

Rio de Janeiro, RJ / Outubro, 2025

Políticas Públicas sobre Gestão de Riscos no Brasil



***Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Embrapa Solos
Ministério da Agricultura e Pecuária***

ISSN 1517-2627 / e-ISSN 2966-2443

Documentos 249

Outubro, 2025

Políticas Públicas sobre Gestão de Riscos no Brasil

***Andressa Cristina Pinto de Almeida Costa
Ana Paula Dias Turetta***

***Embrapa Solos
Rio de Janeiro, RJ
2025***

Embrapa Solos

Rua Jardim Botânico, 1024.
Jardim Botânico.
Rio de Janeiro, RJ
22460-000
www.embrapa.br/solos
www.embrapa.br/fale-conosco

Comitê Local de Publicações

Presidente

Cláudia Pozzi Jantalia

Secretário-executivo

Marcos Antônio Nakayama

Membros

*Bernadete da Conceição Carvalho
Gomes Pedreira, David Vilas Boas
de Campos, Evaldo de Paiva Lima,
Helga Restum Hissa, José Francisco
Lumbreras, Joyce Maria Guimarães
Monteiro, Lucia Raquel Queiroz Pereira
da Luz, Maurício Rizzato Coelho e
Wenceslau Geraldes Teixeira*

Edição executiva

Marcos Antônio Nakayamal

Revisão de texto

Marcos Antônio Nakayama

Normalização bibliográfica

Enyomara Lourenço Silva

Projeto gráfico

Leandro Sousa Fazio

Diagramação

Alexandre Abrantes Cotta de Mello

Foto da capa

Fernando Zhiminaicela via Pixabay

Publicação digital: PDF

Todos os direitos reservados

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte,
constitui violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610).

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Embrapa Solos

Costa, Andressa Cristina Pinto de Almeida

Políticas Públicas sobre Gestão de Riscos no Brasil / Andressa Cristina Pinto de Almeida
Costa, Ana Paula Dias Turetta. – Rio de Janeiro : Embrapa Solos, 2025.

PDF (27 p.) : il. color. – (Documentos / Embrapa Solos, e-ISSN 2966-2443 ; 249).

1. Emergência climática. 2. Vulnerabilidade socioambiental. 3. Risco ambiental.
4. Política Pública. 5. Produção agrícola. 6. Consumo. 7. Segurança alimentar. 8.
Agricultura Familiar. I. Turetta, Ana Paula Dias. II. Embrapa Solos. III. Título. IV. Série.

CDD (21. ed.) 304.2

Enyomara Lourenço Silva (CRB-4/1569)

© 2025 Embrapa

Autores

Andressa Cristina Pinto de Almeida Costa

Arquiteta e urbanista, mestra em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ

Ana Paula Dias Turetta

Geógrafa, doutora em Ciências do Solo, pesquisadora da Embrapa Solos, Rio de Janeiro, RJ

Apresentação

As crises desencadeadas por desastres climáticos e pela pandemia de Covid-19 tornaram ainda mais visíveis as fragilidades que atravessam os sistemas agroalimentares e os territórios rurais brasileiros. Em regiões com histórico de vulnerabilidades socioambientais, como o município de Nova Friburgo (RJ), essas ocorrências não apenas interromperam rotinas produtivas e comerciais, como também aprofundaram desigualdades, afetando direta e indiretamente a segurança alimentar e nutricional de agricultores e consumidores.

Este trabalho surge do esforço de compreender, a partir de uma perspectiva territorial, os efeitos combinados desses eventos sobre a produção agrícola. A pesquisa parte da observação de episódios concretos (enchentes, deslizamentos e o isolamento provocado pela pandemia) para refletir sobre como essas situações se conectam a questões estruturais mais amplas: o modelo de uso e ocupação do solo, a organização das políticas públicas, as formas de produção e a capacidade adaptativa dos indivíduos que vivem e trabalham na agricultura, bem como aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade socioambiental.

A abordagem adotada procura interligar diferentes dimensões dos problemas (ambiental, econômica, institucional e social), a partir da vivência concreta de um território marcado tanto por sua tradição agrícola quanto por recorrentes emergências. O objetivo não é apenas registrar impactos, mas contribuir para a construção de uma leitura crítica sobre a dinâmica entre riscos, políticas e territórios, com atenção às estratégias locais de resistência e adaptação.

Ao reunir informações, reflexões e dados empíricos, esta publicação pretende subsidiar ações e políticas públicas mais sensíveis ao território, aos ciclos de vulnerabilidade e a importância da agricultura familiar. Ao trazer essas reflexões, o trabalho pretende contribuir para o debate sobre resiliência agroalimentar, justiça territorial e políticas públicas comprometidas com o fortalecimento da agricultura familiar e a garantia do direito humano à alimentação adequada.

A análise dos impactos de eventos extremos, como desastres climáticos e a pandemia de Covid-19, sobre a produção agrícola local, contribui para o entendimento dos riscos que ameaçam a sustentabilidade dos sistemas alimentares. Ao abordar essas questões sob uma perspectiva territorial e multidimensional, o trabalho dialoga com os esforços da Embrapa voltados à resiliência agroalimentar, ao desenvolvimento rural sustentável e ao fortalecimento de políticas públicas baseadas em evidências, especialmente em regiões de maior fragilidade socioeconômica e ambiental.

Adicionalmente, o presente trabalho se relaciona com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1 - ERRADICAÇÃO DA POBREZA — estipulado pelas Nações Unidas (ONU), mais especificamente à meta 1.5, que pretende até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais e 13 - AÇÃO CONTRA A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA, mais especificamente às metas 13.1, que pretende reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países, e 13.2, que visa integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais

Marisa Teixeira Mattioli

Chefe-Geral em exercício da Embrapa Solos

Sumário

Introdução	9
Políticas Urbanas: Gestão de Riscos e de Urgência	14
Referências	22

Introdução

As Políticas Públicas (PP) no Brasil surgiram no século XX, como resposta à demanda de um novo papel do Estado, destinadas à promoção do bem-estar social. As PP são um compromisso de longo prazo que visam suprir necessidades cotidianas apresentadas pela sociedade em determinadas áreas, como saúde, educação e saneamento básico, entre outros (Cunha; Cunha, 2003; Tude, 2015). Devido à sua importância perante a sociedade, tais pontos foram inseridos na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), na seção que trata dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, torna-se relevante discutir as políticas públicas voltadas à gestão de riscos socioambientais e urbanos, particularmente em territórios rurais e em áreas de maior vulnerabilidade social e ambiental. Trata-se de regiões que são frequentemente expostas a desastres naturais, como enchentes, deslizamentos e secas, a processos de degradação ambiental e situações de vulnerabilidade social, que evidenciam a necessidade de ações preventivas e articuladas entre as diferentes esferas do poder público.

A compreensão e o aperfeiçoamento dessas políticas são essenciais para promover o fortalecimento de sistemas produtivos e comunidades diretamente envolvidos no abastecimento alimentar e na conservação dos recursos naturais, dimensões essas que se articulam com os princípios da sustentabilidade e da inovação em contextos rurais e agroambientais.

Várias definições de políticas públicas são possíveis, levando em consideração o fato de que possuem caráter interdisciplinar e que podem ser alteradas de acordo com o foco de aplicação. Por vezes, é comum encontrar apontamentos de modo genérico e amplo, como indicações de ações estatais que se fazem presentes em campanhas políticas, o que dificulta ainda mais a elaboração de uma teoria que defina política pública. Além disso, é relevante entender as implicações na sociedade e na economia sendo, deste modo, necessário

entender a inter-relação entre os diferentes setores que compõem a realidade (Fonte, 2005; Souza, 2006).

Apesar das múltiplas possibilidades, para este trabalho, consideraremos a definição proposta por Melazzo (2010, p. 19):

políticas públicas são conjuntos de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos, envolvendo procedimentos formais, informais e técnicos que expressam relações de poder e que se destinam à resolução de conflitos quanto a direitos de grupos e segmentos sociais ou como o espaço em que são disputadas diferentes concepções a respeito da formulação e implementação de direitos sociais, bem como sua extensão a diferentes grupos sociais.

Trata-se, assim, de uma forma de colocar esses direitos ao alcance de todos, expressos através de leis e serviços sociais, tentando responder aos interesses de diferentes segmentos de uma sociedade. Para existir uma Política Pública é necessário que ela seja mediada pelo Poder Público, sendo função dos governos municipais, estaduais e federais torná-la parte de sua agenda de atuação. A Política Pública, deste modo, constitui-se num campo de ação que disponibiliza e estende o acesso a direitos coletivos a cidadãos.

Os estudos das políticas públicas são de grande valia para o planejamento das ações dos governos, seja em nível municipal, estadual ou federal, das empresas e até dos cidadãos comuns (Tude, 2015). Complementarmente, durante esse processo, a identificação dos atores e dos interesses que permeiam as questões postas favorece a compreensão de como evoluem as proposições e dos motivadores levados em consideração (Cunha; Cunha, 2003). Ou seja, para se entender como são pensadas e elaboradas as políticas públicas precisamos saber onde estão inseridos os atores, e a qual classe estão ligados seus interesses, para, então, entender o modo que algo é feito ou, até mesmo, porque não é feito. Um desafio central enfrentado por aqueles encarregados de desenvolver políticas é compreender a interação dos mundos social, técnico e natural e identificar formas eficazes de ação (Medd; Marvin, 2005).

De acordo com Raeder (2015), podem ser definidas cinco fases dos processos para a formulação de Políticas Públicas, sendo elas: percepção e definição de problemas, formação da agenda decisória, formulação de programas e projetos, implementação das políticas delineadas, e monitoramento e avaliação das ações planejadas. O autor ressalta que não devemos considerar essas fases como etapas sequenciais e rígidas, tendo em vista que podem se alternar e até mesmo se misturar. Se somente o planejamento for feito, a sociedade terá o fundamento teórico, que embasa juridicamente os direitos básicos dos indivíduos. No entanto, não terá uma política com aplicação prática que possa surtir efeito na sociedade. A implementação surge como a parte prática do processo. No entanto, depende totalmente da etapa anterior, que define os problemas e modos de solução. Já a análise e a avaliação servem para verificar acertos e erros do que foi proposto e implantado e, com base nisso, reconfigurar ou ajustar detalhes da PP, se necessário (Cardoso Júnior; Cunha, 2015).

Apesar das várias legislações, da qualidade e dos ajustes das mesmas, é relevante considerar que uma política pública perfeita é uma utopia, dada a complexidade dos problemas sociais e dos múltiplos fatores contidos nessas questões (Ollaik; Medeiros, 2011; Tude, 2015). Ao desenvolver uma política pública, por exemplo, é necessário reconhecer que os indivíduos sempre visam um objetivo e, deste modo, os benefícios devem ser mais relevantes do que os custos. Outro fator é a necessidade de identificar os atores envolvidos e os atingidos pela elaboração das políticas e, assim, entender quais os interesses levados em consideração e os motivos que levaram às decisões tomadas. A compreensão da política pública demanda o reconhecimento de que existem múltiplos e, por diversas vezes, contrastantes interesses envolvidos, como o da população e o dos planejadores, e, por isso, sempre haverá uma parcela descontente com a sua implantação.

Apesar da implementação e elaboração perfeita ser inatingível, o foco pode ser uma política pública de qualidade. Chater (2015) defende que o comportamento humano deve ser analisado na implementação das políticas públicas, considerando o que o autor denomina

como “ator racional”, ou seja, os indivíduos totalmente racionais e bem-informados. Portanto, segundo Chater (2015) não adianta modificar a legislação, se não for feito um trabalho em conjunto com a sociedade, levando em consideração vários aspectos presentes na realidade dessa população, constituindo um processo de conscientização, sem o qual as políticas públicas não alcançarão sua devida efetividade.

Outro elemento relevante ao considerar as PP é a multisetorialidade, ou seja, tratar de forma integrada habitação, saúde, atenção social, entre outras áreas que se inter-relacionam, mas que, nas políticas atuais, costumam ser pensadas e formuladas de maneira isolada ou pouco integrada (Nogueira et al., 2014). Sob a ótica da integração, também pode ser considerada a multimunicipalidade, que reconhece a autonomia dos municípios, embora entenda que existe um processo de dependência entre municípios limítrofes. Logo, se os planejamentos forem feitos visando à complementaridade, a resposta rápida e eficaz será mais viável.

Na análise e avaliação de políticas implementadas por um governo, fatores de diferentes natureza e determinação são importantes (Höfling, 2001). Ao analisar e elaborar políticas públicas é preciso reconhecer a temática como multidisciplinar e multifacetada e, dessa forma, considerar o modo de vida, o terreno, a produção e outros aspectos que fazem diferença nas necessidades dos indivíduos de cada localidade. Mesmo que, alguns aspectos sejam parecidos em lugares diferentes, a solução do problema sempre terá particularidades locais. Além disso, nenhum fator pode ser considerado isolado, uma vez que a temática pode variar de acordo com o ponto de vista que está sendo aplicado sob ela. Reconhece-se que, apesar de haver pontos de convergência entre diferentes eventos e localidades, cada implantação de PP deve considerar os processos idiossincráticos que se desenvolvem em ocorrências únicas tornando cada política e projeto absolutamente singular.

Logo, o planejamento não deve ser feito de forma generalista e abrangente, mas considerando as particularidades de cada localidade, como população, renda, grau de escolaridade, fonte de renda,

modo de ocupação do espaço, relevo, e os diversos fatores que afetam direta e indiretamente as decisões, como os interesses políticos, a participação efetiva dos indivíduos nas decisões e os interesses da classe dominante, entre outros. Além disso, é necessário considerar que, apesar da importância das PP do ente federal e estruturantes, só estas não seriam capazes de ter uma aplicabilidade eficaz nos municípios, sendo necessária uma análise das políticas públicas no contexto municipal, tendo como intuito a real solução das problemáticas da sociedade. Segundo Vargas (2010) o planejamento deve levar em consideração a questão técnica e, também, a questão social e política, focando assim nas problemáticas municipais. Ou seja, é necessário, além da questão teórica, reconhecer as idiosincrasias sob uma ótica pragmática, pois assim será possível compreender o que ocorre na prática, reconhecendo a realidade de cada localidade, para, então, elaborar propostas adequadas.

Diante dessa multiplicidade de fatores que compõem o ciclo das políticas públicas, desde a formulação até a avaliação, é fundamental compreender como essas diretrizes se articulam no enfrentamento de situações críticas e complexas. É nesse contexto que se insere a gestão de riscos e desastres, entendida como um campo das políticas públicas que exige planejamento intersetorial, ação integrada e capacidade de resposta rápida e eficaz. A seguir, serão discutidas as diretrizes e instrumentos voltados à gestão de riscos no Brasil, com destaque para os marcos normativos, desafios de implementação e limites das políticas de urgência

Políticas Urbanas: Gestão de Riscos e de Urgência

A descentralização do poder decisório, que teve como marco a Carta Constitucional de 1988, baseado na descentralização político-administrativa, deu nova forma à organização do sistema federativo brasileiro (Cunha; Cunha, 2003; Leite, 2009). O novo formato transferiu diversas atribuições, responsabilidades e recursos da instância federal para os níveis estaduais e municipais de governo, trazendo autonomia aos entes subfederados, estados e municípios, na organização e gestão de suas políticas públicas. No entanto, tal descentralização não foi acompanhada pela capacitação técnica dos servidores das esferas administrativas estaduais e municipais para que estes fossem capazes de gerir as políticas públicas sob sua responsabilidade, de maneira autônoma e isolada. Contudo, para além da questão técnica, ainda há dificuldades com o repasse de recursos (Nogueira et al., 2014), estrangulando a capacidade operacional dos entes subfederados.

Além da Carta Constitucional, outros marcos regulatórios de descentralização relacionados às cidades foram criados. O Ministério das Cidades, em 2003, implementou a Ação de Apoio a Programas Municipais de Redução e Erradicação de Riscos dentro do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários da Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Tal ação de apoio é relevante tanto na questão técnica da elaboração das políticas quanto na integração entre os municípios e os seus setores. Ou seja, essa ação entra como um modo de padronizar os planos, e de facilitar a gestão de riscos trabalhando em cooperação (Nogueira et al., 2014).

Há várias legislações em vigência no Brasil que tratam das políticas públicas relacionadas à gestão de riscos, dentre elas destacam-se: a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) - instituída pela Lei nº 9.433/1997, Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) - instituída pela Lei nº 12.608/2012, Estatuto da Cidade

- instituído pela Lei nº 10.257/2001, Lei nº 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima B. Embora não tenha como foco direto a gestão de desastres, a Política Nacional de Recursos Hídricos contribui para a redução de riscos relacionados à escassez e ao uso inadequado de água, um instrumento complementar na governança de riscos ambientais.

Segundo Assumpção e colaboradores (2017), a legislação existente no país é bastante avançada, ou seja, oferece embasamento teórico e, se de fato houvesse implementação e fiscalização do cumprimento das mesmas, promoveria uma efetiva redução nas ocorrências de desastres. E, mesmo quando ocorressem, haveria diminuição no número de afetados e de fatalidades.

Analisando essas legislações, percebe-se que elas apresentam diferentes focos em relação às fases de prevenção e resposta aos desastres. Por exemplo, a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997) tem caráter mais preventivo, ao buscar a gestão sustentável dos recursos hídricos e contribuir para a diminuição de riscos relacionados a enchentes e secas. Já a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012) e a lei que atualiza o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 13.675/2018), concentram-se principalmente nas ações de resposta emergencial e a recuperação após a ocorrência dos desastres. Essa priorização das ações de urgência em detrimento das medidas preventivas reflete a crítica central deste trabalho: onde as políticas públicas brasileiras de desastres tendem a atuar mais no enfrentamento das crises já instaladas ao invés de investir de forma contínua e estruturada na prevenção e redução dos riscos.

Dentre as legislações, há também o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres (2012), que tem como eixos principais: mapeamento; monitoramento e alerta; prevenção e infraestrutura; e resposta a desastres. Esse plano entrou em vigor em agosto de 2012, sendo uma resposta ao megadesastre acontecido na região serrana do estado do Rio de Janeiro. Os aspectos levantados por esse plano visam a atenção aos desastres tendo como intuito minimizar ou até

mesmo evitar os danos causados pelo mesmo, bem como conformar uma efetiva e rápida resposta à ocorrência .

Os programas principais, de acordo com Liberato (2016), são três, criados pelo Ministério da Integração Nacional para desenvolver ações de defesa civil, sendo eles: Prevenção e Preparação para Desastres; Respostas aos Desastres e Reconstrução; e Gestão e Respostas a Desastres Naturais.

No entanto, é importante que seja levado em consideração que apesar dessas políticas públicas, e da ampliação das iniciativas de prevenção, do ano da tragédia em 2011 até o ano de 2012, o orçamento nacional previsto e os investimentos destinados às PP de enfrentamento a desastres ambientais não tiveram continuidade. A meta para o período de 2012 a 2014 era de 15,6 bilhões de reais, no entanto, nesse período só foram desembolsados 7,3 bilhões, e de 2012 até 2017 foram gastos 11,2 bilhões (menos de 2 bilhões por ano em um país de dimensões continentais) (Estarque, 2018). Com esses dados, pode-se perceber que os investimentos não alcançaram sequer a metade do que foi originalmente previsto. O montante absolutamente insuficiente para a execução dos projetos afeta sobremaneira a capacidade de intervenção do Estado por meio das PP, reduzindo ações preventivas, bem como a continuação de projetos em andamento, mesmo quando em momentos de crise.

Se a questão de penúria do orçamento prejudica direta e indiretamente a elaboração de políticas públicas, esse quadro é agravado ainda mais pela ausência de dados ou dados insuficientes para o planejamento eficaz, tais como informações meteorológicas detalhadas, dados geográficos sobre áreas de risco, registros socioeconômicos das populações vulneráveis e estatísticas históricas dos desastres (Nogueira et al., 2014). A falta desses dados compromete a capacidade dos gestores públicos de realizarem diagnósticos precisos, monitoramento eficiente e adoção de medidas preventivas adequadas.

Apesar do avanço da legislação nacional sobre políticas de gestão de riscos, de acordo com Medd e Marvin (2005) não existe uma conceituação única de crise, podendo ser definida como eventos súbitos, ou até mesmo como uma parte normal do mundo em que

vivemos. Essa variação no conceito está relacionada aos autores supracitados. Apesar da multiplicidade de definições sobre a noção de crise, há consenso em afirmar a importância do planejamento prévio para o enfrentamento das crises, tendo em vista eventos anteriores, e até mesmo um planejamento para evitar que crises aconteçam e/ou minimizem os seus impactos para a sociedade.

No que tange aos perigos denominados “naturais”, há inúmeras estatísticas que confirmam o crescimento das perdas humanas e econômicas em todo o mundo, ao mesmo tempo em que crescem a frequência e a magnitude desses eventos (Almeida; Pascoalino, 2014). De acordo com Almeida e Pascoalino (2014), o Brasil em 2008 estava no 13º lugar dos países afetados por fenômenos naturais perigosos, tendo um número de mais ou menos dois milhões de pessoas afetadas de algum modo, principalmente pelos processos atmosféricos (precipitações pluviométricas, entre outros).

A legislação nacional precisa estar em consonância com essa realidade, em que milhões de pessoas por ano têm sua vida impactada por crises ambientais, e buscar evitar desastres ou, ao menos, diminuir os níveis de perdas provenientes das ocorrências. A compreensão das diferentes possibilidades de atuação de políticas públicas sobre a prevenção e enfrentamento das crises passa pela diferenciação entre Políticas de Gestão de Riscos e Políticas de Urgência/Gestão de Crise.

Nesse contexto, é fundamental distinguir entre os conceitos de risco e de urgência, que, embora relacionados, apresentam naturezas e finalidades distintas. Risco pode ser compreendido como a possibilidade da ocorrência de eventos adversos que gerem danos sociais, econômicos e ambientais, enquanto urgência refere-se à necessidade de resposta imediata e emergencial após a ocorrência desses eventos, demandando ações rápidas para minimizar seus impactos.

No Brasil, a classificação oficial dos riscos contempla diversas categorias que refletem a complexidade dos desafios enfrentados pelo país, e que segue as diretrizes estabelecidas em legislações vigentes, tais como: Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a

Desastres (Brasil, 2012a) e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012).

Entre os principais tipos de riscos reconhecidos pelas políticas nacionais destacam-se os naturais, que abrangem fenômenos como enchentes, deslizamentos, secas e tempestades; os tecnológicos, relacionados a falhas em processos industriais, acidentes com produtos químicos e rompimentos de barragens; os sanitários, que envolvem epidemias e pandemias; e os sociais e urbanos, associados a vulnerabilidades populacionais e a ocupação inadequada do território (Brasil, 2012b).

A definição e classificação desses riscos são essenciais para a formulação de políticas públicas integradas e específicas que atuem na prevenção, mitigação e na resposta adequadas, considerando as particularidades locais e regionais, conforme considerado pela UNDRR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2017).

A política de Gestão de Risco, ou Governança da Preparação, como é denominada por Medd e Marvin (2005), é baseada em um tripé, que tem como intuito evitar possíveis desastres: proteção, previsão e prevenção. Sendo a definição de proteção, manter a integridade dos bens naturais, bem como manter o bem-estar dos indivíduos; previsão é a regulamentação da ocupação do solo, informações das comunidades em risco, retornos de experiência, entre outras ações; a prevenção, por sua vez, refere-se aos sistemas de monitoramento e alerta, organização de emergência e gestão da crise, reparações e cobertura de seguros (Santos, 2014). As políticas de gestão de riscos são projetos de longo prazo que contém intervenções e planejamentos, nem sempre vistos pela sociedade.

A Política de Urgência ou Gestão de Crise é pensada buscando resolver o problema depois da crise posta. Essa solução imediatista acaba tendo o viés de expressar certa celeridade na resposta. No entanto, o critério basilar de sua utilização é a “velocidade de ser visto ‘fazendo algo’ que é trazida à tona, não o tempo para reflexão e planejamento” (Medd; Marvin, 2005; Nogueira et al., 2014). Ou seja, essa rapidez se dá sem planejamento prévio ou é efetivada de modo generalista e, assim, produz uma resposta que não supre a

real necessidade dos indivíduos, e que não tem o cuidado de evitar ou ao menos minimizar os efeitos que causam à população. No entanto, mesmo com essas questões, tais atos, por serem conspícuos, midiáticos, e ocorrerem em momentos de crise e desespero, são mais expressivos e ficam marcados aos olhos da sociedade como algo positivo, fazendo com que a atitude possa vir a se converter em futuras vantagens (por exemplo, vitórias em pleitos eleitorais) aos responsáveis, como prefeitos, governadores ou outros atores sociais.

Políticas de urgência são comuns no contexto brasileiro. A Política Nacional de Defesa Civil, por exemplo, apesar de sua relevância, é uma ferramenta de gestão de crise, de acordo com Santos (2014), tendo em vista que o mesmo entra em ação após a crise posta.

Em muitos casos não há, por parte do poder público, qualquer iniciativa prévia ao desastre, que busque evitar, ou ao menos minimizar seus impactos. Como resultado, a população é severamente afetada pelas crises e pelos problemas derivados das mesmas. Sob tal conformação, as políticas públicas brasileiras não suprem a real necessidade dos indivíduos e padecem de planejamento e concepções de médio e longo prazo (Medd; Marvin, 2005).

Consideraremos risco em oposição ao conceito de destino e fatalidade, podendo ser associado ou substituído por expressões como vulnerabilidade e danos potenciais e, dessa forma, ser definido como a probabilidade que um evento tem de se tornar realidade, seja ele esperado ou não (Gondim, 2007; Dagnino; Carpi Junior, 2007).

A partir desta concepção torna-se muitas vezes factível preparar as localidades para, caso esses eventos ocorram, que seus impactos negativos sejam os menores possíveis. Assim, alternativas envolvendo políticas que antecedam e busquem prevenir a ocorrência de desastres e crises devem ser pensadas e implantadas. O ideal é que políticas prévias de gestão de risco sejam capazes de reduzir a necessidade das políticas de urgência.

Dentro dessa diferenciação entre gestão de riscos e de urgência, é relevante ter consciência de que o modo como a população responde às ações do poder público acaba por modelar o comportamento deste agente. Ações voltadas à gestão de riscos acabam por não

impactar a percepção da sociedade, que não reconhece quando a ação é executada, e muitas vezes criticam os entraves causados pela execução da mesma. O saneamento público é uma política pública que sofre com esta lógica. Apesar de sua relevância e de críticas difusas à contaminação dos aquíferos, não se percebe uma demanda explícita por sua ampliação. Obras de saneamento embora causem transtornos visíveis (interrompem o trânsito, esburacam ruas asfaltadas, produzem barulho e lama...), seus ganhos não são imediatamente percebidos pela sociedade, até porque os dutos e tubulações ficam invisíveis, sob o solo, após o encerramento das obras. Essa percepção diferencial entre benefícios e prejuízos acaba por sustentar uma frase conhecida na política de que “investir em saneamento é enterrar votos”. Os agentes públicos, então, acabam por não investir em políticas de gestão de risco e investem de forma espalhafatosa em políticas de urgência. Assim, quando ocorrem desastres, é de interesse do gestor incubir-se da gestão de urgência, pois “os custos políticos da omissão são muito mais elevados do que os custos políticos da reação exagerada” (Beck, 2008), mesmo que os recursos e esforços sejam mal empregados, reduzindo os benefícios possíveis à população. Ou seja, embora a gestão de risco devesse ser colocada como prioridade pelos gestores, o foco na reação, a gestão de urgência, mesmo que esta seja considerada exagerada e dispendiosa na solução das questões, acaba por ser o mecanismo mais ordinário de enfrentamento dos desastres.

Além da questão dos gastos e da política, é importante entender e analisar por que a cobrança aos atores políticos responsáveis por prezar pelo bem-estar dos indivíduos não é mantida a ponto de resolver as necessidades da população afetada pelos desastres e até mesmo evitar futuras ocorrências. De acordo com Nogueira et al. (2014) a rápida desmobilização tanto política como midiática se dá por vários fatores, mas principalmente devido aos setores afetados, que geralmente envolvem indivíduos com baixos recursos econômicos e em condições extremas de vulnerabilidade. Portanto, a pressão em questões políticas e administrativas não assume forma contundente, uma vez que o bem-estar desses indivíduos não é considerado

prioridade no planejamento. Assim, por vezes, essas populações são deixadas em condições mais precárias do que as que vivenciavam antes da tragédia, e com pouco ou quase nenhum recurso, acarretando dificuldades para se reerguer e/ou reestruturar. Reflete-se aqui, novamente, a contradição de classes entre os atores envolvidos e a destinação das verbas públicas entre as distintas PP, e entre as PP e outras demandas de investimento estatal, que disputam o orçamento público.

As políticas públicas preveem um repasse do governo federal a localidades afetadas pelos desastres naturais, através do Ministério do Desenvolvimento (Brasil, 2022). No entanto, para ter acesso ao valor, governos e prefeituras precisam elaborar um diagnóstico da área afetada, bem como um plano de trabalho para a execução das ações necessárias. Estas visam não somente a recuperação das áreas afetadas, como também a prevenção de acontecimentos futuros.

Segundo Vargas (2010), os desastres precisam ser vistos como situações que dificultam o desenvolvimento municipal, já que ocasionam danos e prejuízos sociais, econômicos e ambientais. Além disso, demandam um gasto elevado com necessidades imediatas, fazendo com que valores que poderiam ser gastos em outras questões sejam revertidos para a recuperação imediata. Deste modo, é possível perceber que a gestão de riscos é um método de extrema relevância para evitar desastres ou, ao menos, diminuir seus impactos sobre a população, bem como, um meio de auxiliar o desenvolvimento municipal.

Embora os efeitos de crises reflitam-se diretamente nos municípios, de acordo com Nogueira et al. (2014), alguns apresentam certa fragilidade econômica e técnico-administrativa, não conseguindo responder eficazmente na implementação e consolidação das políticas na localidade. Por isso, políticas de gestão de riscos de desastres e de crises devem ser pensadas e implementadas de modo integrado, considerando tanto o município - visão local - quanto estruturas mais regionalizadas - visão abrangente. Além do desastre em um município acarretar problemas de maneira direta ou indireta em locais adjacentes, as limitações gerenciais e financeiras dos municípios tornam difícil a atuação independente, de modo a tornar relevante a cooperação

entre municípios. A integração e o fortalecimento de políticas locais e regionais resulta em respostas mais rápidas e eficazes de enfrentamento ao desastre, bem como facilitam o processo de implementação e consolidação das políticas nesses locais.

No Brasil, em oposição à gestão de risco, o foco principal das ações, tem sido a gestão de crise, ou seja, apenas quando a crise já está posta é que se procura uma solução. São recorrentes, após ocorridos os desastres, os relatos de autoridades eximindo-se das responsabilidades sob o argumento de que aquele tipo de acontecimento é algo que não há como prever ou evitar. Apesar da recorrência dos discursos para furtar-se à responsabilidade, é possível usar a análise de desastres anteriores, estudos de informações meteorológicas, conformação hídrica, relevo, índice de ocupação de áreas irregulares, entre outros fatores, para auxiliar nas ações preventivas, planejar e implementar uma política de fato adequada e que demonstre resultados a médio e longo prazo. Há diversos exemplos práticos, que demonstram ser possível, mesmo dentro da realidade atual, produzir e planejar políticas públicas de qualidade, de forma integrada, sem abrir mão da autonomia local.

Referências

ALMEIDA, L. Q.; PASCOALINO, A. **Gestão de risco, desenvolvimento e (meio) ambiente no Brasil - um estudo de caso sobre os desastres naturais de Santa Catarina**. Florianópolis: CEPED/UFSC, 2014. Disponível em: https://www.cepед.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/07/gestao_de_risco_desenvolvimento_e_meio_ambiente_no_brasil.pdf. Acesso em: 1 jul. 2025.

ASSUMPÇÃO, R. F.; SÉGUIN, E.; KLIGERMAN, D. C.; COHEN, S. C. Possíveis contribuições da integração das políticas públicas brasileiras à redução de desastres. **Saúde Debate**, v. 41, número especial, p.

39-49, jun. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/sdeb/2017.v41nspe2/39-49/pt>. Acesso em: 1 jul. 2025.

BECK, U. “Momento cosmopolita” da sociedade de risco. **ComCiência**, n. 104, 2008. Disponível em: https://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-76542008000700009&lng=pt&nrm=is&tlng=pt. Acesso em: 1 jul. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição**: República Federativa do Brasil 1988. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Imprensa Nacional. Decreto n.º 11.219, de 5 de outubro de 2022. Regulamenta o art. 1º-A, o art. 3º, o art. 4º, o art. 5º e o art. 5º-A da Lei n.º 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências obrigatórias de recursos financeiros da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 out. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11219.htm. Acesso em: 2 jul. 2025.

BRASIL. Imprensa Nacional. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regula o uso dos recursos hídricos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jan. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso em: 2 jul. 2025.

BRASIL. Imprensa Nacional. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade: define diretrizes gerais da política urbana, institui o Plano Diretor e dispõe sobre o desenvolvimento urbano sustentável. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm. Acesso em: 2 jul. 2025.

BRASIL. Imprensa Nacional. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CXLVI, n. 249, p. 3, 30 dez. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres**. Brasília, 2012a. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/seguranca/planos-nacionais>. Acesso em: 3 jul. 2025.

BRASIL. Imprensa Nacional. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 abr. 2012b. Seção 1, p. 2. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 3 jul. 2025.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. ; CUNHA, A. S. (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. 475 p. (Ipea. Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento no Brasil contemporâneo, 1). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3521/1/Planejamento%20e%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2025.

CHATER, N. Parte II. Economia comportamental e experimental: teoria e prática. VI. A revolução da ciência comportamental nas políticas públicas e em sua implementação. In: ÁVILA, F.; BIANCHI, A. (org.). **Guia de Economia Comportamental e Experimental**. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015. p. 116-128. 425 p. Disponível em: <http://www.economiacomportamental.org/guia-economia-comportamental.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2025.

CUNHA, E. de P.; CUNHA, E. S. M. Políticas Públicas e Sociais. In: CARVALHO, A.; SALES, F. (org.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003. 142 p. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=FsafZXeaolMC&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 1 jul. 2025.

DAGNINO, R. S.; CAPRI JUNIOR, S. Risco ambiental: conceitos e aplicações. **CLIMEP - Climatologia e Estudos da Paisagem**, v. 2, n. 2, p. 50-86, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/climatologia/article/view/1026/958> >. Acesso em: 12 de jul. 2022.

ESTARQUE, M. **Política de prevenção de desastres naturais definha no país**. Instituto Igarapé. [Rio de Janeiro], 2018. Disponível em: <https://igarape.org.br/politica-de-prevencao-de-desastres-naturais-definha-no-pais/>. Acesso em: 2 jul. 2025.

FONTE, F. M. **Políticas Públicas e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2005. [355 p.]. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=2D1nDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=fontes.+2005+politicas+publicas&ots=SZBfk9YU2i&sig=StT_8XH-Oll6eeOnnUEr-Dx4qqM#v=onepage&q=fontes%2C%202005%20politicas%20publicas&f=false. Acesso em: 1 jul. 2025.

GONDIM, G. M. de M. Do conceito de Risco ao da Precaução: entre determinantes e incertezas. In: FONSECA, A. F.; CORBO, A. M. D. (org.). **O território e o processo saúde-doença**. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007. p. 87-120. (Educação profissional e docência em Saúde: a formação e o trabalho do agente comunitário de saúde, 1). Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/39207>. Acesso em: 2 jul. 2025.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2025.

LEITE, C. K. da S. Descentralização das políticas sociais no Brasil: o lugar dos estados no processo de municipalização. **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 2, p. 306-341, maio 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3846/3150>. Acesso em: 2 jul. 2025.

LIBERATO, J. A. Gastos em proteção e Defesa Civil para prevenção de desastres naturais versus resposta e reconstrução no Brasil. **Revista Técnica CNM**, p. 37-52, 2016. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Gastos%20em%20prote%C3%A7%C3%A3o%20e%20defesa%20civil%20para%20preven%C3%A7%C3%A3o%20de%20desastres%20naturais.pdf. Acesso em: 2 jul. 2025.

MEDD, W.; MARVIN, S. From the politics of urgency to the governance of preparedness: a research agenda on urban vulnerability. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, v. 13, n. 2, p. 44-49, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2005.00455.x>.

MELAZZO, E. S. Problematizando o conceito de políticas públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Revista Tópos**, v. 4, n. 2, p. 9-32, 2010. Disponível em <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2253/2062>. Acesso em: 2 jul. 2025.

NOGUEIRA, F. R.; OLIVEIRA, V. E.; CANIL, K. Políticas públicas regionais para gestão de riscos: o processo de implementação no ABC, SP. **Ambiente & Sociedade**, v. 17, n. 4, p. 177-194, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC1100V1742014>.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, dez. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000600015>.

RAEDER, S. T. O. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. In: **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2015. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856>. Acesso em: 2 jul. 2025.

SANTOS, R. **O colapso da gestão de risco nas cidades brasileiras**. [S. l.: s. n.]: 2014. [não paginado]. Disponível em: https://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/07/o_colapso_da_gestao_de_risco_nas_cidades_brasileiras.pdf. Acesso em: 2 jul. 2025.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWYBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 jul. 2025.

TUDE, J. M. Conceitos gerais de políticas públicas. In: TUDE, J. M.; FERRO, D.; SANTANA, F. P. (org.). **Gestão de políticas públicas**. 1. ed. Curitiba: IESDE Brasil, 2015. 136 p. Disponível em: http://arquivostp.s3.amazonaws.com/qcursos/livro/LIVRO_gestao_de_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 2 jun. 2024.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. **Terminology on disaster risk reduction**. Geneva, 2017. Disponível em: <https://www.undrr.org/terminology/disaster-risk-reduction>. Acesso em: 2 jul. 2025.

VARGAS, R. A. **Guía municipal para la gestión del riesgo**. 1. ed. Bogotá, Colombia: Ministerio Del Interior y de Justicia; [Washington]: Banco Mundial, 2010. 150 p. (Programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal del estado frente a desastres naturales). Disponível em: <http://www.gestiondelriesgo.gov.co/snigrd/archivos/GMGRColombia.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2025.

