir capacitação com empoderamento.

Posicionamento no Ciclo de Gestão de Desastres e Responsabilidade Estatal	Forte atenção às fases de prevenção e preparação; realização de simulados de evacuação; valorização da resiliência comunitária.	Lacuna na dimensão da recuperação pós-desastre; ausência de estratégias claras para o acompanhamento das comunidades no período posterior às emergências.
--	---	---

Fonte: elaborado pelo autor a partir do documento “Comunicação em RRD – Projeto NUPDEC Comunitário” (GGAS/SEDEC, 2022)

5.1.1.2 *Documento II: Relatório oficial das atividades e resultados do Programa NUPDEC Recife - anos 2022, 2023 e 2024.*

O segundo documento analisado constitui uma ficha descritiva de práticas implementadas, abarcando as edições do NUPDEC realizadas entre 2022 e 2024. Diferentemente do primeiro documento, de natureza projetiva e prescritiva, este possui caráter retrospectivo e avaliativo, descrevendo o contexto motivador das ações, os objetivos, os parceiros institucionais, as atividades implementadas, os resultados alcançados e o público-alvo dos núcleos comunitários em suas diferentes edições. O documento permite, portanto, uma leitura longitudinal sobre a trajetória do programa, suas transformações e seus limites persistentes ao longo de três anos de implementação.

O presente relatório, como disposto no capítulo anterior, foi disponibilizado a partir de uma solicitação formal feita pelo autor desta dissertação. Os dados do relatório, portanto, foram organizados e compartilhados especificamente para a presente pesquisa. A análise, a exemplo do documento analisado anteriormente, foi conduzida com base nas mesmas quatro dimensões aplicadas ao documento analisado anteriormente. Vejamos.

5.1.1.2.1 *Reconhecimento da participação comunitária*

O segundo documento mantém e, em alguns aspectos, aprofunda o reconhecimento da participação comunitária como valor central do programa. A contextualização inicial, que descreve o desastre de 2022, com acumulado de 900 milímetros de chuva em quinze dias e impactos humanos, materiais, ambientais e econômicos em grande escala, ancora esse reconhecimento em uma experiência coletiva concreta, conferindo-lhe maior legitimidade política do que a ancoragem normativa abstrata que predomina no primeiro documento. Ao

situar o programa no tempo e no espaço de um desastre vivido pela população, o documento estabelece uma conexão entre a experiência comunitária e a resposta institucional que é, em si mesma, uma forma de reconhecimento da centralidade das comunidades afetadas.

Um avanço qualitativo significativo em relação ao documento anterior é a criação, em 2024, do NUPDEC Mulheres, com público-alvo composto por lideranças comunitárias e mulheres moradoras das áreas de risco. Esse desdobramento indica que o programa incorporou, ao longo de sua trajetória, o reconhecimento de que a participação comunitária não é homogênea: mulheres, e especialmente mulheres negras e moradoras de áreas de risco, são sujeitos de participação com demandas, saberes e vulnerabilidades específicas, que não são contempladas por uma política de participação indiferenciada. Esse reconhecimento alinha-se à perspectiva interseccional que marca as abordagens mais avançadas do Direito dos Desastres e da Educação Crítica contemporâneas.

A incorporação da perspectiva de gênero na gestão de riscos de desastres encontra, no NUPDEC Mulher, uma estratégia que tensiona práticas historicamente androcêntricas e tecnocráticas da defesa civil, ao reconhecer que os impactos dos desastres são socialmente diferenciados e atravessados por desigualdades estruturais. Ao promover a participação ativa de mulheres em processos de educação para redução de riscos, mapeamento comunitário e construção de respostas locais, o NUPDEC Mulher contribui não apenas para o fortalecimento da resiliência comunitária, mas também para a ampliação de capacidades políticas e organizativas em territórios vulnerabilizados. Todavia, uma leitura crítica impõe reconhecer que tais iniciativas podem ser capturadas por uma lógica instrumental de “capacitação”, que desloca para os sujeitos a responsabilidade pela gestão de riscos, sem o correspondente enfrentamento das causas estruturais da vulnerabilidade, como a precariedade urbana, a desigualdade socioespacial e a insuficiência da ação estatal. Nesse sentido, a potência do NUPDEC Mulher reside na sua capacidade de articular práticas participativas com uma educação crítica e emancipatória, nos termos de Paulo Freire, que vá além da adaptação ao risco e contribua para a problematização das condições que o produzem (Freire, 1987; UNDRR, 2015).

Contudo, o reconhecimento da participação comunitária permanece, também neste documento, predominantemente unidirecional: as comunidades são reconhecidas como público a ser capacitado, como parceiras na execução dos simulados e como destinatárias das ações institucionais, mas não como sujeitos que participam da definição das prioridades, dos conteúdos e da avaliação do programa. Essa assimetria é estrutural e atravessa todo o

documento, revelando que o reconhecimento da participação ainda se opera, fundamentalmente, no registro da consulta e da mobilização, não da codecisão.

Verificou-se a centralidade da participação comunitária ao relatar a inclusão direta de lideranças locais e representantes de comunidades em áreas de risco. Há destaque para a valorização das mulheres, com a criação específica do NUPDEC Mulheres em 2024, o que amplia a dimensão inclusiva da participação e reconhece a importância da perspectiva de gênero na gestão de riscos. Ainda assim, esse reconhecimento se dá em grande parte por meio da integração das comunidades aos programas da Defesa Civil. A comunidade aparece como público-alvo e parceira operacional, mas menos como instância deliberativa autônoma. O controle social é mencionado como objetivo, mas há pouca indicação de mecanismos que assegurem influência comunitária nas decisões estratégicas.

5.1.1.2.2 Qualidade e Alcance dos Mecanismos de Participação

Em relação ao documento anterior, o segundo apresenta avanços concretos na qualidade e no alcance dos mecanismos de participação. A expansão significativa da rede de parceiros institucionais, que passa a incluir o COMPAZ, o SAMU, a CTTU, a Guarda Municipal, a Secretaria da Mulher, a Secretaria da Primeira Infância, a Secretaria de Igualdade Racial e o Programa Vigidesastres da Secretaria de Saúde, indica uma evolução em direção a uma governança intersetorial da gestão de riscos, que o Direito dos Desastres recomenda como condição para uma atuação integral e não fragmentada (Furtado *et al.*, 2011). A participação desses órgãos não apenas amplia o alcance do programa, mas sinaliza que a gestão de riscos começa a ser compreendida, institucionalmente, como responsabilidade transversal e não exclusiva da defesa civil.

A descrição dos simulados como atividades realizadas em parceria com "diversos atores públicos e comunitários", com etapas de visita conjunta às áreas de risco, identificação de pontos de apoio e abrigo, e ação porta a porta para sensibilização dos moradores, sugere um mecanismo de participação territorialmente enraizado e operacionalmente mais sofisticado do que o previsto no documento de 2022. A formação de grupos de *WhatsApp* para comunicação direta e permanente de riscos locais é igualmente um mecanismo inovador que, ao criar um canal de comunicação bidirecional entre comunidades e defesa civil, aproxima-se de uma lógica de monitoramento participativo.

Todavia, persistem limitações estruturais relevantes. A mais significativa é a ausência, também neste documento, de qualquer mecanismo que permita às comunidades incidir sobre as decisões do programa – sobre quais áreas são priorizadas, quais conteúdos são trabalhados, quais parceiros são mobilizados ou como os resultados são avaliados. O grupo de WhatsApp, embora útil como canal de alerta, é um mecanismo de informação e não de deliberação. A ação porta a porta dos simulados é coordenada pela equipe técnica da SEDEC, com os formandos do NUPDEC atuando como executores de um protocolo institucional. A ausência da Secretaria de Habitação e de Regularização Fundiária na rede de parceiros reafirma que os mecanismos de participação previstos operam dentro de um perímetro de ação que não alcança as políticas estruturais de prevenção de riscos.

Quanto ao alcance, o documento registra um crescimento expressivo no número de participantes: 24 em 2022, 23 em 2023 e 78 em 2024, totalizando 125 participantes ao longo de três anos. Embora esse crescimento seja positivo, ele permanece modesto diante da escala da vulnerabilidade urbana do Recife, cidade com mais de um milhão e meio de habitantes e expressiva parcela da população residente em áreas de risco. Além disso, o documento não apresenta dados sobre a continuidade e a autonomia dos núcleos formados após o término das oficinas, o que impede avaliar se os mecanismos de participação criados produzem engajamento sustentável ou se se esgotam com o encerramento de cada edição do programa.

5.1.1.2.3 Empoderamento comunitário

Evidencia avanços substantivos na dimensão do empoderamento comunitário, especialmente em razão da ampliação do currículo formativo e da criação do NUPDEC Mulheres. A inclusão de oficinas sobre perspectiva de gênero frente às situações de desastres, suporte psicológico em situações de emergências e desastres e racismo ambiental representa uma transformação qualitativa relevante na concepção pedagógica do programa. Ao incorporar o racismo ambiental como categoria de análise, o currículo passa a nomear as determinações estruturais da vulnerabilidade, o que é condição necessária para qualquer processo de conscientização no sentido freireano: “só se transforma aquilo que se compreende como produzido socialmente e não como dado natural” (Freire, 1987).

A inclusão do suporte psicológico como tema das oficinas é igualmente relevante. Do ponto de vista da Educação Crítica, o reconhecimento das dimensões subjetivas e emocionais

da experiência dos desastres indica uma compreensão mais integral do sujeito em formação, não apenas como agente operacional da defesa civil, mas como pessoa afetada em sua subjetividade pela experiência da vulnerabilidade e da perda. Essa ampliação da perspectiva pedagógica aproxima o programa de uma concepção de empoderamento que, além da dimensão técnica e política, contempla a dimensão psicossocial.

Apesar desses avanços, persistem limites estruturais que impedem caracterizar o programa como plenamente empoderador no sentido crítico. A arquitetura pedagógica fundamental permanece verticalizada: os conteúdos são definidos pela instituição, os instrutores são designados pela SEDEC e seus parceiros, e os formandos continuam sendo avaliados por instrumentos elaborados externamente. O empoderamento aparece como meta, mas ainda depende da continuidade e do acompanhamento após os cursos.

5.1.1.2.4 Posicionamento no Ciclo de Gestão de Desastres e Responsabilidade Estatal

Ao posicionar o programa como consequência de um desastre, o documento evidencia que ele se insere predominantemente na fase de preparação pós-evento, com o objetivo declarado de "maximizar as ações de Proteção e Defesa Civil e fortalecer a resiliência comunitária pós-desastres". Essa formulação é significativa: o adjetivo "pós-desastres" qualifica a resiliência não como produto de uma política preventiva de longo prazo, mas como resposta a uma experiência já vivida de destruição, o que reforça o diagnóstico, levantado na análise do primeiro documento, de que o programa opera predominantemente na interface da preparação individual e coletiva, sem articulação robusta com a fase de prevenção estrutural.

A descrição dos resultados alcançados ao longo dos três primeiros anos do programa confirma esse posicionamento. Todos esses resultados são instrumentos da fase de preparação e resposta: são essenciais e urgentes, mas não alteram as condições físicas, urbanísticas e socioeconômicas que tornam as comunidades vulneráveis. Do ponto de vista do ciclo integral de gestão de desastres, o programa produz resultados consistentes em um segmento do ciclo, mas permanece desarticulado das fases de prevenção e reconstrução, especialmente no que diz respeito à reconstrução, sobre a qual o documento é inteiramente silente, não descrevendo qualquer ação ou articulação institucional voltada ao apoio das comunidades afetadas pelo desastre de 2022 em sua recuperação de longo prazo.

Do ponto de vista da responsabilidade estatal, o documento tampouco avança em relação ao primeiro. O que o documento revela, em sua estrutura, é uma política pública de defesa civil que assume a responsabilidade pela preparação das comunidades para conviver com o risco, sem assumir, de forma explícita e institucionalizada, a responsabilidade pela eliminação progressiva das condições que produzem esse risco. Essa assimetria entre preparação comunitária e prevenção estatal é, do ponto de vista do Direito dos Desastres, a tensão mais relevante identificada nos dois documentos analisados, e aponta para um desafio que transcende o NUPDEC e se coloca para o conjunto das políticas brasileiras de proteção e defesa civil.

À guisa de conclusão, os dados do relatório oficial das atividades e resultados do Programa nos anos de 2022, 2023 e 2024 evidenciam que houve um avanço significativo na integração das comunidades à política de defesa civil do Recife, tendo apresentado inovações incorporadas como a perspectiva de gênero e o reconhecimento do racismo ambiental como fator agravante dos riscos. Contudo, a análise qualitativa revela a necessidade de avançar para uma participação comunitária mais deliberativa e menos operacional, bem como ampliar estratégias de recuperação pós-desastre.

Quadro 6 - Relatório oficial das atividades e resultados do Programa nos anos de 2022, 2023 e 2024 sob as categorias de análise

Categoria de análise	Pontos Fortes	Fragilidades / Limitações
Reconhecimento da participação comunitária	Inclusão direta de lideranças comunitárias; criação do <i>NUPDEC Mulheres</i> ; reconhecimento da perspectiva de gênero e da vulnerabilidade diferenciada.	Comunidade ainda aparece mais como receptora de diretrizes do que como instância autônoma de deliberação; controle social pouco detalhado.
Qualidade e Alcance dos Mecanismos de Participação	Oficinas, reuniões, simulados em áreas de risco, mobilização porta a porta, uso de WhatsApp para comunicação contínua.	Participação concentrada na execução das atividades; baixo protagonismo na formulação de estratégias e definição de prioridades.
Empoderamento comunitário	Inclusão de novos temas (gênero, racismo ambiental, suporte psicológico); parcerias institucionais diversas (UNICAP, secretarias municipais).	Cursos de curta duração (15 dias em média) podem limitar o aprofundamento; empoderamento depende da continuidade e acompanhamento após a formação.
Posicionamento no Ciclo de Gestão de Desastres e Responsabilidade Estatal	Ênfase nas fases de prevenção e preparação; realização de simulados completos; reconhecimento da necessidade de resiliência pós-desastres.	Ausência de detalhamento de políticas estruturadas de recuperação de longo prazo; pouca ênfase em medidas socioeconômicas pós-crise.

Fonte: elaborado pelo autor.

5.1.1.3 Documento III: Os Planos de Contingência da cidade do Recife – anos 2022, 2023 e 2024

Diferentemente dos dois primeiros documentos analisados, decidi pela análise conjunta e longitudinal dos Planos de Contingência (PLANCONs) – 2022, 2023 e 2024 – fundamentando-se em razões de ordem tanto metodológica quanto epistemológica. Do ponto de vista metodológico, os PLANCONs constituem uma série documental homogênea: trata-se de documentos da mesma natureza jurídico-institucional, produzidos pelo mesmo órgão, com o mesmo propósito formal e estrutura análoga, atualizados anualmente. A análise de séries documentais homogêneas beneficia-se do tratamento longitudinal, que permite identificar padrões de continuidade, rupturas e transformações ao longo do tempo, o que seria impossível em análises isoladas de cada documento (Cellard, 2008). No caso desta dissertação, cujo objeto central é o NUPDEC Recife, a análise longitudinal é especialmente relevante porque permite rastrear como a posição e o papel atribuídos ao programa NUPDEC nos instrumentos de planejamento de contingência evoluíram – ou não – ao longo dos três anos que abrangem as edições documentadas do programa.

Do ponto de vista epistemológico, a análise conjunta é coerente com a natureza do objeto investigado. O NUPDEC não é um programa isolado: ele integra uma política mais ampla de gestão de riscos e desastres que se expressa, simultaneamente, em múltiplos documentos institucionais. Entendo que analisar os PLANCONs em diálogo com os documentos do NUPDEC anteriormente analisados nesta dissertação permite uma triangulação documental que fortalece a validade interpretativa das conclusões produzidas. Especificamente, essa triangulação viabiliza avaliar se os avanços identificados no programa NUPDEC, como a inclusão de perspectivas de gênero e racismo ambiental nas versões de 2023 e 2024, encontraram correspondência nos instrumentos de planejamento de contingência, ou se permaneceram circunscritos à esfera da capacitação comunitária, sem reflexo na arquitetura operacional do sistema de defesa civil. Essa questão constitui, como se demonstrará, um dos achados analíticos mais relevantes desta pesquisa.

Os três Planos de Contingência constituem o conjunto documental de natureza técnico-operacional mais extenso do corpus desta dissertação. O PLANCON 2022 conta com sessenta e seis páginas; o PLANCON 2023 expande-se para cento e trinta e duas páginas; e o PLANCON 2024 representa nova revisão, com estrutura mais sofisticada e sumário analítico mais detalhado. A progressão quantitativa entre as edições é, em si mesma, indicativa de

aprofundamento institucional: cada versão incorpora seções novas, amplia a rede de parceiros descritos e refina os critérios de acionamento e desmobilização do plano. Dois elementos estruturais merecem destaque nessa trajetória. O PLANCON 2023 introduz o Centro de Operações Integradas do Recife (COP), denominado "Ação Inverno", como instância de coordenação intersetorial que integra múltiplos órgãos municipais numa estrutura de monitoramento permanente (inovação institucional significativa em relação ao PLANCON 2022). O PLANCON 2024, por sua vez, passa a dedicar seção específica ao NUPDEC como subitem da estratégia de prevenção, e inclui pela primeira vez uma seção intitulada "Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres", inovação que revela amadurecimento da perspectiva de vulnerabilidade diferenciada no instrumento de planejamento.

5.1.1.3.1 Reconhecimento da Participação Comunitária

Os três PLANCONs reconhecem formalmente a participação comunitária como elemento relevante da gestão de riscos e desastres. O PLANCON 2022 enuncia esse reconhecimento na seção de Participação Social, apoiando-se nas diretrizes do Ministério da Integração Nacional (2017) para afirmar que a elaboração do plano de contingência torna-se mais efetiva quando inclui a participação dos moradores desde o seu início. Esse reconhecimento encontra fundamento normativo no artigo 8º da Lei nº 12.608/2012, que estabelece a promoção da participação comunitária como diretriz da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Contudo, a análise do grupo de trabalho responsável pela elaboração dos documentos ao longo da série revela uma contradição estrutural persistente. No PLANCON 2022, o grupo de trabalho é composto por servidores da SEDEC. No PLANCON 2024, o grupo se amplia para cinco membros, todos igualmente vinculados à SEDEC. Em nenhuma das três edições figura qualquer representante de organizações comunitárias, lideranças de áreas de risco ou moradores afetados. O documento que afirma a importância da participação comunitária em sua elaboração é produzido, de forma consistente ao longo de três anos, sem qualquer mecanismo formal de consulta ou codecisão com as comunidades. Essa contradição performativa é um dos achados mais persistentes desta análise longitudinal.

A análise longitudinal revela, porém, uma trajetória de reconhecimento progressivo do NUPDEC como ator do sistema de proteção e defesa civil, intensifica do PLANCON 2022 para o PLANCON 2024 de forma analiticamente significativa. No PLANCON 2022, os NUPDECs e as lideranças comunitárias aparecem classificados como "Equipes Voluntárias", posicionados na camada mais periférica do diagrama do sistema de proteção civil, após as equipes de coordenação, base, ampliada e de apoio institucional. No PLANCON 2023, essa classificação se mantém, mas o documento introduz um avanço operacional relevante: os NUPDECs passam a figurar explicitamente nos protocolos de acionamento dos estágios operacionais do COP Ação Inverno. O documento descreve que, no estágio de Mobilização, há "comunicação aos órgãos parceiros e os NUPDECs da abertura do nível de Mobilização e das perspectivas sobre nível de risco e impacto", e que, no estágio de Alerta, há "mobilização dos NUPDECs" mediante emissão de alarmes via SMS, WhatsApp e redes sociais. No PLANCON 2024, a evolução é ainda mais significativa: o NUPDEC passa a ter seção própria (subitem 3.2.1.5) dentro das ações de prevenção, com descrição do programa, seus objetivos e sua articulação com o ciclo de gestão. Além disso, o PLANCON 2024 incorpora, pela primeira vez, o quadro de contatos dos agentes NUPDEC como "Quadro integrante do próprio plano de contingência", o que constitui, em termos operacionais, o reconhecimento mais concreto da integração comunitária ao sistema de defesa civil identificado em toda a série documental.

5.1.1.3.2 Qualidade e Alcance dos Mecanismos de Participação

No PLANCON 2022, os mecanismos de participação e comunicação com as comunidades são predominantemente unidirecionais: alertas por SMS, visitas porta a porta e reuniões comunitárias nas quais as equipes técnicas apresentam os cenários de risco. A qualidade da participação é, predominantemente, de informação e, no melhor dos casos, de consulta, situando-se nos degraus inferiores da escada da participação (Arnstein, 1969).

O PLANCON 2023 representa um avanço qualitativo relevante nessa dimensão ao incorporar os NUPDECs nos protocolos formais de acionamento do COP Ação Inverno. A descrição de que, nos estágios operacionais de Mobilização e Alerta, há comunicação sistemática com os NUPDECs e mobilização de seus agentes indica que a participação comunitária transita, ao menos parcialmente, do registro da informação para o registro da "ativação operacional". Os agentes comunitários formados pelo programa deixam de ser apenas

destinatários de alertas para tornar-se, em alguma medida, atores acionados no protocolo de resposta. Essa transformação é significativa: ela representa o primeiro momento, na série documental analisada, em que a participação comunitária adquire uma função operacional formal no instrumento de planejamento de contingência.

O PLANCON 2024 consolida e aprofunda esse avanço ao incluir, nos anexos, o “Quadro 13 de contatos dos líderes NUPDEC formados em 2022 e 2023”, com nomes, áreas de atuação (Norte e Sul) e números de telefone. A presença desse quadro no corpo do plano de contingência não é meramente administrativa: ela sinaliza que os agentes comunitários formados pelo NUPDEC são reconhecidos, institucionalmente, como interlocutores do sistema de defesa civil em “situações de emergência”, e não apenas como participantes de um programa de capacitação. Embora a natureza dessa interlocução permaneça primariamente reativa (os agentes são acionados pelo sistema, não convocados a participar da sua construção), o avanço em relação ao PLANCON 2022 é concreto e mensurável.

O PLANCON 2024 ainda introduz, em sua estrutura, o “Mutirão Comunitário Ação Inverno” como subitem das ações de preparação (mecanismo que não aparece nas versões anteriores). Sua inclusão na arquitetura do PLANCON indica a incorporação de uma modalidade de participação comunitária que vai além da informação e da capacitação: o mutirão é, por definição, uma prática coletiva de transformação do território, na qual moradores atuam diretamente na mitigação de riscos físicos em suas próprias áreas. Essa modalidade de participação aproxima-se do que o Direito dos Desastres denomina “protagonismo comunitário na prevenção estrutural”, uma das lacunas mais persistentes identificadas na análise do PLANCON 2022.

Os simulados de preparação para emergências e desastres, já presentes no PLANCON 2022, também aparecem como subitem específico no PLANCON 2024, o que indica sua consolidação como mecanismo formal de preparação comunitária. A articulação entre os simulados descritos nos PLANCONs e os simulados realizados no âmbito do NUPDEC, *vide* Documento II desta dissertação, constitui um ponto de convergência entre os dois instrumentos de política que merece atenção: é nos simulados que a capacitação pedagógica do NUPDEC e o planejamento operacional do PLANCON mais diretamente se encontram.

5.1.1.3.3 *Empoderamento Comunitário*

O elemento mais relevante para a análise do empoderamento comunitário nos PLANCONs, especialmente considerando o foco desta dissertação no NUPDEC, é a incorporação explícita da perspectiva de gênero no PLANCON 2024. O documento descreve que as atividades formativas dos NUPDECs abrangem temáticas como "mudanças climáticas, redução de risco e desastres, defesa civil e resiliência, primeiros socorros, evacuação de áreas, perspectiva de gênero e Simulados de preparação para emergências e desastres, dentre outros temas". Essa descrição, constante de um instrumento de planejamento operacional e não de um documento pedagógico, indica que a incorporação da perspectiva de gênero no currículo do NUPDEC, expressão de um avanço significativo no Documento II desta dissertação, produziu reflexo formal no PLANCON. Trata-se do primeiro indicador de convergência entre a evolução pedagógica do programa e a arquitetura normativa do principal instrumento de planejamento de contingência do município do Recife.

Igualmente relevante é a nova seção do PLANCON 2024 dedicada à “Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres”. Essa seção sinaliza que o instrumento de planejamento começa a incorporar a perspectiva das “vulnerabilidades diferenciadas”, reconhecendo que populações distintas são afetadas de formas distintas pelos desastres, e que a resposta estatal deve ser correspondentemente diferenciada. Embora essa seção não alcance a profundidade analítica que uma perspectiva interseccional plena exigiria, bem como não mencione, por exemplo, o racismo ambiental ou a situação específica das mulheres negras em áreas de risco, ela representa um avanço qualitativo em relação às versões anteriores, que tratavam as comunidades afetadas de forma homogênea.

Apesar dos avanços identificados, persiste um descompasso estrutural entre a capacitação promovida pelo NUPDEC e o nível de protagonismo que os agentes comunitários formados exercem no âmbito dos PLANCONs. O PLANCON 2024 descreve os NUPDECs como instrumentos que "buscam o desenvolvimento e o fortalecimento da resiliência comunitária, das parcerias e o controle social da população", e que "promovem treinamento de atores da sociedade civil para atuação conjunta nas comunidades". Essas formulações são potencialmente empoderadoras: referem-se a controle social, participação ativa e protagonismo comunitário. Porém, a posição que os agentes NUPDEC efetivamente ocupam na arquitetura do PLANCON é a de "Equipes Voluntárias" – denominação esta que persiste inalterada nas três edições – acionadas pelo sistema em momentos de emergência, sem funções propositivas ou deliberativas formalmente reconhecidas. O controle social mencionado não se traduz em

mecanismos concretos de fiscalização das ações do Estado ou de incidência sobre as prioridades do planejamento de contingência.

Essa tensão entre o discurso do controle social e a arquitetura institucional que não o viabiliza é, provavelmente, o limite mais estrutural identificado na análise longitudinal dos PLANCONs. Para que o empoderamento promovido pelo NUPDEC produza efeitos sistêmicos na gestão de riscos e desastres do Recife, seria necessário que a capacidade crítica e organizativa desenvolvida pelos agentes comunitários se traduzisse em participação formal nos processos de revisão dos PLANCONs, que não acontece até o último documento analisado.

5.1.1.3.4 Posicionamento no Ciclo de Gestão de Desastres e Responsabilidade Estatal

As três edições dos PLANCONs declaram que a SEDEC atua em todas as fases do ciclo de gestão de desastres (prevenção, mitigação, preparação, resposta e reconstrução). A análise longitudinal revela, porém, uma distribuição assimétrica entre essas fases que se transforma, ainda que parcialmente, ao longo da série.

O PLANCON 2022 concentra-se quase exclusivamente nas fases de preparação e resposta. A prevenção estrutural aparece de forma fragmentada, e a reconstrução é mencionada de forma residual. O PLANCON 2023, com o dobro de páginas, amplia significativamente o tratamento das fases de preparação e resposta, especialmente por meio da criação do COP Ação Inverno, que representa uma sofisticação do sistema de monitoramento e acionamento. No entanto, mantém as lacunas na prevenção estrutural e na reconstrução.

O PLANCON 2024 representa o avanço mais substancial nessa dimensão ao incluir, em seu sumário, uma seção específica denominada "Ações de Prevenção", com subitens que abrangem mapeamento de risco, comunicação de risco, ações nas escolas, NUPDECs e ações de mitigação, incluindo "obras do Programa Parceria". A inclusão das obras de intervenção estrutural em encostas (Programa Parceria) como subitem das ações de prevenção no PLANCON 2024 é um avanço relevante do ponto de vista do Direito dos Desastres: ela indica que o instrumento de planejamento começa a articular, de forma mais explícita, as ações de emergência com as intervenções estruturais que reduzem progressivamente a vulnerabilidade das populações. Trata-se de uma aproximação inicial da perspectiva de ciclo integral de gestão de desastres que o Marco de Sendai 2015–2030 preconiza.

A criação do “Centro de Operações Integradas do Recife – COP Ação Inverno”, descrito no PLANCON 2023, representa a inovação institucional mais significativa identificada na série documental. O COP integra múltiplos órgãos municipais, como a SEDEC, a Secretaria de Governo e Participação Social (SEGOV), a Saúde, a Assistência Social, a Guarda Municipal, a CTTU, o Gabinete de Imprensa e outros, numa estrutura de monitoramento e resposta com estágios operacionais claramente definidos: Normalidade, Mobilização, Atenção, Alerta e Alerta Máximo. A inclusão da Secretaria de Governo e Participação Social como componente do COP com responsabilidade específica pela "articulação territorial" é particularmente relevante para esta dissertação: ela indica que a governança de riscos e desastres começa a incorporar, de forma institucionalizada, um ator responsável pela interface com as comunidades no âmbito da estrutura de coordenação de crise.

Do ponto de vista do Direito dos Desastres, o COP representa um avanço na construção de uma arquitetura intersetorial de responsabilidade, condição que o Marco de Sendai 2015–2030 identifica como essencial para a efetividade da gestão de riscos. A integração de múltiplos órgãos numa estrutura de coordenação com atribuições claramente definidas reduz o risco de sobreposição de ações e vácuos de resposta que frequentemente comprometem a eficiência das operações emergenciais.

Apesar dos avanços identificados, a análise longitudinal revela que a lacuna mais significativa identificada no PLANCON 2022, qual seja, a ausência de mecanismos robustos de prevenção estrutural, persiste, embora atenuada, nas versões de 2023 e 2024. A reconstrução continua sendo mencionada apenas de forma declaratória, sem seção específica, sem indicadores de cumprimento e sem atribuição clara de responsabilidades aos órgãos competentes. A articulação entre os PLANCONs e as políticas habitacionais e urbanísticas do município, que seria condição necessária para uma prevenção estrutural efetiva, permanece embrionária, sendo referenciada apenas de forma indireta por meio das obras do Programa Parceria e das atribuições da Secretaria de Habitação nas seções de assistência humanitária.

Do ponto de vista do Direito dos Desastres, essa persistência é juridicamente problemática. A PNPDEC estabelece, entre os objetivos da política, a redução do risco de desastres e a incorporação da gestão de riscos no planejamento das políticas setoriais. A ausência, nos PLANCONs, de obrigações formalmente atribuídas às secretarias de Habitação e de Política Urbana em relação à eliminação progressiva das condições que tornam as populações vulneráveis indica que os instrumentos de planejamento de contingência operam,

ainda predominantemente, no registro da resposta ao risco, mas não da transformação das condições que o produzem.

A análise longitudinal dos três Planos de Contingência, realizada com base no conteúdo textual dos documentos e em articulação com os demais documentos do corpus desta dissertação, permite formular uma síntese interpretativa de particular relevância para a pesquisa: entre 2022 e 2024, os PLANCONs e o programa NUPDEC percorreram trajetórias paralelas de amadurecimento que, no PLANCON 2024, começam a se aproximar de forma mais estruturada, sem ainda constituir uma integração plena.

No PLANCON 2022, os NUPDECs são mencionados perifericamente como "Equipes Voluntárias". No PLANCON 2023, são acionados nos estágios operacionais do COP. No PLANCON 2024, recebem seção própria, têm seus agentes listados em quadro de contatos operacionais e são descritos como instrumentos que buscam o controle social e a resiliência comunitária. Essa trajetória indica um processo real de institucionalização do programa no âmbito do planejamento de contingência, processo que, no entanto, ainda não alcança o nível de integração que permitiria aos agentes comunitários transitar do papel de "equipes voluntárias acionadas pelo sistema" para o papel de "parceiros com funções propositivas e deliberativas na revisão do próprio sistema".

Essa distinção é, para os fins desta dissertação, fundamental: ela marca a diferença entre uma participação comunitária funcional ao sistema – que incorpora as comunidades para tornar a resposta institucional mais eficiente – e uma participação comunitária transformadora – que confere às comunidades poder real sobre as decisões que afetam sua segurança. O primeiro padrão é o que os PLANCONs, em sua trajetória de 2022 a 2024, consistentemente produzem. O segundo padrão é o que a tradição da Educação Crítica e o Direito dos Desastres, em sua vertente mais avançada, propugnam como condição de um sistema de proteção civil genuinamente democrático e emancipatório.

Quadro 7 - Matriz comparativa crítica dos Planos de Contingência de Recife (2022, 2023 e 2024)

Categoria de Análise	Plano 2022	Plano 2023	Plano 2024	Avaliação Crítica Geral
i Reconhecimento da participação comunitária	Reconhece a comunidade como público-alvo de ações educativas e de aviso, mas ainda de forma genérica.	Amplia a referência aos NUPDECs e menciona a necessidade de mobilização das lideranças locais.	Inclui expressamente a figura dos NUPDECs como parceiros institucionais e prevê ações formativas integradas.	Há progressiva formalização do papel comunitário, mas ainda sem indicadores que meçam a efetividade da participação.
ii Qualidade e Alcance dos Mecanismos de Participação	Não define instrumentos permanentes de envolvimento da população, apenas convocações pontuais.	Passa a citar reuniões com comunidades em áreas de risco e contatos com lideranças locais.	Prevê oficinas de capacitação e reuniões periódicas com grupos comunitários, vinculando-as à fase preventiva.	Evolui de uma menção retórica à previsão operacional de participação, mas sem detalhar critérios ou formas de monitoramento social.
iii Empoderamento comunitário	Indica ações de treinamento básico voltadas a agentes públicos.	Amplia para incluir capacitação de moradores de áreas vulneráveis.	Formaliza programas de formação e certificação em parceria com universidades e Defesa Civil.	Avanço técnico e institucional relevante, mas sem avaliação documentada dos impactos das capacitações.
iv Posicionamento no Ciclo de Gestão de Desastres e Responsabilidade Estatal	Foco predominante na resposta e nas etapas emergenciais.	Introduz medidas preventivas e de preparação, com planos de evacuação e abrigamento.	Estrutura completa do ciclo, com protocolos específicos por tipo de evento e previsão de reabilitação pós-desastre.	Evolução significativa: o plano de 2024 é o primeiro a contemplar integralmente o ciclo, mas ainda com pouca ênfase em recuperação comunitária.

Fonte: elaborado pelo autor.

5.1.2 Documentos Normativos Estruturantes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

A inclusão de documentos normativos ao corpus analítico desta dissertação não constitui um acréscimo meramente formal ou decorativo ao conjunto de análises já realizadas. Ela responde a uma exigência metodológica específica do campo do Direito: a análise crítica de políticas, quando realizada no âmbito de um programa de pós-graduação jurídico, demanda que os documentos institucionais, como planos, projetos e instrumentos operacionais, sejam confrontados com os parâmetros normativos que os vinculam e que estabelecem os critérios pelos quais sua adequação pode ser avaliada. Sem essa confrontação, a análise permanece no registro da descrição e da crítica interna, sem alcançar o nível da exigibilidade jurídica que é próprio do Direito dos Desastres enquanto campo disciplinar.

Nesta senda, os dois documentos normativos selecionados para análise (Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015–2030 e o Decreto Federal nº 10.593/2020, que regulamenta a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil [SINPDEC] e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil [CONPDEC]) foram escolhidos por sua relevância direta para o objeto desta dissertação e por sua capacidade de oferecer parâmetros jurídicos concretos de avaliação das práticas identificadas nos documentos institucionais da SEDEC/Recife. A escolha é, portanto, analiticamente motivada, não exaustiva: não se pretende aqui mapear todo o ordenamento jurídico aplicável à gestão de riscos e desastres no Brasil, mas identificar os instrumentos normativos que mais diretamente jogam luz nas tensões e limites identificados nas análises precedentes.

A estrutura desta análise segue o mesmo padrão metodológico adotado nos documentos anteriores, com as mesmas quatro categorias analíticas aplicadas a cada documento, visando assegurar a coerência interna e a comparabilidade dos achados ao longo do corpus desta dissertação.

5.1.2.1 Documento IV: Decreto Federal nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020

O Decreto Federal nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020, regulamenta a Lei nº 12.608/2012 no que diz respeito à organização e ao funcionamento do Sistema Nacional de

Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC). Trata-se do principal instrumento normativo infralegal de organização do sistema de proteção civil brasileiro, estabelecendo as competências dos entes federados, a estrutura do sistema e os instrumentos de participação e coordenação intergovernamental. O decreto é, portanto, o documento que operacionaliza juridicamente os princípios e diretrizes da PNPDEC, traduzindo-os em obrigações concretas e estruturas institucionais. Sua análise à luz das categorias desta dissertação permite avaliar em que medida o arcabouço jurídico federal vigente cria ou deixa de criar as condições normativas para a participação comunitária e o empoderamento que os documentos da SEDEC/Recife proclamam como objetivos centrais do NUPDEC.

5.1.2.1.1 Reconhecimento da Participação Comunitária

O Decreto nº 10.593/2020 reconhece a participação comunitária em múltiplos dispositivos, com graus variados de precisão normativa. O artigo 3º, ao elencar as diretrizes do SINPDEC, inclui expressamente a "participação da sociedade civil" e a "adoção da gestão participativa" como princípios orientadores do sistema. O artigo 4º, ao tratar das competências dos municípios, estabelece que cabe a eles "promover a participação da sociedade civil nas ações de proteção e defesa civil" e "implantar os núcleos comunitários de proteção e defesa civil". Essa última previsão é de particular relevância para esta dissertação: o decreto confere aos NUPDECs status normativo explícito, reconhecendo-os não como iniciativa discricionária dos municípios, mas como instrumento de política pública com previsão legal vinculante.

Esse reconhecimento normativo é, em si mesmo, um avanço relevante em relação ao arcabouço jurídico anterior. Ao elevar os NUPDECs ao nível do decreto regulamentador da PNPDEC, o ordenamento jurídico federal sinaliza que a participação comunitária na gestão de riscos não é uma concessão do poder público local, mas uma obrigação decorrente do sistema constitucional de proteção dos direitos fundamentais, especialmente do direito à vida, à segurança e à moradia digna, consagrados nos artigos 5º e 6º da CRFB/88.

Contudo, o reconhecimento normativo da participação comunitária no Decreto nº 10.593/2020 apresenta uma limitação estrutural que reverbera nas práticas identificadas nos documentos da SEDEC/Recife: ele é predominantemente declaratório, sem estabelecer mecanismos concretos que confirmem efetividade à participação proclamada. O decreto não

define o que constitui "participação efetiva" da sociedade civil, não estabelece parâmetros mínimos para a composição ou funcionamento dos NUPDECs, não prevê instrumentos de fiscalização do cumprimento das obrigações de participação pelos municípios e não cria canais formais pelos quais as comunidades possam exigir do Estado o cumprimento dessas obrigações. Essa lacuna normativa entre o reconhecimento formal da participação e a criação de condições jurídicas para sua efetivação é estruturalmente análoga à tensão identificada nos documentos do NUPDEC, onde o discurso participativo também não encontra correspondência em mecanismos institucionais de efetivação. O decreto, nesse sentido, não corrige o problema que os documentos municipais reproduzem: ele o origina.

5.1.2.1.2 Qualidade e Alcance dos Mecanismos de Participação

A análise dos mecanismos de participação previstos no Decreto nº 10.593/2020 revela uma estrutura que privilegia a participação interinstitucional entre os entes federados e entre os órgãos da administração pública em detrimento da participação comunitária no sentido próprio do termo. O CONPDEC, instância de maior deliberação do sistema, é composto majoritariamente por representantes governamentais e de entidades nacionais, com participação da sociedade civil limitada a assentos minoritários sem poder de veto ou iniciativa vinculante. Essa arquitetura decisória reproduz, em nível federal, o mesmo padrão identificado nos PLANCONs da SEDEC/Recife: a participação comunitária é formalmente reconhecida, mas estruturalmente periférica nos espaços de decisão que importam.

No que diz respeito especificamente aos NUPDECs, o decreto delega integralmente aos municípios a definição dos critérios de composição, funcionamento e atribuições desses núcleos, sem estabelecer parâmetros mínimos nacionais. Essa delegação, embora respeitosa da autonomia municipal, tem o efeito prático de permitir que os municípios implementem os NUPDECs de formas muito heterogêneas, partindo de modelos genuinamente participativos até modelos predominantemente informativos, sem que haja qualquer mecanismo federal de avaliação da qualidade da participação promovida. O caso do Recife, analisado nesta dissertação, insere-se nessa margem de discricionariedade: o modelo adotado pela SEDEC/Recife é internamente consistente e operacionalmente relevante, mas a ausência de parâmetros nacionais impede que se avalie sua adequação aos princípios de participação efetiva proclamados pelo próprio decreto.

Do ponto de vista do Direito dos Desastres, essa lacuna normativa é significativa. O princípio da subsidiariedade, orientador da distribuição de competências no federalismo brasileiro, exige que os municípios atuem com autonomia, mas não implica ausência de parâmetros nacionais sobre a qualidade da participação comunitária em matéria de proteção civil. O Marco de Sendai 2015–2030, como se verá na análise subsequente, estabelece indicadores mensuráveis de participação comunitária que o decreto nacional não incorpora. Esta lacuna efraquece a exigibilidade jurídica dos direitos de participação que o próprio decreto proclama.

5.1.2.1.3 Empoderamento Comunitário

O Decreto nº 10.593/2020 não utiliza o conceito de empoderamento comunitário em nenhum de seus dispositivos. A linguagem normativa adotada é a da "capacitação", da "sensibilização" e do "treinamento" das comunidades. Este vocabulário, como já demonstrado na análise dos documentos do NUPDEC, tende a situar as comunidades na posição de receptoras de conhecimento técnico-institucional, e não de sujeitos ativos na produção do saber sobre os riscos que vivenciam. Essa escolha lexical não é semanticamente neutra: ela reflete uma concepção de relação entre Estado e comunidade na gestão de desastres que é essencialmente assimétrica, na qual o primeiro detém o conhecimento relevante e a segunda deve ser instruída a agir de acordo com protocolos institucionalmente definidos.

O artigo 4º do decreto, ao atribuir aos municípios a competência de "capacitar as comunidades" para atuação em situações de emergência, consolida juridicamente essa concepção. A diferença entre "capacitar comunidades" e "empoderar comunidades" é, no campo do Direito dos Desastres e da Educação Crítica, substantiva: a capacitação técnica é condição necessária, mas não suficiente, para o empoderamento no sentido freireano, que, como já debatido, requer, além do domínio de técnicas de evacuação e primeiros socorros, a capacidade de compreender criticamente as condições estruturais que produzem a vulnerabilidade e de exigir do Estado sua progressiva eliminação. Ao limitar o mandato municipal ao registro da capacitação, o decreto cria um teto normativo que os documentos municipais raramente superam.

Essa limitação é particularmente relevante para a avaliação do NUPDEC Comunitário Recife, porque demonstra que as tensões identificadas entre o discurso empoderador e a prática

verticalizada do programa não são apenas o resultado de escolhas institucionais locais: elas refletem, em parte, os limites do próprio enquadramento normativo federal, que não cria obrigações jurídicas de promoção do empoderamento comunitário no sentido crítico e transformador. O município de Recife, ao desenvolver elementos como o NUPDEC Mulheres e a incorporação do racismo ambiental no currículo do programa, vai além do que o decreto exige – o que, paradoxalmente, evidencia tanto o mérito da iniciativa local quanto a insuficiência do arcabouço normativo nacional.

5.1.2.1.4 Posicionamento no Ciclo de Gestão de Desastres e Responsabilidade Estatal

O Decreto nº 10.593/2020 organiza as competências dos entes federados ao longo de todas as fases do ciclo de gestão de desastres, o que representa um avanço normativo em relação à legislação anterior. O artigo 4º distribui essas competências entre União, estados e municípios de forma relativamente clara, atribuindo ao nível federal a coordenação nacional e o apoio técnico-financeiro, aos estados a coordenação regional e o apoio aos municípios, e a estes últimos a execução direta das ações de proteção civil em nível local.

Contudo, a análise das competências municipais revela uma assimetria que reproduz, em nível normativo, o padrão já identificado na análise dos PLANCONs da SEDEC/Recife: a maior parte das obrigações municipais descritas no decreto concentra-se nas fases de preparação e resposta (mapeamento de riscos, emissão de alertas, evacuação de famílias, abrigamento e assistência humanitária). A fase de prevenção estrutural aparece de forma genérica, sem a mesma especificidade operacional das demais fases. Essa assimetria normativa tem consequências práticas: ela cria um arcabouço jurídico que privilegia a eficiência da resposta sobre a efetividade da prevenção, o que é coerente com a lógica reativa que caracteriza historicamente as políticas brasileiras de defesa civil.

Do ponto de vista da responsabilidade estatal, o decreto é relevante ao estabelecer o princípio da responsabilidade compartilhada entre os entes federados, implicando no sentido em que a inadequação da resposta a desastres não pode ser imputada exclusivamente ao nível municipal, mas deve ser compreendida no contexto das omissões federais e estaduais que condicionam a capacidade local de atuação. Esse princípio tem implicações jurídicas concretas para a avaliação do NUPDEC e dos PLANCONs do Recife: as limitações identificadas nesses documentos não são apenas o resultado de escolhas municipais, mas refletem também a

ausência de apoio técnico e financeiro federal suficiente para que os municípios possam ir além da preparação emergencial.

5.1.2.2 Documento V — Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015-2030

A inclusão do “Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015-2030” como documento integrante do corpus analítico desta dissertação demanda justificativa específica. À primeira vista, pode parecer desproporcional a análise de um instrumento de direito internacional em uma pesquisa cujo objeto empírico é um programa de educação comunitária operado por uma secretaria municipal. O salto de escala é, de fato, considerável: de um lado, um documento produzido no âmbito da Terceira Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Redução do Risco de Desastres, com 187 países signatários e horizonte temporal de quinze anos; de outro, um programa que formou setenta e oito participantes na cidade do Recife no ano de 2024. Justificar esse salto não é apenas uma exigência formal de coerência metodológica, mas uma condição de integridade científica da análise.

A relevância jurídica de sua análise opera por três vias distintas no caso brasileiro: a primeira via é a da incorporação legislativa expressa. O anteriormente analisado Decreto Federal nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020, que regulamenta a Lei nº 12.608/2012 e organiza o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, menciona expressamente o alinhamento da política nacional de proteção civil com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil – referência que, no contexto histórico da edição do decreto, remete diretamente ao Marco de Sendai, adotado cinco anos antes e já amplamente incorporado ao vocabulário institucional da defesa civil brasileira. Quando o decreto federal que organiza o SINPDEC, e que, portanto, vincula juridicamente os municípios na organização de suas políticas de proteção civil, incorpora por referência os princípios do Marco de Sendai, esses princípios deixam de ser mero compromisso político internacional e passam a integrar, ainda que indiretamente, o parâmetro normativo pelo qual a adequação das políticas municipais pode ser avaliada.

A segunda via é a da cláusula constitucional de abertura ao direito internacional. O artigo 4º da Constituição Federal, ao estabelecer a prevalência dos direitos humanos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade como princípios das relações internacionais do Brasil, cria um espaço normativo no qual instrumentos como o Marco de Sendai, que articula a gestão de riscos com a proteção dos direitos fundamentais à vida, à segurança e à moradia digna,

adquirem relevância interpretativa para o direito interno. Nessa perspectiva, o Marco de Sendai funciona como parâmetro hermenêutico: ele informa o sentido e o alcance das obrigações constitucionais do Estado brasileiro em matéria de proteção civil, inclusive no plano municipal.

A terceira via é a da responsabilidade internacional do Estado. O Brasil, ao endossar o Marco de Sendai por meio da Resolução A/RES/69/283 da Assembleia Geral das Nações Unidas, assumiu, perante a comunidade internacional, o compromisso de implementar suas diretrizes no plano nacional e de reportar periodicamente os avanços alcançados. Esse compromisso, embora não gere mecanismo de sanção direta para o caso de descumprimento (natureza da *soft law*), produz efeitos jurídicos internos relevantes: ele vincula politicamente os órgãos do Estado brasileiro, orienta a alocação de recursos federais destinados à proteção civil e serve de parâmetro para o controle social e judicial das políticas públicas nessa área. Ignorar o Marco de Sendai na análise jurídica do NUPDEC seria, portanto, ignorar o quadro normativo mais avançado disponível para avaliar se a política municipal de proteção civil do Recife está ou não na direção correta.

Doutra banda, compreender a relação entre o Marco de Sendai e o NUPDEC Comunitário Recife exige que se reconstrua, com clareza, o percurso institucional pelo qual as diretrizes do instrumento internacional deveriam traduzir-se em práticas concretas de um programa municipal de capacitação comunitária⁸⁰. Esse percurso não é direto. Ele passa por múltiplas mediações normativas, institucionais e financeiras que esta dissertação é obrigada a tornar visíveis, ainda que não sejam o seu objeto central de análise, porque é precisamente nessas mediações que residem boa parte das explicações para os desalinhamentos identificados.

O percurso pode ser reconstruído em quatro estágios sucessivos, que juntos formam uma cadeia de tradução normativa, conceito que aqui se utiliza para descrever o processo pelo qual uma diretriz geral e abstrata produzida num fórum internacional é progressivamente traduzida, interpretada e reinterpretada em cada nível do sistema federativo brasileiro até chegar, transformada, à operação cotidiana de um programa municipal.

Primeiro estágio: a diretriz internacional. O Marco de Sendai estabelece, em seu texto, que os Estados devem promover o empoderamento das comunidades locais, garantir sua

⁸⁰ O Marco de Sendai não é um tratado internacional no sentido técnico do termo. Ele não foi celebrado nos termos do artigo 84, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988, não foi submetido à aprovação do Congresso Nacional pelo rito do artigo 49, inciso I, e não foi promulgado por decreto presidencial nos termos do artigo 84, inciso IV. Sua natureza jurídica é a de um instrumento de *soft law* internacional – uma categoria normativa que, sem gerar obrigações formalmente vinculantes no direito interno dos Estados signatários, produz efeitos jurídicos relevantes que não podem ser ignorados pela análise do Direito dos Desastres.

participação na formulação e avaliação das políticas de redução de risco e assegurar a incorporação de perspectivas interseccionais – gênero, raça, idade, deficiência – nos instrumentos de gestão. Essas são diretrizes de resultado: o Marco não prescreve como os Estados devem organizacionalmente estruturar seus sistemas de proteção civil, mas define o que esses sistemas devem ser capazes de produzir em termos de proteção efetiva das populações vulneráveis.

Segundo estágio: a tradução federal. A Lei nº 12.608/2012 e o Decreto nº 10.593/2020 traduzem essas diretrizes de resultado em competências distribuídas entre os entes federados. Cabe à União coordenar o sistema nacional, apoiar financeiramente os estados e municípios e estabelecer as diretrizes gerais da política nacional. Cabe aos estados coordenar regionalmente, apoiar técnica e financeiramente os municípios e integrar as ações de proteção civil com as políticas estaduais de habitação, saúde e assistência social. Cabe aos municípios executar diretamente as ações de proteção civil, incluindo, nos termos do artigo 4º do decreto, a implantação dos núcleos comunitários de proteção e defesa civil. É nesse segundo estágio que ocorre a primeira perda de tradução relevante para esta dissertação: enquanto o Marco de Sendai fala em empoderamento, participação deliberativa e comunidades como sujeitos ativos, o decreto federal fala em capacitação, sensibilização e treinamento. Tal vocabulário, como já demonstrado nesta análise, situa as comunidades na posição de receptoras de conhecimento técnico-institucional. A tradução federal do instrumento internacional não é neutra: ela filtra, restringe e reorienta as diretrizes do Marco em direção a uma concepção mais tecnocrática e menos política da participação comunitária.

Terceiro estágio: a mediação estadual ausente. Entre a União e o município do Recife, existe o Estado de Pernambuco, ente federado que, nos termos da Constituição Federal e da Lei nº 12.608/2012, tem papel específico e insubstituível na cadeia de tradução normativa aqui descrita. Cabe ao estado, entre outras atribuições, coordenar as ações de proteção civil em escala regional, prestar apoio técnico e financeiro aos municípios, integrar os planos municipais de contingência com o plano estadual e promover a capacitação dos agentes municipais de defesa civil. Esta dissertação não tem como objeto a política estadual de proteção civil de Pernambuco e não analisou os documentos da Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil, omissão que é metodologicamente justificada pelo recorte do objeto de pesquisa, mas que precisa ser reconhecida como limitação analítica. O que os documentos da SEDEC/Recife revelam, porém, é que essa mediação estadual é, na prática, escassa ou invisível nos instrumentos de planejamento municipal: os PLANCONs analisados não descrevem mecanismos formais de

coordenação com o estado, não mencionam repasses financeiros estaduais para o custeio do NUPDEC e não articulam os planos municipais com qualquer plano estadual de redução de risco. O estado aparece nos documentos municipais predominantemente como instância de coordenação operacional em situações de resposta emergencial – e não como parceiro ativo na construção das capacidades preventivas e participativas que o Marco de Sendai recomenda. Essa ausência da mediação estadual tem consequências concretas para a capacidade do município de traduzir as diretrizes do Marco de Sendai em práticas efetivas: sem apoio técnico e financeiro estadual consistente, o município fica dependente de recursos próprios e de parcerias institucionais informais, como as identificadas com a UNICAP e com outras secretarias municipais. O resultado é um programa que faz o que pode com o que tem, dentro de uma cadeia de tradução normativa que perdeu, no nível estadual, parte significativa de sua capacidade de traduzir diretrizes de empoderamento em recursos e estruturas concretas.

Quarto estágio: a micro-operação municipal. É nesse contexto de diretrizes internacionais filtradas pela tradução federal, de mediação estadual escassa e de recursos municipais limitados, que o NUPDEC Comunitário Recife opera. A SEDEC/Recife, ao implantar e expandir o programa entre 2022 e 2024, não parte de uma folha em branco: ela herda as limitações de toda a cadeia de tradução que a precede. Quando o programa concentra suas ações na capacitação técnica dos participantes em detrimento da promoção da participação deliberativa que o Marco de Sendai recomenda, essa escolha não é apenas o resultado de decisões institucionais locais. Ela reflete, em parte, o que o arcabouço normativo federal permite e induz, o que a mediação estadual deixou de construir e o que os recursos disponíveis permitem financiar. Isso não significa que o município não tenha autonomia. Ele a tem, e as evidências de amadurecimento progressivo do NUPDEC entre 2022 e 2024 demonstram que essa autonomia foi exercida de forma crescentemente criativa e crítica. Mas significa que avaliar o NUPDEC apenas pelo que ele faz, sem considerar o que a cadeia normativa e institucional que o envolve deixa de fazer, produziria um diagnóstico incompleto e potencialmente injusto.

Portanto, compreendido o percurso causal, torna-se possível precisar com maior clareza a função metodológica que o Marco de Sendai desempenha nesta dissertação: ele funciona como parâmetro externo de avaliação, ou seja, um referencial que permite ao pesquisador avaliar as práticas do NUPDEC não apenas em relação ao que o direito nacional exige, mas em relação ao que o campo do Direito dos Desastres, em sua expressão mais avançada, reconhece como condição de uma proteção civil genuinamente democrática e efetiva.

Essa função é metodologicamente necessária por uma razão específica: sem um parâmetro externo, a análise corre o risco de tornar-se circular. Avaliar o NUPDEC apenas pelos seus próprios objetivos declarados tenderia a confirmar que ele os alcança, o que é insuficiente para uma pesquisa que se propõe a analisar criticamente se esses objetivos são, eles próprios, adequados às exigências do Direito dos Desastres. O Marco de Sendai, precisamente porque não foi produzido pela instituição analisada e porque representa um consenso construído em escala global com a participação de especialistas, comunidades afetadas e governos de perspectivas muito distintas, oferece o distanciamento analítico necessário para que a avaliação crítica seja possível.

É nesse sentido que se verifica, nesta dissertação, que os desalinhamentos identificados entre as práticas da SEDEC/Recife e as diretrizes do Marco de Sendai não são meros desvios técnicos corrigíveis por ajustes operacionais. Eles são, antes, sintomas de uma cadeia de tradução normativa incompleta, que começa na incorporação filtrada das diretrizes internacionais pelo direito federal, passa pela mediação estadual insuficiente e chega ao município na forma de um arcabouço que reconhece formalmente a participação comunitária sem criar as condições estruturais para sua efetivação. Nomear juridicamente essa cadeia é a contribuição que esta dissertação pretende oferecer ao campo do Direito dos Desastres brasileiro.

Feitas as devidas justificativas e apontamentos, volta-se o olhar, portanto, à análise documental-normativa anunciada.

5.1.2.2.1 Reconhecimento da Participação Comunitária

O Marco de Sendai representa o instrumento normativo internacional que mais enfaticamente reconhece a participação comunitária como condição de efetividade da gestão de riscos e desastres. Ao longo de seu texto, o documento afirma que "cada pessoa e cada instituição têm o papel de prevenir e reduzir o risco de desastres", e que "o envolvimento de toda a sociedade na gestão do risco de desastres" é condição indispensável para o alcance dos seus objetivos. Mais especificamente, o Marco estabelece que as políticas de redução de risco de desastres devem ser "inclusivas e acessíveis, levando em consideração as perspectivas específicas de risco de mulheres, crianças e jovens, pessoas com deficiência, migrantes, povos indígenas, voluntários e pessoas idosas".

Essa formulação é significativamente mais avançada do que o reconhecimento formal contido no Decreto nº 10.593/2020, por duas razões. Em primeiro lugar, ela é interseccional: reconhece que a participação comunitária não é homogênea e que as políticas de proteção civil precisam contemplar as diferentes posições que grupos distintos ocupam na estrutura social do risco. Em segundo lugar, ela é orientada por resultados: o Marco estabelece metas mensuráveis como a redução do número de países sem estratégias de redução de risco alinhadas aos seus compromissos internacionais, e o aumento do número de países com sistemas de alerta antecipado acessíveis à população, o que cria parâmetros objetivos de avaliação da qualidade da participação promovida.

Lido à luz dos documentos da SEDEC/Recife, o Marco de Sendai permite uma avaliação mais precisa dos avanços e limitações identificados. O NUPDEC Mulheres, criado em 2024, responde diretamente à exigência de interseccionalidade do Marco, ao reconhecer que as mulheres em áreas de risco são sujeitos de participação com demandas específicas. A incorporação do racismo ambiental no currículo do programa, identificada no PLANCON 2024, é igualmente coerente com o princípio de que as políticas de redução de risco devem considerar as dimensões estruturais da vulnerabilidade. Esses elementos sugerem que o município de Recife vem incorporando, ainda que parcialmente e de forma não explicitamente referenciada ao Marco, algumas das diretrizes do instrumento internacional.

5.1.2.2.2 Qualidade e Alcance dos Mecanismos de Participação

A Prioridade 2 do Marco de Sendai (fortalecimento da governança do risco de desastres) é a que mais diretamente se relaciona com a qualidade e o alcance dos mecanismos de participação. O documento estabelece que a governança do risco de desastres deve ser baseada em "mecanismos claros de coordenação entre setores", em "participação da sociedade civil" em todos os estágios da gestão e em "avaliação regular das capacidades institucionais" para implementação das estratégias de redução de risco. Mais especificamente, o Marco recomenda que os governos locais desenvolvam e implementem "estratégias e planos locais de redução de risco de desastres" com "participação das comunidades locais".

Confrontando essa diretriz com os mecanismos de participação identificados nos PLANCONs e nos documentos do NUPDEC, observa-se uma distância relevante. O Marco de Sendai recomenda que as comunidades participem não apenas da execução das estratégias de

redução de risco, mas também de sua formulação e avaliação. Este papel é desempenhado pelos agentes NUPDEC, ainda que de forma embrionária. Os PLANCONs analisados nesta dissertação, porém, não descrevem mecanismos pelos quais as comunidades participem da revisão anual dos planos de contingência ou da avaliação de seus resultados. O grupo de trabalho responsável pela elaboração dos PLANCONs permanece, nas três edições analisadas, exclusivamente composto por servidores institucionais, sem representação comunitária.

Essa lacuna é juridicamente relevante porque o Marco de Sendai, embora não seja formalmente vinculante no direito interno brasileiro, foi incorporado como parâmetro de avaliação das políticas nacionais de proteção civil pelo próprio Decreto nº 10.593/2020, que menciona o alinhamento com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Isso significa que a ausência de mecanismos de participação comunitária na formulação e avaliação dos PLANCONs não é apenas uma limitação político-institucional: é também um visível desalinhamento em relação aos compromissos normativos que o Brasil assumiu no plano internacional, com implicações para a exigibilidade jurídica desses direitos de participação.

O Marco de Sendai também estabelece, na Prioridade 1, a importância de sistemas de informação sobre riscos que sejam "acessíveis, utilizáveis e compreensíveis para as comunidades afetadas". O sistema de alertas por SMS da SEDEC/Recife, que alcança trinta e dois mil pessoas cadastradas, é um avanço concreto nessa direção. Porém, o Marco vai além da mera emissão de alertas: recomenda que as comunidades sejam envolvidas na produção do conhecimento sobre os riscos que as afetam, o que pressupõe mecanismos de mapeamento participativo, de sistematização dos saberes locais e de integração do conhecimento comunitário com o conhecimento técnico-científico. Nenhum desses mecanismos está descrito explicitamente nos documentos analisados nesta dissertação, o que constitui um desalinhamento relevante entre as práticas da SEDEC/Recife e as recomendações do Marco, neste particular.

5.1.2.2.3 Empoderamento Comunitário

O Marco de Sendai é o instrumento normativo que mais explicitamente articula a gestão de riscos e desastres com o conceito de empoderamento. O documento afirma que "capacitar as comunidades locais para reduzir o risco de desastres por meio da educação, da participação e da construção de capacidades" é condição para o alcance de seus objetivos, e que esse processo

deve promover "a autonomia das comunidades para agirem como primeiros respondentes em situações de emergência". A distinção que o Marco estabelece entre capacitação técnica e autonomia comunitária é analiticamente relevante: ela implica que o objetivo final das políticas de redução de risco não é apenas que as comunidades saibam executar protocolos de evacuação, mas que elas desenvolvam capacidade autônoma de compreensão, avaliação e gestão dos riscos que vivenciam.

Essa concepção de empoderamento é coerente com a tradição da Educação Crítica que orienta esta dissertação, e sua presença num instrumento de direito internacional *soft law* é significativa: ela indica que o campo do Direito dos Desastres, em sua expressão mais avançada, convergiu com a perspectiva freireana de que a educação empoderadora é condição de uma gestão democrática e efetiva de riscos. Ao mesmo tempo, essa convergência aponta para um padrão que os documentos da SEDEC/Recife ainda não alcançam de forma plena: o NUPDEC promove capacitação técnica de qualidade e avança em direção ao empoderamento em algumas dimensões, sobretudo, com o NUPDEC Mulheres e a incorporação de perspectivas críticas no currículo, mas ainda não produz, de forma sistematizada, a autonomia comunitária que o Marco de Sendai recomenda como objetivo.

A Prioridade 4 do Marco ("Reconstruir Melhor") é particularmente relevante para esta análise. O princípio do *Build Back Better* estabelece que os processos de recuperação pós-desastre devem ser conduzidos com participação ativa das comunidades afetadas e devem resultar em condições de habitação e infraestrutura superiores às pré-existentes, o que indica que as comunidades precisam ter voz não apenas na preparação para os desastres, mas também na definição das condições de sua reconstrução. Como demonstrado na análise dos PLANCONs, a fase de reconstrução permanece a mais negligenciada nos instrumentos de planejamento da SEDEC/Recife, o que representa o desalinhamento mais significativo em relação ao Marco de Sendai identificado nesta dissertação. O empoderamento das comunidades para participar da reconstrução pós-desastre, que, naturalmente, pressupõe direito à informação, direito à consulta e direito à habitação digna, é uma dimensão ainda ausente na política municipal de proteção civil do Recife.

5.1.2.2.4 Posicionamento no Ciclo de Gestão de Desastres e Responsabilidade Estatal

O Marco de Sendai é o instrumento normativo que mais integralmente aborda o ciclo de gestão de desastres. Diferentemente do Decreto nº 10.593/2020, que organiza as competências dos entes federados sem estabelecer metas mensuráveis de redução de risco, o Marco estabelece sete metas globais com horizonte temporal definido para 2030, abrangendo todas as fases do ciclo: redução da mortalidade por desastres, redução do número de pessoas afetadas, redução das perdas econômicas, redução dos danos à infraestrutura, aumento do número de países com estratégias nacionais e locais de redução de risco, ampliação da cooperação internacional e melhoria do acesso a sistemas de alerta antecipado (UNDRR, 2015)

A análise dessas metas à luz das práticas identificadas nos documentos da SEDEC/Recife revela um padrão que esta dissertação identificou de forma consistente ao longo de toda a análise documental: o município de Recife apresenta desenvolvimento mais consolidado nas dimensões de preparação e resposta, que são correspondentes às metas de alerta antecipado e redução da mortalidade imediata, e desenvolvimento mais incipiente nas dimensões de prevenção estrutural e reconstrução correspondentes às metas de redução das perdas econômicas, proteção da infraestrutura e promoção de estratégias locais de longo prazo.

Do ponto de vista da responsabilidade estatal, o Marco de Sendai introduz um elemento normativo que o Decreto nº 10.593/2020 não contempla com a mesma ênfase: a responsabilidade diferenciada entre os atores. O documento reconhece que os Estados têm responsabilidade primária pela redução do risco de desastres, mas afirma que essa responsabilidade deve ser compartilhada com governos locais, setor privado, sociedade civil e comunidades afetadas, sendo cada qual com contribuições específicas e complementares. Essa arquitetura de responsabilidade compartilhada, quando lida em conjunto com o princípio de não regressão dos direitos humanos que perpassa o direito internacional contemporâneo, implica que os Estados não podem transferir às comunidades a responsabilidade pela gestão de riscos que eles próprios têm obrigação de prevenir estruturalmente.

Essa implicação é diretamente relevante para a avaliação do NUPDEC e dos PLANCONs desta dissertação. Como demonstrado nas análises precedentes, há uma tensão persistente entre a ênfase desses documentos na capacitação e na resiliência comunitária, gerando uma tendência de responsabilizar as comunidades pela gestão dos riscos a que estão expostas, e a obrigação estatal, reconhecida pelo Marco de Sendai, de eliminar progressivamente as condições estruturais que produzem essa vulnerabilidade. O Marco fornece, nesse sentido, o parâmetro normativo internacional que permite nomear juridicamente essa tensão: não como uma limitação aceitável das políticas municipais, mas como um

desalinhamento em relação aos compromissos internacionais que o Brasil assumiu e que vinculam, ainda que indiretamente, a ação dos municípios no campo da proteção civil.

Neste ínterim, a análise conjunta do Decreto nº 10.593/2020 e do Marco de Sendai 2015–2030 permite formular três conclusões de síntese que enriquecem e aprofundam o diagnóstico produzido nas análises documentais precedentes. A primeira conclusão é que as tensões identificadas nos documentos institucionais da SEDEC/Recife têm raízes normativas. A ausência de mecanismos formais de participação deliberativa nos PLANCONs e no NUPDEC não é apenas o resultado de escolhas institucionais locais: ela reflete, em parte, as lacunas do próprio arcabouço normativo federal, que reconhece formalmente a participação comunitária sem criar as condições jurídicas para sua efetivação. O Decreto nº 10.593/2020 delega aos municípios a definição dos critérios de participação sem estabelecer parâmetros mínimos nacionais, o que cria uma margem de discricionariedade que favorece modelos predominantemente informativos em detrimento de modelos genuinamente deliberativos.

A segunda conclusão é que o Marco de Sendai representa um horizonte normativo que as práticas da SEDEC/Recife ainda não alcançam plenamente, mas em direção ao qual alguns elementos do programa NUPDEC, especialmente o NUPDEC Mulheres e a incorporação de perspectivas críticas no currículo, já apontam. Essa constatação é relevante para a avaliação da trajetória do programa: ela indica que o município de Recife está em processo de alinhamento progressivo com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

A terceira conclusão é que a ausência da fase de reconstrução nos instrumentos de planejamento da SEDEC/Recife representa o desalinhamento mais significativo em relação ao arcabouço normativo analisado. Tanto o Decreto nº 10.593/2020 quanto o Marco de Sendai reconhecem a reconstrução como fase integral do ciclo de gestão de desastres, com obrigações estatais específicas e direitos comunitários de participação. A negligência dessa fase nos PLANCONs e nos documentos do NUPDEC não é apenas uma limitação operacional: é também um déficit de exigibilidade jurídica que fragiliza a posição das comunidades afetadas por desastres no Recife, que carecem de instrumentos formais para exigir do Estado que a reconstrução de suas condições de vida seja realizada de forma participativa e com padrões superiores aos pré-existentes.

5.1.2.3 Nota sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil 2025–2035

No curso da elaboração desta dissertação, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional publicou o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil – PN-PDC 2025-2035, documento que representa, nas palavras das próprias autoridades responsáveis por sua elaboração, o primeiro instrumento estratégico de âmbito nacional dedicado a orientar a gestão de riscos e desastres no Brasil. A medida foi oficializada pela Portaria nº 3.318/2025, assinada pelo Ministro da Integração e do Desenvolvimento Regional e publicada no Diário Oficial da União em 12 de novembro de 2025, tendo sido lançado na 30ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas – COP30 – e com vigência prevista de dez anos. Sua base normativa é o Decreto nº 12.652, de 7 de outubro de 2025, que estabelece os princípios, as diretrizes e os objetivos do Plano.

A relevância do PN-PDC 2025-2035 para o objeto desta dissertação é inegável e merece reconhecimento explícito. O documento não apenas aborda os temas centrais desta pesquisa, quais sejam, a participação social, o empoderamento, ciclo integral de gestão de desastres e articulação interfederativa, como menciona diretamente os NUPDECs entre seus mecanismos de participação social. O Plano traz, no histórico de sua elaboração e na previsão de sua implementação, diversos mecanismos de participação social, como fóruns, conferências, reuniões, capacitações e ações para implantação e fortalecimento de Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil. Além disso, entre os princípios do Plano estão o estímulo à expansão da participação de organizações da sociedade civil e a equidade em sua implementação, com prioridade às estratégias inclusivas, acessíveis e efetivas para atender pessoas e grupos vulneráveis ou vulnerabilizados – perspectiva diretamente alinhada ao referencial teórico do empoderamento e da participação transformadora que orienta esta dissertação.

Diante disso, caberia a seguinte pergunta legítima: por que o PN-PDC 2025-2035 não foi incluído no corpus documental desta dissertação?

A resposta é estritamente metodológica, e não representa uma escolha de conveniência. O corpus documental desta pesquisa foi definido e fechado antes da publicação do PN-PDC, cujo decreto estruturante data de outubro de 2025 e cuja portaria de instituição data de novembro do mesmo ano (datas posteriores ao encerramento da coleta de dados e ao início da etapa de análise e redação). Incluir o PN-PDC na análise neste momento exigiria não apenas sua incorporação ao corpus, mas a revisão de toda a estrutura analítica do trabalho à luz de um documento que altera, em pontos relevantes, o próprio arcabouço normativo federal que esta dissertação examina. Essa revisão, embora metodologicamente desejável, extrapolaria os limites temporais e o escopo original da pesquisa, e sua realização parcial, sem o rigor que a

análise dos demais documentos recebeu, produziria um resultado metodologicamente inconsistente, o que seria mais prejudicial à integridade do trabalho do que a não inclusão do documento.

Essa limitação é, contudo, também uma oportunidade. O PN-PDC 2025-2035 representa exatamente o tipo de desenvolvimento normativo que os achados desta dissertação antecipavam como necessário: um instrumento estratégico nacional que vai além do reconhecimento formal da participação comunitária e que se compromete, ao menos em seu texto, com mecanismos mais estruturados de envolvimento das comunidades na gestão de riscos. A análise crítica do PN-PDC – avaliando em que medida seus princípios e diretrizes efetivamente superam as lacunas de exigibilidade identificadas no Decreto nº 10.593/2020 e produzem transformações concretas na operação de programas como o NUPDEC – constitui, por isso, uma das agendas de pesquisa mais urgentes e promissoras abertas por esta dissertação. Pesquisas futuras que se dediquem a essa análise encontrarão neste trabalho tanto o diagnóstico das lacunas que o PN-PDC se propõe a preencher quanto o referencial metodológico para avaliar se, na prática, ele as preenche.

5.2 RESULTADOS DA METODOLOGIA COMPLEMENTAR: APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO LIKERT

Como introduzido no capítulo anterior, o instrumento de coleta de dados quantitativos consistiu em um questionário estruturado em escala Likert de cinco pontos – variando de 1 (Discordo totalmente) a 5 (Concordo totalmente) –, composto por dez afirmações distribuídas em três constructos: Participação Comunitária (Q1 a Q4), Capacitação Comunitária (Q5 a Q7) e Efetividade do Programa (Q8 a Q10). O instrumento foi respondido por quarenta e sete egressos do NUPDEC Comunitário Recife no mês de setembro de 2025, por meio da plataforma Microsoft Forms.

A tabela a seguir apresenta, para cada questão, a distribuição absoluta das respostas nas cinco categorias e a média ponderada calculada com base nos valores ordinais atribuídos a cada categoria.

Quadro 8 - Tabela dos Resultados Descritivos por Questão

Questão	DT (1)	DP (2)	N (3)	CP (4)	CT (5)	Média ponderada
Q1	0	0	0	3	44	4,94
Q2	0	1	2	6	38	4,72
Q3	0	0	1	4	42	4,87
Q4	0	0	1	5	41	4,85
Q5	0	0	1	9	37	4,76
Q6	0	0	0	4	43	4,91
Q7	0	0	0	3	44	4,94
Q8	0	0	1	5	41	4,85
Q9	1	2	2	7	35	4,57
Q10	0	0	0	4	43	4,91

DT = Discordo totalmente | DP = Discordo parcialmente | N = Neutro | CP = Concordo parcialmente | CT = Concordo totalmente

Fonte: elaborado pelo autor

As médias ponderadas situam-se entre 4,57 (Q9) e 4,94 (Q1 e Q7), intervalo que indica concentração das respostas nos estratos superiores da escala em todas as questões. A questão Q9 – relativa à contribuição do programa para a redução efetiva dos impactos de desastres na comunidade – apresenta a menor média do instrumento e a maior dispersão, com três respondentes em posição de discordância e dois em posição neutra, totalizando cinco respostas fora do espectro de concordância. Essa é a única questão em que a categoria "Discordo totalmente" foi utilizada.

Agregando as médias ponderadas por constructo, obtém-se o seguinte panorama:

Quadro 9 - Tabela dos Resultados por Constructo

Constructo	Questões	Média do constructo
Participação Comunitária	Q1–Q4	4,85
Capacitação Comunitária	Q5–Q7	4,87
Efetividade do Programa	Q8–Q10	4,78

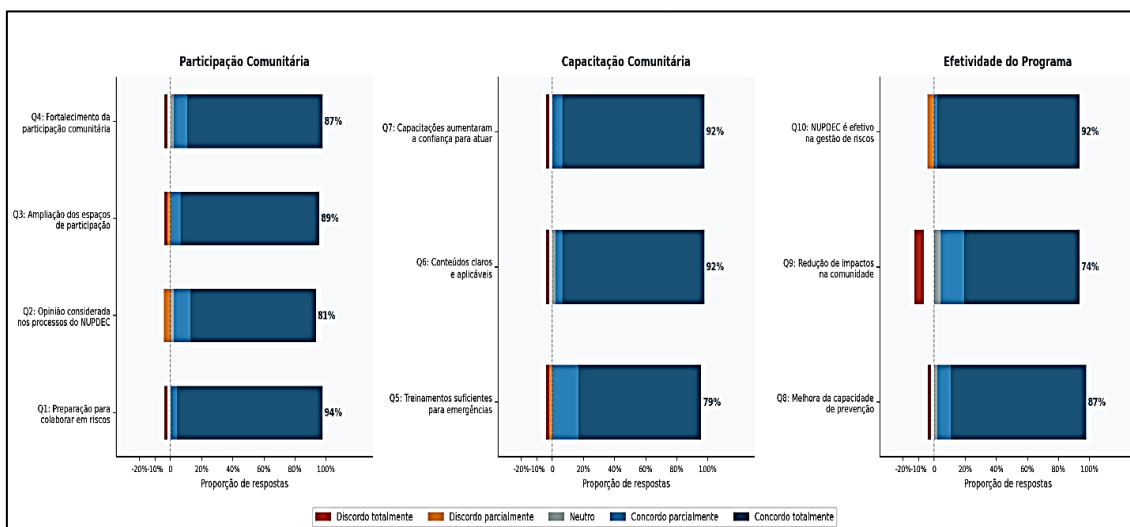
Fonte: elaborado pelo autor

Verifica-se, portanto, que o constructo de Capacitação Comunitária apresenta a média mais elevada, seguido de perto pelo constructo de Participação Comunitária. O constructo de Efetividade do Programa registra a menor média agregada, puxada principalmente pela dispersão em Q9.

Para a apresentação e análise global dos resultados, foram produzidos três gráficos complementares, cada qual concebido para iluminar uma dimensão distinta do conjunto de dados. O Gráfico 1 apresenta a distribuição divergente das respostas por questão dentro de cada constructo – formato que permite visualizar simultaneamente, em um único plano, a extensão das concordâncias, das discordâncias e das posições neutras, tornando imediatamente perceptíveis as assimetrias entre questões e entre constructos. O Gráfico 2 apresenta as médias ponderadas por questão em formato radar, recurso visual que evidencia, de forma sintética e comparativa, o perfil geral de avaliação do grupo e permite identificar, com facilidade, as questões que se destacam positiva ou negativamente em relação ao conjunto. O Gráfico 3 apresenta a distribuição média das respostas agregada por constructo, em formato de barras empilhadas a cem por cento, permitindo comparar, numa perspectiva mais ampla, o padrão de respostas entre os três eixos temáticos do instrumento (Participação Comunitária, Capacitação Comunitária e Efetividade do Programa). A leitura integrada dos três gráficos é condição para a compreensão adequada dos resultados: cada um deles responde a uma pergunta diferente sobre os mesmos dados, e é da sua articulação que emergem as interpretações desenvolvidas ao longo desta seção.

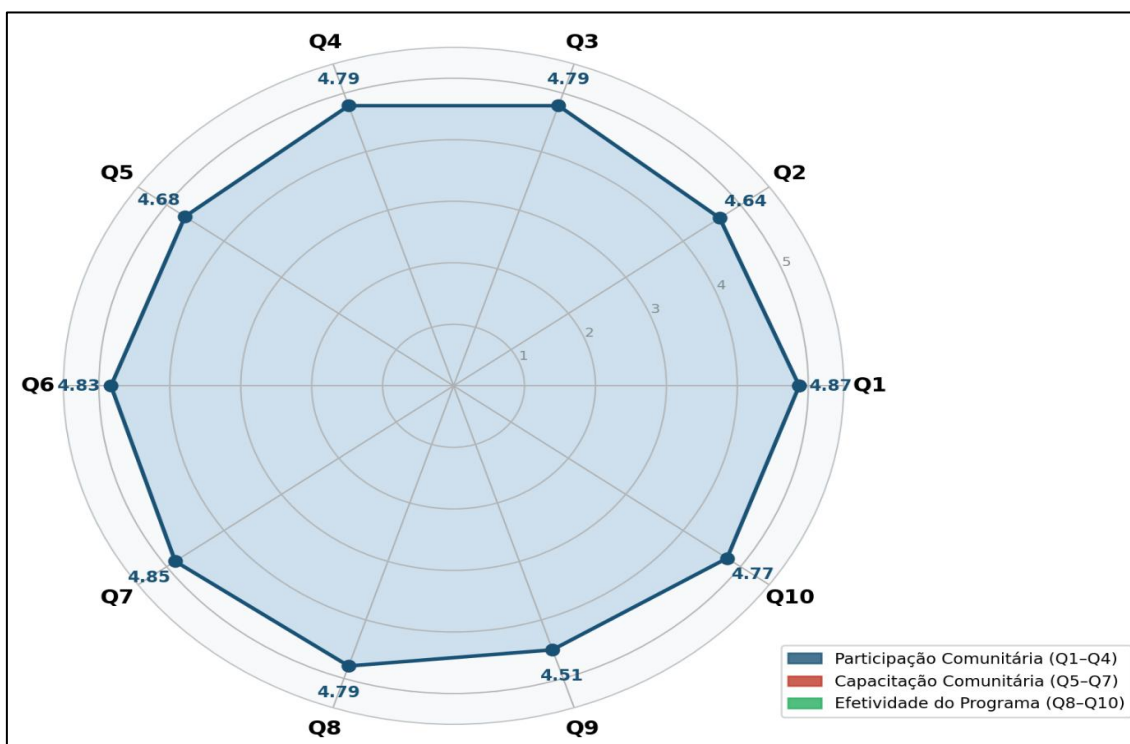
Realizadas as considerações sobre os dados em sua dimensão global, passa-se, a seguir, à análise individualizada dos resultados de cada constructo.

Gráfico 1 - distribuição divergente das respostas (por questão) dentro de cada constructo

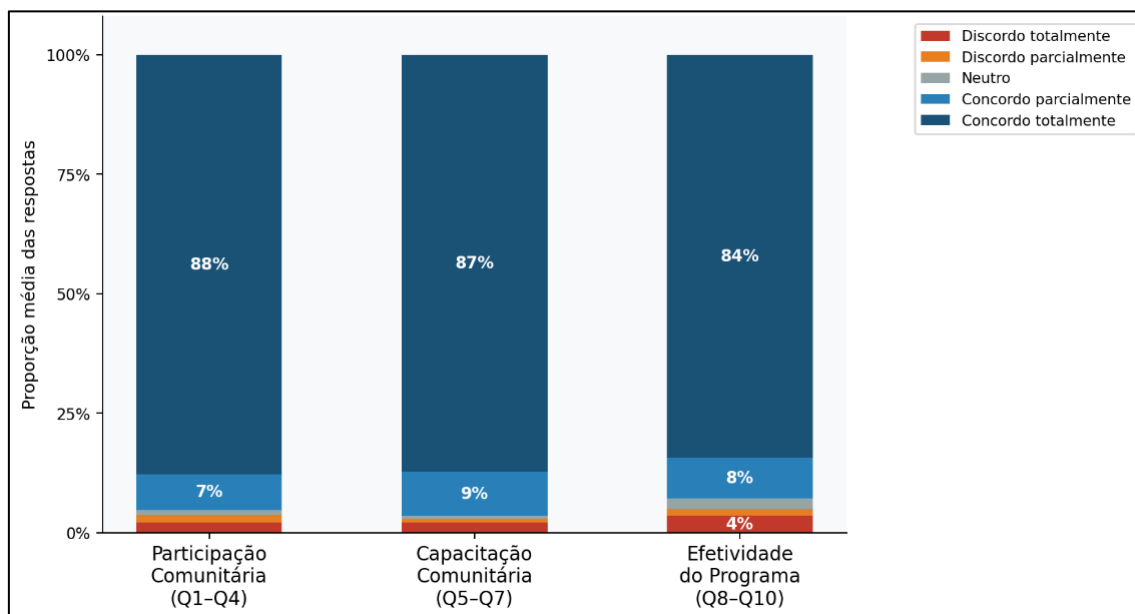


Fonte: elaborado pelo autor com uso da ferramenta de inteligência artificial Claude, em 27/01/2026.

Gráfico 2 - médias ponderadas (por questão)



Fonte: elaborado pelo autor com uso da ferramenta de inteligência artificial Claude, em 27/01/2026.

Gráfico 3 – distribuição média de respostas (por constructo)

Fonte: elaborado pelo autor com uso da ferramenta de inteligência artificial Claude, em 27/01/2026.

5.2.1 Constructo 1: Participação Comunitária (Q1–Q4)

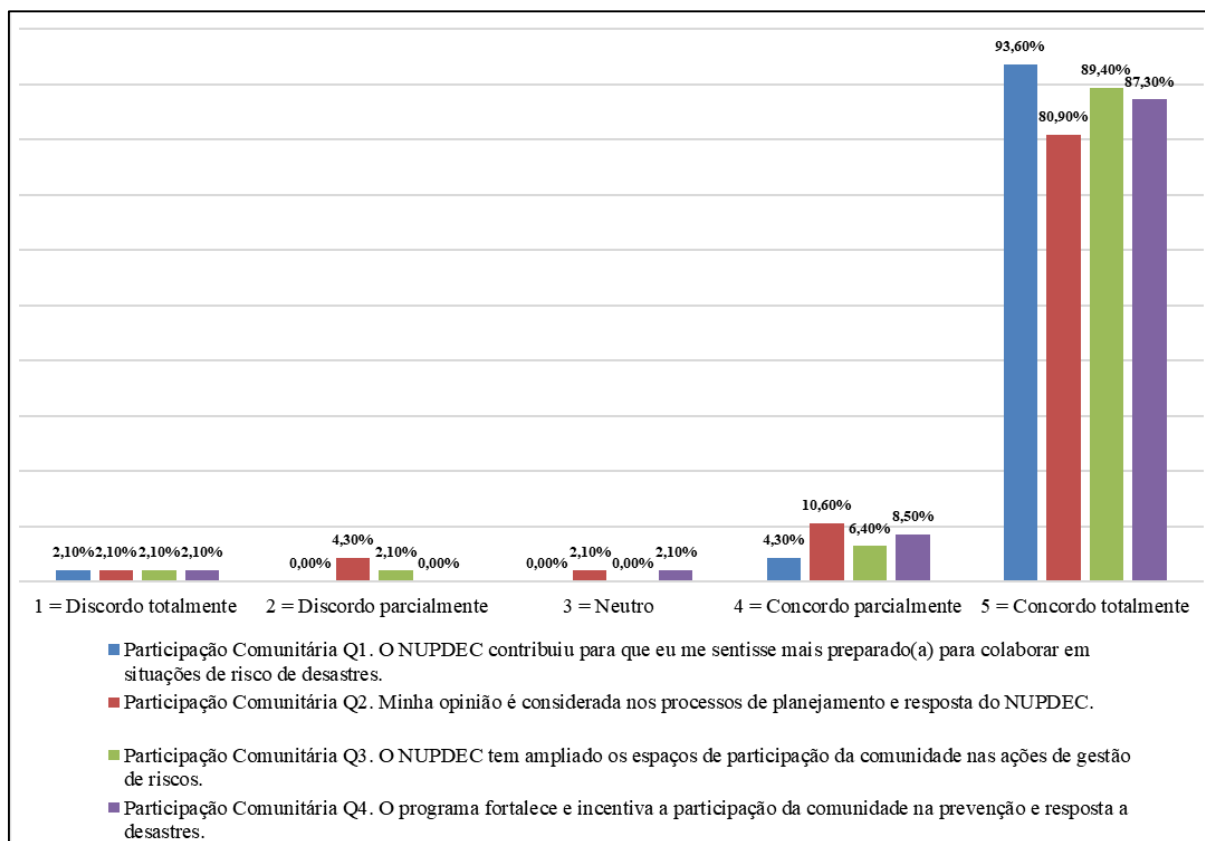
O primeiro constructo investigou a percepção dos egressos sobre a promoção de sua participação nas ações do NUPDEC. A distribuição das respostas, visível no Gráfico 1, revela uma tendência predominante de concordância em todas as quatro questões, com percentuais de concordância total que variam entre aproximadamente oito em cada dez e mais de nove em cada dez respondentes. A questão Q1 (preparação para colaborar em situações de risco) concentrou a maior proporção de concordância total no grupo, enquanto a questão Q2 (sobre a consideração da opinião pessoal nos processos de planejamento do NUPDEC) apresentou distribuição ligeiramente mais dispersa, com uma parcela pequena de respondentes neutros ou discordantes.

Essa diferença entre Q1 e Q2, embora modesta em termos absolutos dentro deste grupo, é analiticamente relevante quando lida à luz da análise documental precedente. O fato de que a percepção de preparação pessoal (Q1) seja mais amplamente compartilhada do que a percepção de que a opinião é considerada nos processos de planejamento (Q2) é coerente com o diagnóstico extraído dos documentos institucionais: o NUPDEC é percebido, inclusive pelos seus próprios participantes, como um programa eficaz na dimensão da capacitação individual, mas com menor efetividade na dimensão da participação deliberativa, ou seja, aquela em que as perspectivas comunitárias efetivamente incidem sobre as decisões do programa. Essa

convergência entre a análise documental e a percepção dos egressos fortalece a plausibilidade interpretativa do diagnóstico produzido nesta dissertação, ainda que ambos os instrumentos possuam limitações próprias que impedem conclusões definitivas.

A média ponderada das questões deste constructo, visível no Gráfico 2, situa-se entre 4,5 e 4,9 na escala Likert de um a cinco. Este intervalo indica uma avaliação muito positiva por parte do grupo, com Q1 alcançando a média mais elevada do conjunto. O Gráfico 3 evidencia que, agregadas por constructo, as respostas à Participação Comunitária apresentam a menor proporção de discordâncias e neutralidades entre os três constructos, indicando que é nessa dimensão que o programa encontra maior reconhecimento entre os egressos respondentes.

Do ponto de vista teórico, os resultados deste constructo são lidos, nesta dissertação, como indicadores da percepção de uma participação predominantemente funcional ao sistema, no sentido de que os participantes se sentem preparados para colaborar dentro de um modelo já definido, sem que isso implique necessariamente uma participação transformadora no sentido freireano, que pressuporia maior protagonismo na definição das prioridades e dos conteúdos do próprio programa. Essa distinção, que os dados não permitem verificar diretamente, é um limite analítico, registre-se, desta etapa quantitativa que a análise documental contribui para iluminar.

Gráfico 4 - resultados quantitativos do constructo 01: participação comunitária

Fonte: elaborado pelo autor

5.2.2 Constructo 2: Capacitação Comunitária (Q5–Q7)

O nome deste constructo vai de encontro com a crítica ao termo “capacitação”. No entanto, optou-se pela manutenção do termo, para o constructo, a fim de preservar o que declara os documentos institucionais. Portanto, apesar de criticamente avaliado nos documentos, o termo deu nome a este constructo como forma de manter a fidelidade do que declara o Programa aos respondentes.

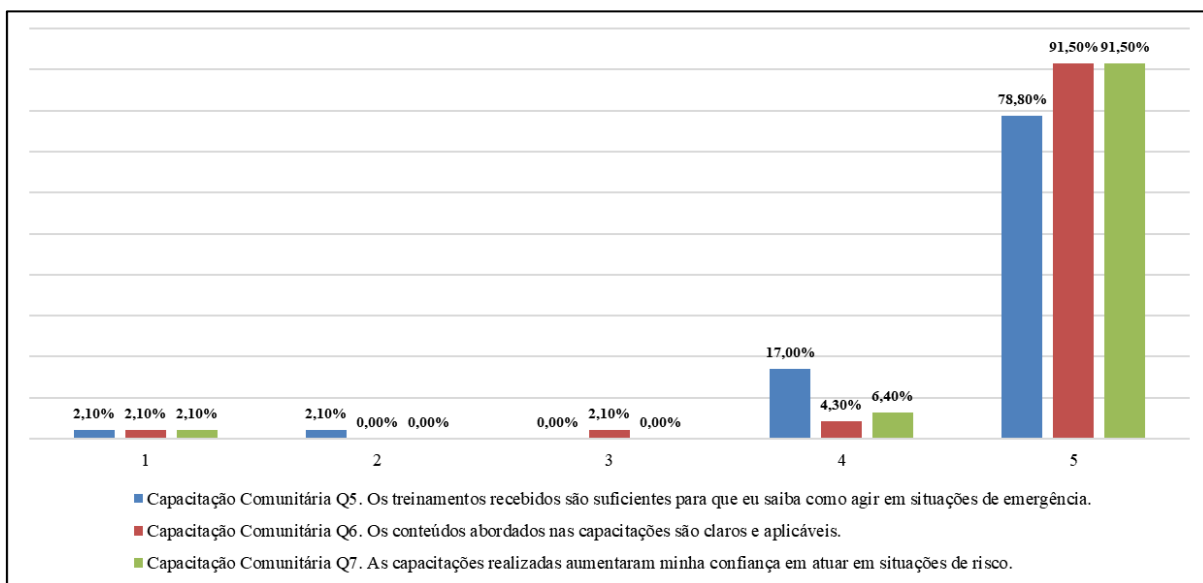
Este constructo investigou a percepção dos egressos sobre as atividades formativas do NUPDEC. A distribuição das respostas, apresentada no Gráfico 1, revela uma tendência ainda mais pronunciada de concordância do que no constructo anterior, com Q6 (clareza e aplicabilidade dos conteúdos) e Q7 (aumento da confiança para atuar) apresentando proporções muito elevadas de concordância total entre os respondentes. A questão Q5 – sobre a suficiência dos treinamentos para saber como agir em emergências – apresentou uma dispersão um pouco maior, com uma parcela dos respondentes optando por concordância parcial, o que sugere que,

para uma minoria do grupo, os treinamentos são percebidos como necessários, mas ainda insuficientes para garantir plena capacidade de atuação emergencial.

Esse matiz é relevante. A percepção de que os conteúdos são claros e aplicáveis (Q6) pode coexistir com a percepção de que a carga horária ou a profundidade dos treinamentos não é inteiramente suficiente (Q5) – o que é coerente com a análise documental desta dissertação, que identificou a brevidade da formação (quinze horas na edição de 2022, expandidas nas edições posteriores) como uma limitação estrutural do programa. A evolução da percepção de suficiência ao longo das edições de 2022 a 2024 – período abrangido pelos respondentes – seria um dado de particular interesse analítico que os dados disponíveis não permitem isolar, dada a ausência de informações sobre a qual edição do programa cada respondente pertence.

A média ponderada das questões deste constructo, visível no Gráfico 2, é a mais elevada dos três constructos, com Q6 e Q7 alcançando valores próximos a 4,9 e indicando que, entre os egressos respondentes, a dimensão da “capacitação” é a mais amplamente valorizada. Essa avaliação é consistente com a análise documental, que também identificou a capacitação técnica como o ponto de maior consolidação do programa, em contraste com as dimensões de participação deliberativa e prevenção estrutural, que permanecem mais incipientes.

Do ponto de vista da Educação Crítica, o padrão de respostas deste constructo é interpretado com cautela. A alta avaliação da clareza e aplicabilidade dos conteúdos (Q6) e do aumento da confiança (Q7) é um resultado positivo e coerente com os objetivos declarados do programa. Entretanto, como já observado na análise documental, a confiança para atuar dentro de um protocolo estabelecido institucionalmente, que se configura por meio dos treinamentos que o NUPDEC primordialmente desenvolve, é distinta da capacidade de questionar criticamente as condições estruturais que produzem os riscos. A análise quantitativa, por sua natureza, não permite distinguir entre essas duas dimensões do empoderamento, o que constitui uma limitação inerente ao instrumento.

Gráfico 5 - resultados quantitativos do constructo 02: Capacitação Comunitária

Fonte: elaborado pelo autor

5.2.3 Constructo 3: Efetividade do Programa (Q8–Q10)

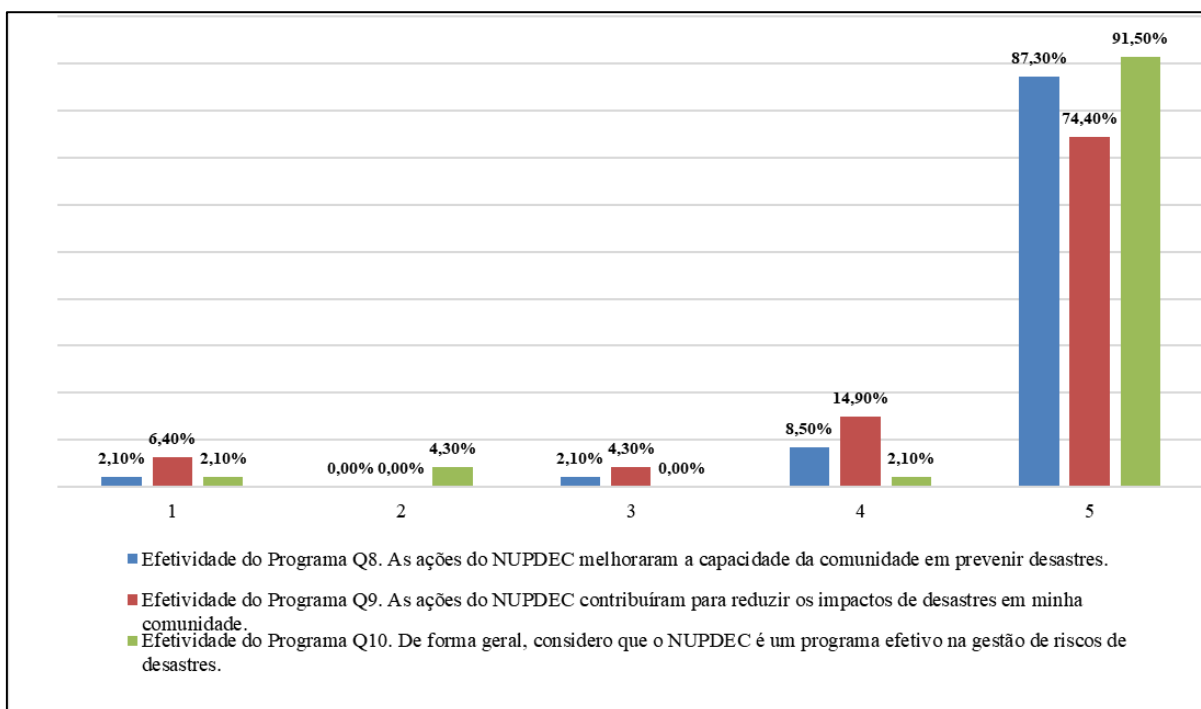
O terceiro constructo investigou a percepção dos egressos sobre os resultados e a efetividade geral do NUPDEC. A distribuição das respostas, apresentada no Gráfico 1, revela o padrão mais heterogêneo dos três constructos, especialmente na questão Q9 (sobre a contribuição do programa para reduzir os impactos de desastres na comunidade), que concentrou a maior proporção de discordâncias e neutralidades do conjunto do questionário.

Essa heterogeneidade em Q9 é analiticamente significativa e merece atenção específica. A distinção entre a percepção de que o programa melhorou a capacidade de prevenção (Q8, com avaliação mais positiva) e a percepção de que ele contribuiu para reduzir impactos efetivos de desastres (Q9, com avaliação mais dispersa) é coerente com o diagnóstico da análise documental: o NUPDEC atua predominantemente na fase de preparação e capacitação preventiva, com menor alcance sobre as condições estruturais que determinam os impactos reais dos desastres, como a consciência crítica acerca de políticas habitacionais, urbanísticas e de saneamento que transcendem o escopo do programa. Em outras palavras, a percepção dos próprios participantes parece confirmar, a partir de sua experiência vivida, o que a análise dos documentos institucionais identificou a partir de uma perspectiva externa: o programa é percebido como mais eficaz na preparação das comunidades do que na transformação das condições que produzem sua vulnerabilidade.

A questão Q10 (avaliação geral da efetividade do programa) apresentou a segunda maior proporção de concordância total do conjunto, o que indica que, apesar das nuances identificadas em Q9, os egressos respondentes avaliam o programa de forma predominantemente positiva em termos gerais. Essa avaliação global positiva deve ser lida, contudo, à luz do viés de seleção já mencionado: pessoas que completaram o programa e mantiveram vínculo com ele tendem a avaliá-lo mais favoravelmente do que aquelas que o abandonaram ou que nunca participaram.

Ademais, a média ponderada das questões deste constructo, visível no Gráfico 2, é a mais baixa dos três especialmente em Q9, que apresenta a menor média de todo o instrumento, o que reforça a interpretação de que a dimensão de redução efetiva de impactos é percebida como a menos consolidada pelo grupo respondente. O Gráfico 3 evidencia que o constructo de Efetividade apresenta a maior proporção de discordâncias e neutralidades agregadas, embora essas proporções permaneçam modestas em termos absolutos dentro do grupo analisado.

Gráfico 6 - resultados quantitativos do constructo 03: Efetividade do Programa



Fonte: elaborado pelo autor

Ademais, a escolha pela média ponderada como medida de tendência central única merece justificativa explícita, especialmente porque a literatura metodológica sobre escalas Likert é, neste ponto, dividida e tecnicamente relevante.

Do ponto de vista estritamente estatístico, a escala Likert é uma escala ordinal: ela estabelece uma ordem entre as categorias de resposta, pois concordar totalmente é "mais" do que concordar parcialmente, que é "mais" do que ser neutro, mas não garante que os intervalos entre essas categorias sejam iguais. A distância psicológica entre "discordo totalmente" e "discordo parcialmente" não é necessariamente a mesma que a distância entre "neutro" e "concordo parcialmente". Quando os intervalos não são garantidamente iguais, a operação matemática da média, que os pressupõe, perde parte de sua justificativa formal. Por essa razão, a estatística clássica recomenda, para dados ordinais, o uso preferencial da mediana – que indica o valor central da distribuição sem pressupor igualdade de intervalos – e da moda – que indica a categoria mais frequente, independentemente de qualquer pressuposto sobre a natureza da escala.

A opção por não utilizar a mediana e a moda como medidas complementares nesta dissertação justifica-se por razões tanto substantivas quanto metodológicas. A razão substantiva é a distribuição observada dos dados: em oito das dez questões, a categoria "Concordo totalmente" concentrou mais de setenta e cinco por cento das respostas, o que significa que a mediana e a moda coincidiriam com o valor máximo da escala (05) em praticamente todas as questões, incluindo Q9, que é justamente a questão analiticamente mais relevante por apresentar maior dispersão. Nesses casos, a mediana e a moda não acrescentariam informação interpretativa: elas confirmariam o que a distribuição de frequências já torna evidente, sem iluminar as diferenças entre as questões que são o objeto de interesse analítico desta pesquisa.

A razão metodológica complementa a substantiva: a média ponderada, ainda que tecnicamente questionável para dados estritamente ordinais, é amplamente utilizada e aceita na literatura sobre avaliação de programas com escalas Likert quando o objetivo é comparativo, ou seja, quando o que importa não é o valor absoluto da média de cada questão, mas a diferença entre as médias das questões dentro de um mesmo instrumento e entre as médias dos constructos. Nesse uso comparativo, a média é mais sensível à variação dos dados do que a mediana, que permaneceria constante em 05 para a maioria das questões, e mais informativa do que a moda, que registraria 05 em todas as questões sem exceção. É precisamente essa sensibilidade à variação que permite identificar, por exemplo, que Q9 (média 4,57) se distingue analiticamente de Q10 (média 4,91), diferença que seria invisível tanto na mediana quanto na moda de ambas as questões.

Registra-se, por fim, que essa escolha não apaga o caráter ordinal da escala nem transforma os dados em dados intervalares. Ela é adotada com consciência de seus limites e

subordinada à função que os dados quantitativos desempenham nesta dissertação: não a de produzir inferências estatísticas sobre uma população, mas a de oferecer um panorama exploratório e comparativo da percepção de um grupo específico de egressos. Tal panorama, triangulado com a análise documental, contribui, justamente, para a compreensão do objeto desta pesquisa sem ultrapassar o que os dados efetivamente autorizam concluir.

5.3 RESULTADOS FINAIS: TRIANGULAÇÃO ANALÍTICA ENTRE OS DOCUMENTOS E O QUESTIONÁRIO LIKERT

A triangulação entre os resultados da análise documental e os dados exploratórios do questionário permite identificar tanto convergências quanto tensões analiticamente produtivas para esta dissertação.

As convergências são significativas. Em primeiro lugar, ambas as etapas reconhecem a capacitação técnica como o ponto de maior consolidação do NUPDEC: os documentos descrevem um programa que evoluiu e aprofundou seus conteúdos formativos entre 2022 e 2024, e os egressos respondentes avaliam essa dimensão de forma predominantemente positiva. Em segundo lugar, ambas as etapas identificam a participação deliberativa como a mais incipiente: os documentos não descrevem mecanismos formais de codificação, e a questão Q2 apresentou a distribuição de respostas mais heterogênea do constructo de participação. Em terceiro lugar, ambas as etapas identificam uma assimetria entre a capacidade de prevenção individual e comunitária (mais consolidada) e a capacidade de transformação das condições estruturais de vulnerabilidade (mais limitada): os documentos não articulam o NUPDEC com políticas de habitação e urbanização, e Q9 apresentou a menor média ponderada do instrumento.

A principal tensão é igualmente relevante. A análise documental identificou, a partir de uma perspectiva externa e crítica, que o modelo pedagógico do NUPDEC tende à verticalização, com conteúdos definidos institucionalmente e participação predominantemente receptiva. Os dados exploratórios do questionário revelam, porém, que os próprios participantes percebem o programa de forma amplamente positiva, inclusive nas dimensões de participação e empoderamento. Essa tensão não invalida nenhuma das duas perspectivas: ela aponta para a complexidade do fenômeno estudado e para o fato de que a análise crítica de um programa público pode identificar limitações estruturais que não são necessariamente percebidas pelos

seus beneficiários, o que, aliás, é precisamente o que a tradição da Educação Crítica argumenta ser uma das manifestações mais sutis das relações de poder nas práticas pedagógicas.

Os dados exploratórios apresentados nesta seção contribuem para a dissertação de duas formas complementares, portanto. Por um lado, confirmam que o NUPDEC Comunitário Recife é percebido, pelo grupo de egressos respondentes, como um programa que cumpre seus objetivos declarados de capacitação, fortalecimento da participação e promoção da resiliência comunitária – o que constitui um indicador relevante de legitimidade social do programa. Por outro lado, as nuances identificadas – especialmente em Q2 e Q9 – apontam na direção dos mesmos limites identificados pela análise documental, o que fortalece a plausibilidade das interpretações produzidas nesta dissertação.

Esses resultados apontam para a necessidade de iniciativas que não se limitem ao reconhecimento formal da participação comunitária nos documentos institucionais, mas que criem mecanismos concretos de incidência das perspectivas comunitárias sobre o planejamento e a avaliação dos programas. Esta condição, conforme demonstrado ao longo desta análise, ainda não se encontra plenamente consolidada no NUPDEC Comunitário Recife.

Ademais, toda pesquisa empírica é delimitada por “escolhas” metodológicas que, ao mesmo tempo em que conferem rigor ao trabalho, deixam questões em aberto. Reconhecer esses limites não é uma fragilidade, mas condição de honestidade científica e, sobretudo, uma oportunidade de apontar caminhos para quem vier depois.

Registra-se novamente, portanto, que o primeiro limite diz respeito ao perfil dos respondentes do questionário. Os quarenta e sete egressos que participaram da etapa quantitativa são pessoas que completaram a formação e mantiveram vínculo suficiente com o programa para serem localizadas. Ficaram de fora aqueles que abandonaram o NUPDEC antes do término ou que, mesmo tendo concluído, se afastaram. Entrevistar esse grupo seria metodologicamente revelador: as razões do abandono ou do distanciamento tendem a iluminar as falhas que os dados de satisfação dos concluintes tendem a encobrir. Estudos futuros que realizem entrevistas qualitativas em profundidade com ex-participantes que não concluíram ou que se desvincularam do programa terão condições de identificar barreiras que esta dissertação não pôde alcançar (barreiras de horário, de linguagem, de distância entre o conteúdo ensinado e a realidade vivida, ou simplesmente de percepção de que o programa não mudava nada de concreto nas condições de risco de suas comunidades). Essa perspectiva, sistematicamente

ausente das avaliações institucionais, é precisamente a que mais pode contribuir para o aperfeiçoamento do programa.

O segundo limite é de escala federativa. Esta dissertação analisou o NUPDEC a partir dos documentos municipais e do marco normativo federal, mas não investigou com profundidade o papel do Estado de Pernambuco na cadeia de financiamento e coordenação da política de proteção civil. Como discutido na análise normativa, a mediação estadual é estruturalmente relevante, e estruturalmente insuficiente nos documentos analisados. Pesquisas futuras que se dediquem a investigar as barreiras do federalismo brasileiro ao repasse de recursos para a prevenção estrutural nos municípios, mapeando os fluxos orçamentários, os critérios de habilitação dos municípios ao financiamento federal e estadual e os gargalos administrativos que fazem com que os recursos prometidos demorem a chegar ou não cheguem, contribuiriam de forma decisiva para explicar por que programas como os NUPDECs operam com tanto esforço e tão poucos recursos estruturais. Essa é uma agenda de pesquisa que conecta o Direito dos Desastres ao Direito Financeiro e ao Direito Constitucional federativo, não podendo o Brasil, dado o histórico recente de desastres de grande magnitude, continuar adiando.

6 CONCLUSÃO

Esta dissertação investigou o Programa NUPDEC Comunitário Recife entre 2022 e 2024, a partir de análise documental, normativa e quantitativa exploratória, orientada por quatro categorias analíticas, iluminadas pelo Direito dos Desastres: o reconhecimento da participação comunitária, a qualidade e alcance dos mecanismos de participação, o empoderamento comunitário e o posicionamento no ciclo de gestão de desastres.

Os resultados, portanto, confirmaram a hipótese central do trabalho de que, embora o NUPDEC seja concebido como instrumento de participação social, sua operacionalização pode apresentar limitações estruturais que impactam o efetivo empoderamento social como condição de uma proteção civil genuinamente democrática.

A análise documental demonstrou que o reconhecimento formal da participação comunitária nos documentos da SEDEC/Recife não encontra total correspondência em mecanismos que confiram às comunidades poder deliberativo sobre as prioridades e a revisão das políticas. Doutra banda, a análise longitudinal dos Planos de Contingência revelou trajetória de amadurecimento progressivo – com a integração dos agentes NUPDEC nos protocolos operacionais e a incorporação de perspectivas de gênero e racismo ambiental –, apesar de que essa trajetória tenha ainda produzido integração plena entre capacitação comunitária e planejamento institucional. A análise normativa identificou que as tensões observadas nos documentos municipais têm raízes estruturais no Decreto nº 10.593/2020, que reconhece formalmente a participação sem criar mecanismos de exigibilidade, e que o desalinhamento mais grave em relação ao Marco de Sendai 2015–2030 reside na ausência de protocolos formais para a fase de reconstrução. Os dados exploratórios do questionário aplicado a quarenta e sete egressos confirmaram, a partir da perspectiva dos próprios participantes, as mesmas assimetrias identificadas documentalmente: a capacitação técnica é a dimensão mais consolidada e mais valorizada; a incidência nos processos decisórios é a dimensão percebida como menos efetiva.

Esses achados convergem para uma conclusão única e precisa: ainda há uma distância estrutural e não resolvida entre o que o Direito dos Desastres exige e o que o NUPDEC efetivamente está a produzir. Distância que, entendo, não resulta de má-fé institucional, mas de um arcabouço normativo que não cria as condições jurídicas para que a participação formal se converta em participação real, e de uma concepção pedagógica que ainda privilegia a transmissão técnica sobre a conscientização crítica.

Superar essa distância exige movimentos simultâneos em três planos — e esta conclusão não se limita a enunciá-los em abstrato. Para cada um deles, é possível identificar intervenções concretas, juridicamente fundamentadas e operacionalmente viáveis, que possam orientar gestores, legisladores e a própria comunidade acadêmica comprometida com o avanço do Direito dos Desastres no Brasil.

No plano jurídico-normativo, criar parâmetros mínimos nacionais de qualidade da participação comunitária nos programas de defesa civil e incorporar a fase de reconstrução participativa como obrigação formal dos instrumentos de planejamento municipal pode ser um caminho. No plano municipal, essa orientação encontra correspondência numa proposta de implementação imediata e de baixo custo institucional: a formalização de assentos para representantes dos agentes NUPDEC nas reuniões anuais de revisão dos Planos de Contingência da SEDEC/Recife. Essa medida materializa, num mecanismo operacional preciso, a passagem da participação consultiva para a participação deliberativa tão debatida ao longo desta dissertação. Atualmente, os PLANCONs são elaborados e revisados por grupos de trabalho compostos exclusivamente por servidores institucionais, o que significa que os agentes que conhecem de dentro os riscos de seus territórios, que percorrem as comunidades vulneráveis e que são os primeiros a responder quando algo acontece, não têm voz formal no documento que define como o poder público agirá quando algo acontecer. A formalização desses assentos, com convocação antecipada, pauta previamente compartilhada, registro em ata das contribuições apresentadas e mecanismo de resposta institucional às propostas não acolhidas, não exige alteração legislativa: exige decreto municipal regulamentando a composição do grupo de trabalho responsável pela revisão anual dos PLANCONs. É uma mudança administrativa que produz uma transformação política: transforma o agente NUPDEC de executor de protocolos em coautor dos planos que esses protocolos operacionalizam.

Complementarmente, a criação de um protocolo formal de reconstrução participativa, antecipadamente elaborado com participação comunitária, definindo critérios de prioridade, mecanismos de consulta às famílias afetadas e indicadores de adequação das soluções adotadas, fecharia o desalinhamento mais grave identificado nesta dissertação em relação ao Marco de Sendai 2015-2030: a ausência da fase de reconstrução nos instrumentos de planejamento municipal.

No plano pedagógico, é possível adotar metodologias que formem as comunidades não apenas para reagir ao risco, mas para compreendê-lo criticamente e exigir do Estado sua progressiva eliminação. Concretamente, isso significa incorporar ao currículo do NUPDEC o

mapeamento participativo de riscos – metodologia pela qual os próprios agentes comunitários produzem conhecimento sobre os riscos de seus territórios, identificando vulnerabilidades invisíveis aos mapas técnicos e elaborando coletivamente propostas de intervenção. Significa também criar um módulo de direitos e exigibilidade que forme os agentes para conhecer as obrigações legais do Estado em matéria de prevenção estrutural e para acessar os mecanismos administrativos e judiciais disponíveis para exigir seu cumprimento. Um agente NUPDEC que sabe o que o poder público é juridicamente obrigado a fazer diante de um talude instável é um agente com poder real de incidência, e não apenas com capacidade de reagir quando o talude cede. Significa, por fim, institucionalizar a avaliação continuada do programa pelos próprios egressos, com periodicidade anual e resultados vinculantes para a revisão curricular, de modo que a comunidade deixe de ser objeto avaliado e passe a ser sujeito avaliador da política que a afeta.

No plano operacional, entende-se que os agentes formados pelo NUPDEC venham a transitar da posição de equipes voluntárias acionadas pelo sistema para a posição de parceiros com funções deliberativas reconhecidas na revisão das políticas que afetam diretamente sua segurança. Para que essa transição não permaneça como aspiração, propõe-se a criação de uma comissão permanente de monitoramento comunitário do risco, composta por representantes dos diferentes NUPDECs do município, com reuniões periódicas com a SEDEC/Recife e atribuição formal de produzir relatórios territoriais que alimentem diretamente a base de dados utilizada na elaboração e revisão dos PLANCONs. Propõe-se ainda a articulação formal do NUPDEC com as políticas municipais de habitação e regularização fundiária, por meio de protocolo intersectorial com prazos e responsáveis definidos, que garanta ao agente que identifica uma família em situação de risco grave um canal formal de encaminhamento – e não apenas uma indicação informal. Sem essa articulação, o programa continuará sendo uma resposta à vulnerabilidade, quando deveria ser também um instrumento de sua superação progressiva. No que diz respeito à mediação estadual, propõe-se que o município do Recife paut formalmente junto à Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil de Pernambuco a criação de um fundo estadual de apoio aos NUPDECs municipais, com recursos vinculados a critérios de qualidade da participação comunitária, e não apenas a indicadores quantitativos de participantes formados.

Ao fim e ao cabo, concluo que o NUPDEC Comunitário Recife é, a despeito de seus limites, uma experiência institucional genuína, legitimada socialmente e em processo real de amadurecimento. O desafio que esta dissertação identifica não é o de substituí-lo, mas o de

aprofundá-lo, a fim de contribuir em prol da consolidação da transição de um programa que prepara comunidades para sobreviver ao risco para um programa que as empodera para exigir o direito de não mais viver sob ele.

7 REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Vulnerabilidade ambiental, processos e relações**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2006.

AGUIAR, Cristina Caetano de; CUNHA, Fábio Simão da. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988: O QUE SE TEM DISCUTIDO A RESPEITO? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, V. 22, n. 71, jan./abr. 2017. 21-36.

ALMEIDA, Lutiane Queiroz de; SAITO, Silvia Midori. Construindo indicadores de risco de desastres no Brasil. In: Almeida, Lutiane Queiroz de; Saito, Silvia Midori (Orgs.) **Indicadores de Risco de Desastres no Brasil**. Natal: Edufrn, 2025. Cap. 1, p. 45-77. Disponível em: <https://georisco.ufrn.br/wp-content/uploads/2025/11/indicadores-de-riscos-de-desastres-no-Brasil.pdf>.

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, n. 4, p. 216–224, 1969.

BAQUERO, Rute Vivian Angelo. Empoderamento: instrumento de emancipação social? - Uma discussão conceitual. **Revista Debates**, Porto Alegre, 6, n. 1, jan.-abr. 2012. 173-187.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Processo constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002.

BECKER, Howard S. **Outsiders**: studies in the sociology of deviance. New York: Free Press, 1999.

BECKER, Howard S. **Truques da escrita**: para começar e terminar teses, livros e artigos. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

BIRKMANN, Jörn (ed.). **Measuring Vulnerability to Natural Hazards**: towards disaster resilient societies. Tóquio: United Nations University Press, 2006.

BIRKMANN, Jörn; WELLE, Torsten. Assessing the risk of loss and damage: exposure, vulnerability and risk to climate-related hazards for different country classifications. **International Journal of Global Warming**, v. 8, n. 2, p. 191–212, 2015.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BORDENAVE, Juan Díaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. 2. ed. Porto Alegre: Zouk, 2012.

BRASIL. Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. *Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 2010.

BRASIL. LEI Nº 12.608, DE 10 DE ABRIL DE 2012. **Presidência da República**, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm.

BRASIL. Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023. *Dispõe sobre medidas relacionadas a políticas públicas e outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

CADIP, Centro de Apoio ao Direito Público. **Catástrofes Urbanas e o Direito dos Desastres**. 2024. Seção de Direito Público do TJSP. TJSP - Tribunal de Justiça de São Paulo. São Paulo

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.

CARMO, Giseline do; REZENDE, Vânia Aparecida; MACIEL, Fernanda Nunel. DO ENGAJAMENTO À CIDADANIA ATIVA: O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988. **Rev. Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, V. 18, n. 35, jan./jun. 2025. 273-294.

CARMO, Renato Luís do; REZENDE, Rodrigo; MACIEL, Alexsandro Broedel Corrêa. Vulnerabilidade, risco e desastres socioambientais: perspectivas integradas. **Revista Brasileira de Estudos de População**, 2025.

CARVALHO, Délton Winter de. As Mudanças Climáticas e a Formação do Direito dos Desastres. **Revista NEJ - Eletrônica**, 18, n. 3, 2013. 397-415. Disponível em: www.univali.br/periodicos.

CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres Ambientais e sua Regulação Jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental**. [S.l.]: Revista dos Tribunais, 2015.

CARVALHO, Délton Winter de. Navegando a Interseção entre o Direito Ambiental e o Direito dos Desastres. In: Farber, Daniel; Carvalho, Délton Winter de (Orgs.) **Estudos Aprofundados em Direito dos Desastres: interfaces comparadas**. Curitiba: Prismas, 2017. p. 23-58.

CARVALHO, Délton Winter de. **O que devemos urgentemente aprender com o novo Direito dos Desastres**. 2019., 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-29/delton-winter-devemos-aprender-direito-desastres/>.

CARVALHO, Délton Winter de. Por uma necessária introdução ao Direito dos Desastres ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, n. 67, jul.-set. 2012.

CARVALHO, Délton Winter de. Sistema Constitucional Brasileiro para o gerenciamento dos riscos ambientais. **Revista de Direito Ambiental**. n. 55, São Paulo, 2009.

CARVALHO, Delton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CASTRO, Cláudio de Moura. **A prática da pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2017.

CASTRO, João Ernesto. **Gestão de riscos e desastres no Brasil: políticas públicas e governança**. Brasília: IPEA, 2014.

CHANG, L. Pilot studies as preliminary experiments: an alternative approach for scale development. **Journal of Nursing Measurement**, v. 2, n. 1, p. 39–52, 1994.

CLARK, William C. *et al.* Sustainability science: a room of its own. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 110, n. 49, p. 19656–19657, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.1312160110>.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUTTER, Susan L. A ciência da vulnerabilidade: modelos, métodos e indicadores. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 93, p. 59–69, jun. 2012.

CUTTER, Susan L.; BORUFF, Bryan J.; SHIRLEY, W. Lynn. Social vulnerability to environmental hazards. **Social Science Quarterly**, Austin, v. 84, n. 2, p. 242–261, jun. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1111/1540-6237.8402002>.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2004.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. A "injustiça" por trás do desastre e o papel do Direito na redução da vulnerabilidade. **Atas de Saúde Ambiental**, São Paulo, JAN-DEZ 2017. 125-156.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Dos riscos complexos à evolução sistêmica do direito dos desastres: Algumas lições da pandemia covid-19**. 2021., 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/344191/dos-riscos-complexos-a-evolucao-sistemica-do-direito-dos-desastres>.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. INDICADORES DE RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO POR INUNDAÇÃO: uma análise a partir da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. In: Almeida, Lutiane Queiroz de; Saito, Silvia Midori (Orgs.) **INDICADORES DE RISCOS DE DESASTRES NO BRASIL**. Natal: Edufrn, 2025. Cap.

17, p. 643-678. Disponível em: <https://georisco.ufrn.br/wp-content/uploads/2025/11/indicadores-de-riscos-de-desastres-no-Brasil.pdf>.

DE SOUZA, Marcos Lopes; LUIZ, Lúcia Sá. **Vulnerabilidade e adaptação climática: perspectivas para populações costeiras**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2019.

DE SOUZA, Maycon Santos; LUIZ, Edson Medeiros Branco. DIREITO FUNDAMENTAL À PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PODER: PERSPECTIVAS E DESAFIOS JURÍDICOS. **Revista de Direito da Unigranrio/AFYA**, 9, n. 2, 2019. Disponível em: <https://publicacoes.unigranrio.edu.br/rdugr/article/view/5918>. Acesso em: 13 Outubro 2025.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 1988.

DEWEY, John. **Democracy and Education: an introduction to the philosophy of education**. New York: Macmillan, 1916.

DOUGLAS, Lawrence; SARAT, Austin; UMPHREY, Martha Merrill. A Jurisprudence of Catastrophe: An Introduction. **law and Catastrophe**, 2007.

DRYZEK, John S. **Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics, contestations**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

FARBER, Daniel *et al.* **Disaster Law and Policy**. New York: Aspen Publishers, 2010.

FARBER, Daniel. Disaster Law and Emerging Issues in Brazil. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, São Leopoldo, jan. - jun. 2012. 2-15.

FARBER, Daniel. Disaster Law and Inequality. **Law and Inequality**, Berkeley, California, EUA, 25, n. 2, 2007.

FARBER, Daniel. Symposium Introduction: Navigating the Intersection of Environmental Law and Disaster Law. **BYU L. Rev.**, Provo, Utah, EUA, 2011. 1783-1820.

FARBER, Daniel; CARVALHO, Délton Winter de (Orgs.). **Estudos Aprofundados em Direito dos Desastres: Interfaces Comparadas**. 1ª. ed. Curitiba: Prismas, 2017.

FARBER, Daniel; CARVALHO, Délton Winter de (Orgs.). **Estudos aprofundados em direito dos desastres: Interfaces comparadas**. Curitiba: Appris, 2018.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Elizabeth Alves. **Meio ambiente e direitos humanos: o deslocamento de pessoas por causas**. Curitiba: Juruá, 2014.

FERRARI, Flavia Jeane; SOUZA NETTO, Antonio Evangelista de.; SOUZA NETTO, José Laurindo de. Por uma abordagem multidimensional do direito dos desastres frente aos impactos das mudanças climáticas. **JURIS - Revista da Faculdade de Direito**, Curitiba, 33, n. 1, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/juris.v33i1.16325>.

FERRELL, Jeff. **Crimes of Style**: urban graffiti and the politics of criminality. Boston: Northeastern University Press, 2012.

FISHKIN, James S. **When the People Speak**: deliberative democracy and public consultation. Oxford: Oxford University Press, 2011.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONSECA, Gilberto Nardi. *Participação social e políticas públicas no Brasil*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 4, p. 715–732, 2003.

FOX, S. *et al.* The social construction of risk: ethnographic approaches to disaster research. **Disasters**, v. 39, n. 4, p. 700–722, 2015.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREITAS, Carlos Machado de *et al.* Vulnerabilidade socioambiental, redução de riscos de desastres e construção da resiliência: lições das experiências brasileiras. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 1577–1586, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000600021>.

FREITAS, Carlos Machado de. **Saúde, ambiente e sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020.

FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, Washington, v. 66, n. s1, p. 66–75, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>.

FURTADO, Bernardo Alves *et al.* Vulnerabilidade e planejamento urbano no Brasil: contribuições para a agenda de adaptação climática. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 37, p. 23–52, 2011.

FURTADO, Bernardo Alves. Vulnerabilidade, risco e resiliência: modelagem e políticas públicas. **Texto para Discussão**, Brasília, n. 1972. Brasília: IPEA, 2014.

FURTADO, Janaína *et al.* **Capacitação básica em Defesa Civil**. 5ª. ed. Florianópolis: CEPED UFSC, 2014.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

GARCEZ, Gabriela Soldano. A Participação Popular Como Instrumento De Cidadania Ativa Por Meio Da Governança Nas Políticas Públicas, A Fim De Garantir O Direito Ao Meio Ambiente Como Elemento Do Mínimo Existencial. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, Salvador, 4, n. 1, Jan/Jun 2018. 23-40.

GIGERENZER, Gerd. **Risk Savvy**: how to make good decisions. New York: Viking, 2014.

- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57–63, mar./abr. 1995.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.
- GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas públicas. **Saúde e Sociedade**, 13, n. 2, maio-ago. 2004. 20-31.
- GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2020.
- GOMES NETO, José Mário Wanderley; BARBOSA, Luis Felipe Andrade; PAULA FILHO, Alexandre Moura Alves. **O que nos dizem os dados?: Uma introdução à pesquisa jurídica quantitativa**. Petrópolis: Vozes, 2023.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo; ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Vulnerabilidade socioeconômica e riscos ambientais: perspectivas nordestinas. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 18, n. 2, p. 195–214, 2002.
- GÜNTHER, Wanda Maria Risso *et al.* Índice de Resiliência Comunitária a Desastres: aplicação em duas tipologias urbanas brasileiras. In: Almeida, Lutiane Queiroz de; Saito, Silvia Midori (Orgs.) **Indicadores de Risco no Brasil**. Natal: Edufrn, 2025. Cap. 18, p. 680-716. Disponível em: <https://georisco.ufrn.br/wp-content/uploads/2025/11/indicadores-de-riscos-de-desastres-no-Brasil.pdf>.
- HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: Estudos de teoria política**. Tradução de Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota George Sperber (Trad.). 2ª. ed. São Paulo: Loyola, 2004.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: Entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler (Trad.). 2ª. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Tradução de Flávio R. Kothe (Trad.). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HERCULANO, Selene. O CLAMOR POR JUSTIÇA AMBIENTAL E CONTRA O RACISMO AMBIENTAL. ©INTERFACEHS – **Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, São Paulo, 3, n. 1, Jan./Abr. 2008. Disponível em: http://www.interfacehs.sp.senac.br/BR/artigos.asp?ed=6&cod_artigo=113.
- HERKENHOFF, João Baptista. **Direito e cidadania**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.
- HOBBSBAWM, Eric J. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2014: Synthesis Report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Core Writing Team: R. K. Pachauri; L. A. Meyer (ed.). Geneva: IPCC, 2014. 151 p.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2021: The Physical Science Basis**. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (SREX)**: a special report of working groups I and II of the IPCC. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

ISDR – INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION. **Hyogo Framework for Action 2005–2015**: building the resilience of nations and communities to disasters. Geneva: United Nations, 2005.

IWAMA, Allan Yu et al. Educação em redução de riscos de desastres no contexto de mudanças climáticas: desafios para o engajamento comunitário transformador. In: MOURA, M. de O.; CUNICO, C.; LUCENA, D. B. (org.). **Riscos, vulnerabilidades e desastres socioambientais: concepções e estudos de caso**. João Pessoa: Editora UFPB, 2023. v. 1, p. 132-149.

JOHNSON, R. Burke. Mixed methods research: a research paradigm whose time has come. **Educational Researcher**, Washington, v. 33, n. 7, p. 14–26, 2004. DOI: <https://doi.org/10.3102/0013189X033007014>.

JOSHI, Ankur *et al.* Likert scale: explored and explained. **British Journal of Applied Science & Technology**, v. 7, n. 4, p. 396–403, 2015. DOI: <https://doi.org/10.9734/BJAST/2015/14975>.

JUNIOR, Eduardo Brandão Lima *et al.* ANÁLISE DOCUMENTAL COMO PERCURSO METODOLÓGICO NA PESQUISA QUALITATIVA. **Cadernos da Fucamp**, Monte Carmelo, 20, n. 44, 2021. 36-51.

KASVAN, Alice. Sete princípios para uma adaptação equitativa aos efeitos das mudanças climáticas. In: Farber, Daniel A.; Carvalho, Déltion Winter de (orgs.) **Estudos aprofundados em Direito dos Desastres**: Interfaces comparadas. 1^a. ed. Curitiba: Editora Prismas, 2017. p. 123-142.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa de Lara. Pesquisa documental: considerações sobre conceitos e características na pesquisa qualitativa. **CIAIQ 2015 – Investigação Qualitativa em Educação**, v. 2, p. 243–247, 2015.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. ISBN 978-85-7307-489-5.

LAWSON, Nigel. *An appeal to reason: a cool look at global warming*. London: Duckworth, 2001.

LEITE, Glauco Salomão; SANTOS, Matheus de Oliveira; SALOMÃO, Maria Auxiliadora Souza Rodrigues de Oliveira. Moradia digna e a proteção jurisdicional dos direitos sociais: conteúdo, limites e exigibilidade. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica - RIHJ**, Belo Horizonte, julho/dezembro 2024. 143-162.

LEITE, José Rubens Morato. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LIKERT, Rensis. A technique for the measurement of attitudes. **Archives of Psychology**, New York, v. 22, n. 140, p. 1–55, 1932.

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOSEKANN, Cristiana. **Justiça ambiental, conflitos ecológicos e participação política no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2019.

LUCENA, Rejane *et al.* Educação Para A Redução De Riscos E Desastres (ERRD): o papel da educação formal e não formal na sensibilização para formação da consciência cidadã. **Revista Contemporânea**, Caruaru, 2024. 1-22.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 2. ed. São Paulo: EPU, 2013.

LUHMANN, Niklas. **Risk: a sociological theory**. New Jersey: Aldine Transactions, 2002.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais: lineamientos para una teoría general**. México: Alianza Editorial, 1991.

MANTELLI, Gabriel Antonio Silveira; LEMOS, Patrícia Faga Iglecias (Orientadora). DIREITO DOS DESASTRES E POLÍTICAS PÚBLICAS: PROTEÇÃO JURÍDICA DE COMUNIDADES VULNERÁVEIS EM TERMOS SOCIOAMBIENTAIS. **Tese de Láurea apresentada ao Departamento de Direito Civil (DCV) da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito**, São Paulo, 2015.

MARCHEZINI, Victor *et al.* Levantando a lebre da redução de riscos de desastres: aprendizagens da Campanha #AprenderParaPrevenir. **Humanidades & Inovação**, Palmas, v. 8, n. 37, 2021. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/3986>. Acesso em: 8 mai. 2026.

MARCHEZINI, Victor *et al.* Redução de riscos de desastres, ciência cidadã e monitoramento participativo: experiências no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 22, e01762, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0176r2vu19L4TD>.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MATSUO, Takeru *et al.* Community resilience and participatory approaches to disaster risk reduction in Japan. **International Journal of Disaster Risk Reduction**, Amsterdam, v. 22, p. 108–117, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2017.02.013>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MERLIN, Luiz Antônio. **Participação popular na gestão pública: instrumentos e desafios**. São Paulo: Atlas, 2004.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551–579, maio/jun. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006>.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 237–248, jul./set. 1993. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X1993000300002>.

NETO, Domenico Pennino; CARVALHO, Délton Winter de. A INTERSECÇÃO ENTRE O DIREITO AMBIENTAL E O DIREITO DOS DESASTRES: UMA INTERAÇÃO NECESSÁRIA. **Artigo apresentado para a Disciplina DIREITO, POLÍTICA E MEIO AMBIENTE, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS**, São Leopoldo, 2018.

NOGUEIRA, Wanda Lemos Paixao; RODRIGUES, Gabriel Jucá Ramos; FERREIRA, Adriano Fernandes. O Direito dos Desastres: Caminhos Jurídicos ao Gerenciamento de Riscos na Amazônia. **PIXELS**, Ano III, Vol. I, jan./jun. 2021. 126-135.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de; RITTER, Ediani da Silva. O direito dos desastres e a legislação urbana brasileira: a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Estatuto da Cidade e o Decreto nº 10.692/2021. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, jul./dez. 2021. 203-218.

OLIVEIRA, Rosane; KRÜGER, Eduardo Leite. Vulnerabilidade climática urbana: mapeamento e análise em cidades brasileiras. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 47, p. 246–265, 2018. DOI: <https://doi.org/10.5380/dma.v47i0.55984>.

ONU. **Povos resilientes, planeta resiliente: um futuro digno de escolha**. Nova Iorque: Nações Unidas, 2012.

OSOFSKY, Hari M. *Disaster, climate change, and legal liability*. In: **CARBONNEAU, Thomas (ed.). Research handbook on climate change law**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015.

PERUZZO, Cicilia M. Krohling. **Comunicação nos movimentos sociais: a participação na construção da cidadania**. Petrópolis: Vozes, 1999.

PUTNAM, Robert D. **Bowling Alone: the collapse and revival of American community**. New York: Simon & Schuster, 2000.

PUTNAM, Robert D. **Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy**. Com Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RAPPAPORT, Julian. Terms of empowerment/exemplars of prevention: toward a theory for community psychology. **American Journal of Community Psychology**, New York, v. 15, n. 2, p. 121–148, 1987. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF00919275>.

ROSA, Teresa Da Silva *et al.* A EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO ESTRATÉGIA PARA A REDUÇÃO DE RISCOS SOCIOAMBIENTAIS. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, XVIII, n. 3, jul.-set. 2015. 211-230.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, George Luiz Pereira; SOUZA, Lucas Barbosa e. Os desastres e a carta humanitária: variáveis para o desenvolvimento de indicadores e aperfeiçoamento das ações de socorro e assistência. In: Almeida, Lutiane Queiroz de; Saito, Silvia Midori (Orgs.) **Indicadores de desastres no Brasil**. Natal: Edufrn, 2025. Cap. 16, p. 603-642. Disponível em: <https://georisco.ufrn.br/wp-content/uploads/2025/11/indicadores-de-riscos-de-desastres-no-Brasil.pdf>.

SANTOS, Viviana Maura dos *et al.* Construção de um sistema de indicadores de resiliência para organizações governamentais de gerenciamento de riscos e desastres no Brasil. In: Almeida, Lutiane Queiroz de; Saito, Silvia Midori (Orgs.) **Indicadores de desastres no Brasil**. Natal: Edufrn, 2025. Cap. 20, p. 756-792. Disponível em: <https://georisco.ufrn.br/wp-content/uploads/2025/11/indicadores-de-riscos-de-desastres-no-Brasil.pdf>.

SARAT, Austin; LEZAUN, Javier. After legal consciousness: empire and the making of law. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 5, p. 1–20, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p. 1–15, 2009.

SEN, Amartya. **The Idea of Justice**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009. Edição em brochura: 2011.

SETZER, Joana. **Governança ambiental e mudanças climáticas no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2015.

SHKLAR, Judith N. **The Faces of Injustice**. New Haven: Yale University Press, 1990.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SINGH, Ajay Shankar; MASUKU, Micah B. Sampling techniques and determination of sample size in applied statistics research: an overview. **International Journal of Economics, Commerce and Management**, v. 2, n. 11, p. 1–22, 2014.

SINGH, Jitendra *et al.* Validity of Likert scale measurement in a university environment. **Journal of Education and Practice**, v. 6, n. 17, p. 48–56, 2015.

SUASSUNA, Cynthia Carneiro de Albuquerque. Um sistema de indicadores para avaliação dos aspectos institucionais de resiliência das cidades. *In*: Almeida, Lutiane Queiroz de; Saito, Silvia Midori (Orgs.) **Indicadores de desastres no Brasil**. Natal: Edufrn, 2025. Cap. 19, p. 717-755. Disponível em: <https://georisco.ufrn.br/wp-content/uploads/2025/11/indicadores-de-riscos-de-desastres-no-Brasil.pdf>.

SULAIMAN, Samia Nascimento; JACOBI, Pedro Roberto (org.). **Melhor prevenir: olhares e saberes para a redução de risco de desastre**. São Paulo: IEE-USP, 2018. Disponível em: http://www.iee.usp.br/sites/default/files/Melhor%20prevenir_ebook2.pdf. Acesso em: 8 mai. 2026.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2002.

THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da pesquisa científica em ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2016.

THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

TIERNEY, Kathleen J. **The social roots of risk: producing disasters, promoting resilience**. Stanford: Stanford University Press, 2014.

TORO, José Bernardo. **A construção do público: cidadania para uma sociedade democrática**. Rio de Janeiro: Senac Rio, 2005.

UNDRR – UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030**. Geneva: UNDRR, 2015.

UNICAP. Universidade Católica de Pernambuco. **Site da Unicap**, s.d. Disponível em: <https://portal.unicap.br/ihu/quem-somos>. Acesso em: 6 Novembro 2025.

UNICAP. Universidade Católica de Pernambuco. **Site da Unicap**, s.d. Disponível em: <https://portal.unicap.br/limcs>. Acesso em: 6 Novembro 2025.

VALENCIO, Norma. **Sociologia dos desastres**: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: RiMa Editora, 2012.

VALLA, Victor Vincent. Sobre Participação Popular: uma questão de perspectiva. **Cad. de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 1998. 14 (Sup. 2): 7-18.

VERCHICK, Robert R. M. **Facing Catastrophe**: environmental action for a post-Katrina world. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

VERCHICK, Robert. (In)justiça dos desastres: a geografia da capacidade humana. In: Farber, Daniel; Carvalho, Délton Winter de (Orgs.) **Estudos Aprofundados em Direito dos Desastres**: interfaces comparadas. Curitiba: Prismas, 2017. p. 59-112.

VERCHICK, Robert. **Facing Catastrophe**: Environmental Action for a Post-Katrina World. [S.l.]: Harvard University Press, 2012.

WAKITA, Tetsuji *et al.* Appropriate use of the Likert scale for medical research: suggestion for its analysis and reporting. **Comprehensive Psychiatry**, v. 53, n. 5, p. 605–617, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.comppsy.2011.10.001>.

WALKER, Brian *et al.* Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. **Ecology and Society**, v. 9, n. 2, art. 5, 2004. Disponível em: <https://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/>. Acesso em: 22 jan. 2026.

WENDAUSEN, Agueda Lenita Pereira. **Empoderamento e participação em saúde**: desafios para a promoção da saúde. Florianópolis: EdUFSC, 2009.

WU, Chao *et al.* Improving social vulnerability assessment for disaster risk reduction: a methodological review. **Environmental Research Letters**, Bristol, v. 13, n. 10, e103002, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/aae74a>.