

## A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PROMOVE CORRESPONSABILIDADE COMUNITÁRIA? UMA ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA CIVIL DIANTE DE DESASTRES HIDROLÓGICOS

William Böck Polydoro  
João Pedro Schmidt

**GRUPO DE TRABALHO: GT7: Emergência climática, transição energética e ecodesenvolvimento:**

### RESUMO

O presente estudo possui como tema a participação comunitária nas políticas públicas de defesa civil voltadas à gestão de desastres hidrológicos no Brasil. O problema investigado consiste em verificar se a legislação federal vigente, no período de 2010 a 31 de dezembro de 2024, é suficiente para assegurar uma participação efetiva, contínua e com capacidade de influência real por parte das comunidades vulneráveis. A hipótese adotada é a de que, embora a legislação reconheça formalmente o princípio da participação social, ela não estrutura os meios institucionais necessários para sua efetivação, limitando-se a prever mecanismos consultivos de escopo restrito. O objetivo do artigo é analisar criticamente a suficiência normativa da legislação federal quanto à participação comunitária na política de defesa civil, confrontando seus dispositivos com critérios teóricos e dados da realidade institucional. A metodologia empregada é de abordagem dedutiva. A análise demonstra que, apesar dos avanços formais, o ordenamento jurídico federal permanece aquém do necessário para transformar diretrizes participativas em compromissos vinculantes e contínuos.

### Palavras-Chave:

Defesa civil. Comunitarismo. Desastres hidrológicos. Governança participativa.

### 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, os desastres hidrológicos têm se intensificado no Brasil, tanto em frequência quanto em impacto. Entre 2013 e 2024, foram registrados 20.926 decretos municipais de Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública causados por chuvas intensas, inundações, alagamentos, enxurradas e eventos associados. Esses desastres concentraram-se principalmente nas regiões Sul e Sudeste, sendo Santa Catarina (20,5% dos casos), Rio Grande do Sul (16,4%) e Minas Gerais (13,1%) os estados mais afetados (CNM, 2025, p. 24). A magnitude e a repetição desses eventos reforçam que a resposta pontual já não é suficiente — a gestão de riscos passou a depender de uma

estruturação normativa e institucional mais robusta, com maior integração federativa e efetiva participação comunitária.

A participação da comunidade local nas políticas de defesa civil tem sido amplamente reconhecida como vetor de legitimidade, eficácia e justiça territorial. No entanto, o modo como essa participação é normativamente prevista — e efetivamente estruturada — ainda suscita dúvidas. Embora a legislação federal preveja instrumentos como conselhos, planos participativos e núcleos comunitários, permanece o problema de pesquisa central do presente estudo: essas normas são suficientes para assegurar uma participação comunitária real, contínua e com capacidade de influência? Ou, ao contrário, limitam-se a prever mecanismos de consulta episódica, sem redistribuição de poder ou compromisso com a corresponsabilidade?

Parte-se da hipótese de que a legislação federal brasileira — no período compreendido entre 2010 e 31 de dezembro de 2024 — reconhece formalmente a importância da comunidade na gestão dos riscos, mas não estrutura, com a densidade normativa necessária, os meios para que essa participação se torne substantiva. Para verificar essa hipótese, adota-se um método de abordagem dedutivo, combinando análise dogmática da legislação federal vigente com leitura crítica fundamentada em critérios jurídicos e dados empíricos oficiais, com destaque para levantamentos da CNM, do IBGE e de publicações técnicas especializadas acerca de desastres hidrológicos nos municípios brasileiros. A técnica de pesquisa é a revisão bibliográfica, por meio de documentação indireta.

O objetivo, portanto, é examinar a suficiência da legislação federal no que se refere à participação comunitária na política de defesa civil voltada a desastres hidrológicos, a partir do cotejo entre seus dispositivos normativos e a realidade institucional de sua aplicação. O foco recai exclusivamente sobre o plano federal, sem análise de casos locais ou normas estaduais, com recorte temporal que abrange os marcos legais estabelecidos desde a edição da Lei nº 12.340/2010 até as atualizações mais recentes publicadas até 31 de dezembro de 2024.

## **2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NA GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES**

A gestão dos desastres hidrológicos, tal como se estrutura nas sociedades contemporâneas, apresenta uma característica fundamental que a distingue de outras áreas da ação estatal:

sua eficácia depende, em larga medida, da interação entre poder público e coletividade. Diferentemente de políticas públicas cujos resultados podem ser obtidos por atuação centralizada do Estado — como regulação econômica, arrecadação fiscal ou mesmo parte da proteção ambiental —, a gestão de riscos hidrológicos exige articulação direta com os sujeitos que habitam o território vulnerável, pois são eles que vivenciam em primeira pessoa os efeitos dos alagamentos, enxurradas e inundações. Esse vínculo entre vulnerabilidade e territorialidade não é apenas empírico; ele possui implicações normativas e epistemológicas: o saber técnico do Estado, por si só, não é suficiente para antecipar, prevenir ou mitigar os efeitos dos desastres sem o saber social das comunidades afetadas (Carvalho; Damacena, 2012, p. 84).

No plano jurídico, a participação da sociedade civil em políticas de defesa civil e de gestão ambiental deixou de ser uma faculdade para se tornar um requisito normativo. O ordenamento brasileiro contemporâneo consagrou a participação como princípio transversal. No campo ambiental, autores como José Rubens Morato Leite assinalam que o Estado de Direito Ambiental não pode funcionar de forma isolada, e que a proteção eficaz do meio ambiente pressupõe novas formas de comunicação e de articulação entre o Estado e a sociedade, capazes de incorporar os diferentes saberes e valores envolvidos na proteção dos bens ambientais (Leite; Ferreira; Caetano, 2012, p. 43). No campo urbanístico, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) instituiu a gestão democrática como princípio da política urbana, prevendo expressamente a utilização de conselhos, audiências e consultas públicas como meios de garantir o controle social sobre o planejamento territorial. Essa exigência normativa reverbera, também, nas políticas de defesa civil, em que a criação de conselhos, planos participativos e núcleos comunitários passou a integrar a lógica institucional do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC).

Do ponto de vista funcional, a participação comunitária se justifica por três fundamentos que se entrelaçam. O primeiro é a proximidade com o risco: os moradores de áreas alagáveis possuem conhecimento específico sobre dinâmicas locais — pontos de escoamento, horários críticos de cheia, comportamentos anteriores do poder público — que nem sempre são captados pelas análises de gabinete. O segundo é a capacidade de mobilização: grupos organizados em núcleos locais têm maior agilidade para difundir alertas, organizar rotas de evacuação, orientar vizinhos e identificar pessoas com mobilidade reduzida durante eventos críticos. O terceiro é a função democrática: ao envolver os sujeitos diretamente atingidos na formulação e fiscalização das medidas de prevenção, a política de defesa civil se legitima e

se torna menos suscetível ao clientelismo, à priorização arbitrária de obras ou à invisibilização de populações periféricas (Pateman, 1970, p. 43).

O reconhecimento jurídico dessa relevância, no entanto, não resolve uma questão fundamental: como avaliar se a participação comunitária prevista em lei é efetiva? A mera existência de canais formais — conselhos, planos, cadastros de voluntários — não assegura, por si só, que a comunidade exerce papel substantivo na definição das políticas que a afetam. É preciso aferir se tais instrumentos garantem inclusão real, deliberação contínua e repartição de autoridade — três dimensões que, como veremos a seguir, constituem o cerne do que se comprehende por participação suficiente. Para isso, este capítulo se apoia em um referencial teórico que combina autores da teoria democrática participativa, do comunitarismo responsável e da governança deliberativa, a fim de construir os critérios pelos quais, no capítulo seguinte, será examinada a eficácia dos mecanismos de participação comunitária na gestão de riscos de desastres hidrológicos previstos na legislação federal brasileira (Fung, 2006, p. 67).

A partir do comunitarismo responsável proposto por Amitai Etzioni é possível compreender a participação cidadã não apenas como um direito político, mas como um dever ético que se inscreve nas estruturas fundamentais da vida democrática. Etzioni parte da premissa de que a boa sociedade — aquela que promove tanto a liberdade individual quanto a ordem social — não pode ser sustentada exclusivamente pelo Estado ou pelo mercado. A construção de políticas públicas legítimas exige o envolvimento ativo das comunidades, que devem atuar como coautoras na definição dos valores e finalidades coletivas. Para isso, é necessário que haja espaços de deliberação moral, nos quais o diálogo entre diferentes membros da coletividade permita a formação de consensos práticos sobre o bem comum (Etzioni, 2019, p. 17–23).

Esse tipo de participação se distancia das formas instrumentais ou tecnocráticas de governança. Para Etzioni, decisões politicamente sustentáveis emergem quando os indivíduos deliberam não a partir de interesses privados isolados, mas a partir de um senso compartilhado de responsabilidade. Os “diálogos morais” criam condições para a construção de normas legítimas porque se baseiam na internalização de obrigações recíprocas: os cidadãos deixam de agir apenas em função de preferências individuais e passam a considerar o impacto de suas escolhas sobre o tecido social. Ao Estado, cabe reconhecer essa moralidade comunitária como fonte de legitimidade, integrando-a nos processos decisórios e renunciando ao monopólio unilateral da autoridade normativa (Etzioni, 2019, p. 57–59).

No campo específico da formulação de políticas públicas, Etzioni propõe um modelo alternativo ao decisionismo tecnocrático e ao incrementalismo conformista, a “sondagem mista”. Trata-se de um processo decisório em dois níveis: um mais elevado, no qual são definidos os valores orientadores; e outro mais pragmático, que ajusta os meios à luz desses valores, com base em deliberação constante entre Estado e sociedade (Etzioni, 2019, p. 74–76). O resultado esperado não é apenas a eficácia material da política, mas a sua aceitação moral por parte da comunidade. Nesta perspectiva, na gestão de riscos — como ocorre em políticas de defesa civil — a atuação estatal não pode prescindir da escuta estruturada dos afetados nem da corresponsabilidade ativa dos sujeitos locais.

No Brasil, essa orientação teórica se manifesta em abordagens que propõem o “paradigma colaborativo” como via para reconstruir a relação entre Estado e sociedade, superando a distância entre mecanismos participativos formais e o desengajamento popular. A cooperação, segundo o comunitarismo responsável, não deve se limitar à exigência de canais institucionais de escuta, mas demanda a construção de processos permanentes de deliberação pública, nos quais a comunidade atua como corresponsável pela formulação, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas (Schmidt, 2018, p. 103–105). O engajamento comunitário, nesse modelo, não substitui o papel do Estado, mas requalifica sua função, deslocando-o da posição de centro exclusivo de autoridade para a de garantidor das condições equitativas de participação.

Aplicado à formulação de políticas ambientais e climáticas, esse paradigma exige a constituição de um novo pacto político, fundado na confiança mútua, no reconhecimento de saberes diversos e na inclusão dos sujeitos mais diretamente vulneráveis ao risco. A gestão de desastres hidrológicos, por exemplo, requer planejamento baseado não apenas em modelagens institucionais, mas também no conhecimento empírico e nos valores das populações locais — que vivenciam cotidianamente as consequências da ocupação territorial desordenada (Schmidt, 2024, p. 223–225). Os instrumentos de planejamento - como planos de contingência, conselhos e núcleos comunitários - devem ser estruturados como espaços de exercício da autonomia moral coletiva, nos quais os moradores participem da identificação de riscos, da construção de soluções e da fiscalização de compromissos públicos.

Essa abordagem afasta tanto o verticalismo decisório quanto a fragmentação participativa que reduz a comunidade a objeto de campanhas informativas pontuais. O diálogo moral, segundo o marco teórico comunitarista, não é um evento isolado, mas condição contínua de legitimidade: exige iteração, aprendizado mútuo e disposição para reformular políticas à luz

da experiência vivida pelos cidadãos. Guiada por esse paradigma, a política de defesa civil torna-se um campo de coprodução democrática da segurança, no qual o Estado preserva sua responsabilidade protetiva, mas compartilha autoridade com a comunidade, reconhecendo-a como agente político legítimo (Schmidt, 2014, p. 100).

Se a participação comunitária em políticas públicas pode ser, do ponto de vista normativo, considerada um imperativo democrático, permanece a questão de em que medida essa participação é real, substantiva e politicamente efetiva. Em outras palavras, não basta reconhecer que há dispositivos legais ou instâncias formais que mencionam a participação social — é necessário investigar se os mecanismos disponíveis transferem alguma parcela de autoridade à comunidade, ou se operam apenas como ritos de legitimação. A literatura política oferece diversas formulações para qualificar essas diferenças. Três autores, em particular, oferecem categorias relevantes para essa análise: Sherry Arnstein, Carole Pateman e Archon Fung.

A tipologia clássica formulada por Sherry Arnstein — conhecida como “escada da participação cidadã” — apresenta uma ordenação conceitual de oito níveis, que vão desde a manipulação simbólica dos cidadãos até o controle efetivo das decisões públicas (Arnstein, 1969, p. 217–231). Nos degraus mais baixos, a “participação” não passa de aparência: os cidadãos são informados ou ouvidos, mas não têm qualquer possibilidade de alterar os resultados. Trata-se de processos em que a escuta é apenas instrumental, com funções legitimadoras. Em níveis intermediários, há consulta com retorno parcial, mas ainda sem garantia de influência decisória. Apenas nos degraus superiores — como “parceria”, “delegação de poder” e “controle cidadão” — a participação se converte em cogestão, com redistribuição real de autoridade. Essa tipologia é útil porque revela que a participação pode ser estruturalmente desigual, mesmo quando institucionalmente prevista, e permite avaliar onde se situam os arranjos participativos propostos pelas normas.

Carole Pateman, por sua vez, oferece um argumento complementar ao distinguir participação formal de participação substancial. Para a autora, processos democráticos autênticos são aqueles nos quais os cidadãos têm capacidade efetiva de influir no conteúdo das decisões, e não apenas o direito de serem informados ou consultados (Pateman, 1970, p. 68–74). A participação é vista como experiência formativa: quanto mais intensa e constante, mais apta a gerar consciência cívica, sentimento de pertencimento e responsabilidade compartilhada. No entanto, Pateman alerta que muitos mecanismos participativos são estruturados de modo a evitar conflitos e reduzir a deliberação a momentos simbólicos — como audiências com

pauta fechada ou consultas não vinculantes. Seu critério distintivo, portanto, reside na capacidade de interferência da comunidade nas decisões efetivas do poder público.

Archon Fung aprofunda essa discussão ao propor o modelo conhecido como “Cubo da Democracia Participativa”, que articula três eixos: quem participa, com que forma de comunicação ocorre o processo, e com que grau de autoridade o resultado se converte em política pública (Fung, 2006, p. 66–70). O modelo permite diferenciar experiências altamente centralizadas e consultivas — como painéis de especialistas — de arranjos participativos de base comunitária, que envolvem diretamente os afetados, com métodos deliberativos horizontais e efeitos normativos reais. Fung propõe que a qualidade da participação dependa menos do seu rótulo institucional e mais da forma como ela opera: se amplia o acesso, se promove deliberação qualificada e se permite decisões vinculantes. Essa matriz é particularmente valiosa para avaliar a legislação de defesa civil, pois permite examinar quem participa dos conselhos e núcleos, como se estrutura a escuta comunitária nas audiências públicas, e se essas deliberações têm ou não efeitos jurídicos e orçamentários reais.

O denominador comum entre os três autores é a recusa da ideia de que “qualquer participação é suficiente”. Todos reconhecem que participação vazia de poder não democratiza o processo decisório, apenas o estetiza. Ao mesmo tempo, suas formulações oferecem instrumentos conceituais para analisar a suficiência da legislação brasileira: a escada de Arnstein ajuda a localizar o grau de poder comunitário previsto; Pateman aponta a importância de participação com impacto substantivo; e Fung fornece uma matriz tridimensional que permite avaliar, com precisão, a profundidade, o formato e a consequência da participação oferecida por um determinado arcabouço normativo.

Neste prisma, insta destacar, a partir dos fundamentos teóricos supracitados, que a autoridade legítima depende de um pacto de corresponsabilidade entre Estado e sociedade, alimentado por deliberações morais contínuas, que expressem o senso coletivo de pertencimento e dever. A democracia colaborativa, por sua vez, reforça que a presença da comunidade não deve ser episódica ou formal, mas integrada a um ciclo constante de construção de políticas, monitoramento e reajuste institucional (Etzioni, 2019, p. 60).

Essa compreensão ética e política da participação se articula, nas formulações de Arnstein, Pateman e Fung, em torno de três dimensões interdependentes, cuja presença efetiva confere substância aos dispositivos legais: a inclusão dos sujeitos diretamente afetados nos processos decisórios; a existência de procedimentos deliberativos contínuos, capazes de gerar aprendizado e reciprocidade; e a redistribuição de poder institucional, por meio da qual a

comunidade não apenas opina, mas orienta, fiscaliza e coproduz os rumos da política pública. Essas três dimensões — inclusão representativa, processualidade deliberativa e corresponsabilidade com autoridade — constituem, na sua convergência, o critério de suficiência participativa adotado no presente estudo.

Sua aplicação à legislação federal brasileira de defesa civil permitirá identificar se o marco normativo vigente apenas admite a participação como formalidade consultiva, ou se efetivamente cria condições jurídicas para que a comunidade influencie, acompanhe e compartilhe responsabilidades na construção de políticas voltadas à prevenção e resposta a desastres hidrológicos.

### **3 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NA LEGISLAÇÃO FEDERAL DE DEFESA CIVIL**

A Constituição Federal de 1988 estabelece as bases normativas que legitimam e exigem a participação da sociedade civil na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas. Embora a defesa civil não seja explicitamente mencionada como área sujeita à gestão democrática nos mesmos termos em que aparecem a saúde ou a assistência social, o texto constitucional fornece um conjunto articulado de dispositivos que, em sua leitura sistemática, impõem ao Estado o dever de incluir a comunidade na gestão dos riscos e das situações de calamidade (Leite; Ferreira; Caetano, 2012, p. 31).

O ponto de partida é o reconhecimento de que a proteção contra desastres integra o conjunto das funções públicas indeclináveis do Estado. O art. 21, inciso XVIII, atribui à União a competência para planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, enquanto o art. 22, inciso XXVIII, reserva à esfera federal a responsabilidade legislativa sobre defesa civil (Brasil, 1988). Ao lado dessas competências, o art. 23, incisos II e IX, determina que todos os entes federativos devem cuidar da saúde e da assistência pública e promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Como os desastres hidrológicos — enchentes, alagamentos, enxurradas — produzem impactos diretos sobre a saúde, a habitação e o saneamento, a gestão democrática dessas políticas se vincula diretamente à prevenção de riscos e ao fortalecimento da resiliência urbana e social.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases normativas que hoje sustentam a cooperação entre Estado e comunidade na gestão dos desastres hidrológicos no Brasil. O ponto de partida é a repartição de competências prevista no art. 21, XVIII, que confere à União a incumbência de planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas.

Ao lado desse dispositivo, o art. 22, XXVIII reserva à esfera federal a competência privativa para legislar sobre defesa civil, assegurando uniformidade normativa em todo o território nacional (Brasil, 1988).

Embora a expressão “participação comunitária” não apareça nesses enunciados, o texto constitucional vincula a atuação estatal ao princípio da gestão democrática de políticas sociais. Os arts. 198, III e 204, II confirmam que, na saúde e na assistência social, a organização dos serviços deve ocorrer com a participação da população. A doutrina nacional de direito ambiental interpreta esses preceitos como de aplicação transversal, estendendo-os à proteção contra riscos naturais, pois o meio ambiente equilibrado é direito fundamental cuja tutela demanda ação compartilhada entre poder público e sociedade (Leite; Ferreira; Caetano, 2012, p. 32).

Do ponto de vista dos direitos expressos, o art. 5.º, XXXIII consagra o acesso à informação, requisito indispensável para que comunidades localizadas em áreas de inundação acompanhem planos de contingência e exerçam controle social. Complementa-o o art. 225, caput, ao impor ao Estado e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente — formulação que projeta sobre a gestão de riscos uma obrigação de responsabilidade compartilhada. Assim, já no texto constitucional emergem três pilares da participação comunitária em defesa civil: informação pública acessível; corresponsabilidade ambiente-sociedade; e exigência de canais deliberativos nas políticas sociais, aplicáveis *mutatis mutandis* aos programas de prevenção de enchentes (Sarlet; Fensterseifer, 2023, p. 211).

Sob essa moldura, a defesa civil deixa de ser tarefa meramente técnica para assumir feição de política pública democrática. Em outras palavras, a Constituição fornece o arcabouço para que a cooperação Estado–comunidade seja compreendida como expressão concreta do princípio republicano, preparando o terreno para as leis federais infraconstitucionais que, a partir de 2010, transformariam essa diretriz em dispositivos operacionais.

A partir de 2010, o ordenamento jurídico federal brasileiro iniciou um processo de transformação da defesa civil, então estruturada como função essencialmente reativa e burocrática, em uma política pública integrada, de base preventiva e com pretensão

participativa. Esse movimento normativo encontra seu marco inaugural na Lei nº 12.340/2010, que disciplinou os repasses da União aos entes federados em situações de emergência ou calamidade pública, conferindo base legal ao fluxo financeiro de socorro, assistência e reconstrução. Embora, à primeira vista, essa lei tivesse escopo predominantemente orçamentário, ela estabeleceu as bases para o reconhecimento jurídico de uma estrutura federativa cooperativa, ao prever a articulação entre os órgãos de defesa civil das três esferas e ao admitir expressamente a atuação de entidades da sociedade civil como integrantes do sistema. A abertura normativa ao setor comunitário, ainda que tímida, criou o primeiro ponto de ancoragem institucional para a futura expansão da diretriz participativa (Sarlet; Fensterseifer, 2023, p. 265).

O passo seguinte, mais ambicioso, foi dado pela Lei nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e reconfigurou o antigo SINDEC como Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC). Esse novo arranjo normativo elevou a política de defesa civil à condição de política pública estruturada, distribuindo competências entre União, estados e municípios, criando o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC) e estabelecendo diretrizes voltadas à redução de riscos, à preparação para desastres e à recuperação resiliente das áreas atingidas. Embora o texto legal ainda se mantivesse genérico quanto aos instrumentos de participação, a própria institucionalização do CONPDEC como órgão colegiado, a previsão de planos de contingência e a referência a mecanismos de prevenção articulada indicavam uma inflexão em direção à governança integrada, com potencial de abertura à sociedade civil (Reck; Lima, 2025, p. 4).

Essa potencialidade participativa foi substancialmente ampliada pela Lei nº 14.750/2023, que promoveu alterações profundas na legislação vigente. Com o objetivo declarado de aprimorar a capacidade do Estado em antecipar, mitigar e responder a desastres, o legislador passou a exigir que os planos de contingência dos entes federados fossem não apenas elaborados, mas revisados ciclicamente mediante audiências e consultas públicas, cuja realização se tornou condição para a validade do instrumento (Reck; Lima, 2025, p. 5).

A mobilização comunitária, nesse contexto, deixou de figurar como ideal programático e passou a integrar a lógica procedural da política, vinculando o planejamento à deliberação pública. Além disso, a norma estabeleceu a obrigatoriedade de que empreendimentos que operem com riscos relevantes — como barragens, indústrias químicas e instalações críticas — conduzam simulados periódicos com as comunidades do entorno, promovendo não apenas informação, mas familiaridade prática com os protocolos de resposta e evacuação. Com isso,

a participação popular foi normativamente projetada para além do planejamento, alcançando também os estágios de preparação e resposta.

Ademais, o aprimoramento normativo não se limitou às leis ordinárias. O Decreto nº 10.593/2020, regulamentador da PNPDEC, detalhou o funcionamento do SINPDEC e do CONPDEC, especificando que o sistema é composto não apenas por órgãos da administração pública, mas também por entidades privadas e organizações da sociedade civil com atuação em defesa civil. Em sua versão consolidada até 2024, o decreto incorporou modificações relevantes introduzidas pelo Decreto nº 11.774/2023, que ampliou a composição do CONPDEC para incluir cinco representantes de organizações comunitárias reconhecidas nacionalmente (Brasil, 2020).

Essa composição plural, ainda que limitada em termos quantitativos, representa uma formalização do lugar da sociedade civil organizada nos espaços de formulação das diretrizes nacionais da política de defesa civil. Ademais, o decreto estipulou a periodicidade semestral das reuniões do Conselho e fixou prazo para que o novo Plano Nacional fosse elaborado com atenção específica a grupos vulneráveis, incluindo crianças, idosos, pessoas com deficiência e comunidades tradicionais — o que reforça o caráter inclusivo da política (Schmidt, 2014, p. 105).

Por fim, no plano local, a Portaria MIDR nº 1.384/2024 consolidou regras para liberação sumária de recursos federais em situações de desastres súbitos, com base em critérios técnicos e administrativos. Embora seu teor principal seja operacional e voltado à agilidade financeira, a norma impacta indiretamente o exercício da cidadania no território, ao definir prazos, exigências e responsabilidades que moldam a forma como o poder público responde às demandas das comunidades afetadas. A portaria não cria canais participativos, mas estrutura o contexto em que a capacidade organizativa local — por meio de conselhos, núcleos ou associações — se torna relevante para acionar e fiscalizar os instrumentos de resposta emergencial (Fung, 2006, p. 68).

Esse conjunto de normas, articuladas ao longo de catorze anos, desenha um sistema jurídico que evoluiu de uma abordagem centrada no poder público e no socorro pontual para uma arquitetura normativa que incorpora a comunidade como parte interessada, corresponsável e participativa no ciclo da gestão de riscos. Embora os dispositivos apresentem variações quanto ao grau de exigibilidade da participação, é possível afirmar que o ordenamento atual já contém os fundamentos legais para sustentar uma política de defesa civil deliberativa, condicionada não apenas à capacidade técnica do Estado, mas à inclusão, escuta e ativação

das comunidades expostas. Resta, portanto, examinar até que ponto esses dispositivos são, na prática, suficientes para transformar essa previsão normativa em exercício efetivo de poder comunitário — tarefa que será desenvolvida no tópico que segue (Leite; Ferreira; Caetano, 2012, p. 37).

#### **4 ANÁLISE CRÍTICA DA EFETIVIDADE DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NA GESTÃO DE DESASTRES HIDROLÓGICOS**

O primeiro critério a ser analisado na avaliação da suficiência participativa da legislação federal sobre defesa civil diz respeito à inclusão representativa — isto é, à extensão e à profundidade com que a comunidade afetada é incorporada nos processos decisórios estruturados pelos dispositivos legais. A noção de inclusão não se reduz à presença formal de “sociedade civil” em enunciados normativos: ela exige que os sujeitos diretamente expostos ao risco sejam não apenas convidados a participar, mas também reconhecidos como interlocutores legítimos nos espaços em que se definem as prioridades, os recursos e os compromissos da política pública (Etzioni, 2019, p. 60).

Do ponto de vista teórico, esse critério encontra sustentação clara na clássica formulação de Sherry Arnstein. Ao propor sua tipologia dos níveis de participação cidadã — célebre “escada” com oito degraus que vão da manipulação simbólica até o controle cidadão efetivo —, Arnstein adverte que a mera existência de canais consultivos não implica redistribuição real de poder. Segundo a autora, nos degraus inferiores, como informação ou consulta, os mecanismos participativos podem até dar voz aos cidadãos, mas não garantem que essa voz influencie a decisão. Apenas os níveis superiores — parceria, delegação de poder e controle cidadão — configuram participação autêntica, pois asseguram à comunidade o direito de estabelecer prioridades, vetar alternativas e moldar o resultado final das políticas públicas (Arnstein, 1969, p. 217–223). Trata-se, portanto, de um critério que exige atenção não apenas à forma institucional, mas sobretudo ao conteúdo político da inclusão.

Essa preocupação é aprofundada por Archon Fung, ao propor seu modelo tridimensional de participação pública. Em um dos eixos centrais de seu “cubo da democracia participativa”, Fung pergunta: quem são os participantes convocados? — e propõe uma graduação que vai desde os grupos de especialistas nomeados pelas autoridades até a participação aberta a todos os cidadãos interessados, passando por modalidades intermediárias que incluem

representantes de organizações, usuários diretos de serviços e membros selecionados da comunidade. Essa tipologia revela que não há neutralidade na definição de quem participa: o desenho institucional da inclusão determina a pluralidade das vozes envolvidas, a diversidade de perspectivas e, por consequência, a legitimidade da política formulada. Para o autor, um desenho participativo é mais democrático quando inclui os afetados diretamente pelas decisões, sobretudo grupos tradicionalmente marginalizados ou com menor capacidade de vocalização (Fung, 2006, p. 68-70).

Sob esse marco teórico, a legislação federal brasileira apresenta um projeto normativo ambíguo. Por um lado, reconhece o papel da comunidade como componente da política de defesa civil, especialmente a partir das alterações promovidas pela Lei nº 14.750/2023 e pelo Decreto nº 11.774/2023. A composição do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), por exemplo, foi ampliada para incluir cinco representantes da sociedade civil com atuação reconhecida na área, sinalizando um movimento formal de abertura institucional.

A exigência de audiências públicas periódicas para validação dos planos de contingência nos entes federados também representa um avanço em direção ao que Arnstein chamaria de apaziguamento (*placation*) qualificada — uma escuta com possibilidade de resposta, ainda que sem garantia de incorporação vinculante (Arnstein, 1969, p. 217). No plano local, a legislação prevê a criação dos Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (NUPDECs), cuja função é justamente permitir que os próprios moradores de áreas de risco atuem como sentinelas, multiplicadores e mediadores entre Estado e comunidade.

Entretanto, os dados empíricos revelam que essa arquitetura de inclusão, embora prevista, carece cronicamente de implementação prática. Em 2020, menos de 10% dos municípios brasileiros haviam formalizado NUPDECs, e em muitos casos, sua existência se limitava a registros administrativos sem atuação real. A maioria das cidades afetadas por desastres hidrológicos não dispõe de conselhos locais ou fóruns participativos permanentes voltados à prevenção, e apenas uma minoria desenvolve programas de engajamento contínuo com moradores de áreas vulneráveis. Em municípios menores, frequentemente não há nem mesmo equipe técnica de defesa civil estruturada, quanto menos um canal permanente de interlocução com a sociedade. Na prática, o que se verifica é uma inclusão restrita, instável e profundamente assimétrica, concentrada em regiões com maior capacidade institucional e capital político (Fung, 2006, p. 68).

Esse padrão cria um paradoxo normativo: a legislação projeta um modelo de gestão cooperativa, mas não estrutura mecanismos concretos para viabilizar a presença constante

da comunidade nos espaços de decisão. Os representantes civis no CONPDEC são poucos, sua seleção é centralizada, e sua influência limitada. Os planos de contingência, embora condicionados a audiência pública, não exigem quórum mínimo de representação dos afetados, nem estabelecem critérios de diversidade territorial, social ou étnica (Schmidt, 2014, p. 104).

Por sua vez, os núcleos comunitários, embora reconhecidos, não recebem apoio financeiro permanente, e sua sustentabilidade depende da vontade política local e da capacidade organizativa da própria comunidade. A consequência disso é que a participação tende a concentrar-se em momentos de crise, como simulados pontuais ou audiências sobre planos de emergência, mas não se consolida como prática institucionalizada de cogestão (Etzioni, 2019, p. 61).

Do ponto de vista da tipologia de Arnstein, a política nacional de defesa civil oscila entre os níveis de consulta e apaziguamento, sem alcançar a parceria efetiva. No vocabulário de Fung, o sistema permite a presença de representantes organizados, mas ainda restringe o acesso amplo e inclusivo da população diretamente atingida, sobretudo em áreas periféricas ou rurais. O déficit de inclusão representativa não é apenas um problema procedural: ele compromete a capacidade da política pública de refletir os saberes locais, de antecipar riscos com base em experiências vividas e de gerar comprometimento ético com as medidas adotadas (Pateman, 1970, p. 43).

Além disso, cumpre salientar que a efetividade da participação comunitária em políticas públicas de defesa civil depende, em grande medida, de sua capacidade de ultrapassar os limites do formalismo institucional e alcançar a condição de autoridade compartilhada. Essa autoridade não se traduz apenas em acesso a espaços deliberativos, mas sobretudo na possibilidade concreta de influenciar decisões, orientar prioridades e coproduzir os rumos da ação pública (Fung, 2006, p. 67–68).

Se a simples abertura de canais participativos não é suficiente para garantir inclusão substancial, também não basta que a comunidade esteja formalmente representada — é necessário que ela participe com autoridade, ou seja, que tenha influência significativa sobre os processos decisórios e responsabilidade compartilhada pela sua condução. Essa dupla exigência — de deliberação significativa e de corresponsabilidade institucionalizada — representa a segunda dimensão crítica para a avaliação da suficiência participativa da legislação federal sobre defesa civil (Schmidt, 2024, p. 39).

Do ponto de vista teórico, essa exigência encontra respaldo na distinção formulada por Carole Pateman entre participação formal e participação substantiva. Segundo a autora, apenas a experiência contínua de participação com poder real de influência é capaz de formar sujeitos políticos ativos, comprometidos com os rumos coletivos da sociedade (Pateman, 1970, p. 43–45).

Pateman critica as formas consultivas que mantêm o cidadão em posição passiva — escutado, mas não ouvido, mobilizado pontualmente, mas sem acesso real aos mecanismos de deliberação ou voto. A participação genuína, afirma, exige que os indivíduos possam interferir nos resultados das decisões, contribuindo para a formação de uma cidadania ativa e politicamente madura (Pateman, 1970, p. 68–72). Trata-se de uma concepção que recusa a lógica da audiência episódica como suficiente para garantir democracia; ao contrário, exige a presença cívica nos ciclos contínuos de formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas.

Esse raciocínio é aprofundado por Amitai Etzioni, ao formular a ideia de diálogo moral como condição da legitimidade normativa. Para Etzioni, políticas eficazes e moralmente aceitáveis emergem do processo em que os membros da comunidade deliberam juntos, partindo de valores compartilhados e reconhecendo reciprocamente os limites da ação individual (Etzioni, 2019, p. 23–26).

A deliberação, nesse sentido, não é apenas um método de escuta, mas um instrumento de formação de consenso legítimo: ela fundamenta a autoridade pública na adesão moral dos sujeitos. A legitimidade da norma resulta, assim, da sua raiz comunitária, e não apenas de sua conformidade formal com regras procedimentais. Quando esse diálogo se rompe — quando a política se torna unilateral ou instrumental — perde-se a base ética da ação coletiva (Etzioni, 2019, p. 58).

Etzioni propõe, para evitar essa erosão, um modelo de decisão em dois níveis, que denomina de “sondagem mista”: num primeiro momento, estabelecem-se os valores orientadores a partir de um processo deliberativo comunitário; em seguida, ajustam-se os meios e estratégias à luz desses valores, com flexibilidade pragmática (Etzioni, 2019, p. 74–76). A proposta não é substituir o Estado, mas integrar a comunidade como instância de corresponsabilidade: as decisões políticas tornam-se legítimas quando nascem do diálogo, são implementadas com coparticipação e permanecem abertas à revisão pela experiência dos envolvidos.

Ao aplicar esse referencial ao campo da defesa civil, é possível afirmar que a legislação federal brasileira ainda opera com uma concepção restrita de deliberação e corresponsabilidade. A maior parte dos instrumentos participativos previstos — como os planos de contingência, as audiências públicas e os conselhos — têm caráter consultivo, com baixa capacidade de interferência direta nos rumos da política.

As audiências públicas exigidas para validação dos planos municipais, por exemplo, embora representem um avanço formal, não possuem critérios claros de devolutiva das propostas recebidas, nem obrigam os gestores a incorporarem sugestões ou justificar recusas. Os próprios planos, uma vez aprovados, raramente passam por processos comunitários de revisão contínua, operando como documentos técnicos de referência burocrática, e não como pactos sociais em constante negociação (Reck; Lima, 2025, p. 12).

Do ponto de vista da corresponsabilidade, a situação é ainda mais frágil. Embora a legislação reconheça a importância dos NUPDECs e do voluntariado, falta um sistema de suporte permanente que sustente essas estruturas de forma duradoura. A ausência de financiamento estável, de mecanismos de capacitação contínua e de canais permanentes de participação transforma a cooperação em exceção, e não em regra (Schmidt, 2024, p. 265).

Como indicam os dados empíricos, menos de 10% dos municípios possuíam NUPDECs formalizados em 2020, e mesmo entre os formalizados, poucos atuam com regularidade ou têm autonomia operacional. O voluntariado, por sua vez, permanece intermitente: mobiliza-se diante de grandes tragédias, mas carece de incentivo institucional fora dos períodos críticos. A portaria que regulamenta o repasse de recursos emergenciais tampouco impõe exigências de envolvimento comunitário como contrapartida, nem vincula a execução das verbas a mecanismos de fiscalização social efetiva (Carvalho; Damacena, 2012, p. 93).

Essa ausência de deliberação vinculante e de estruturas de corresponsabilidade institucionalizada gera, no campo da defesa civil, um sistema em que a participação opera como evento e não como processo. O diálogo comunitário — quando ocorre — tende a ser convocado *ad hoc*, em momentos de crise, sem continuidade nem memória institucional. O Estado consulta, mas decide sozinho. A comunidade reage, mas não governa. O resultado é uma política de prevenção marcada por baixa confiança, pouca internalização de valores comuns e limitada responsabilização compartilhada (Pateman, 1970, p. 43).

Aplicando-se a teoria de Pateman, o modelo vigente pode ser caracterizado como participativo apenas na forma, mas não na substância. Já sob a ótica teórica de Etzioni, o quadro normativo

atual falha em instituir o diálogo moral como prática permanente, e, portanto, não alcança legitimidade normativa plena. O poder público mantém o monopólio da definição de estratégias, enquanto a comunidade é convocada a ratificar decisões já tomadas. Não há sondagem mista: há consulta pós-decisão. Não há corresponsabilidade: há delegação assimétrica (Etzioni, 2019, p. 58).

À vista disso, a leitura integrada da teoria, da norma e da realidade empírica sugere que o modelo participativo previsto na legislação federal de defesa civil está ancorado em uma promessa normativa mais ambiciosa do que sua concretização institucional permite sustentar. Os mecanismos previstos em lei — como audiências públicas, conselhos e núcleos comunitários — compõem um arranjo que evoca a ideia de cooperação entre Estado e sociedade, mas operam, na prática, sob uma lógica predominantemente técnica e centralizadora. A deliberação é episódica, a corresponsabilidade é retórica, e o poder decisório permanece concentrado (Leite; Ferreira; Caetano, 2012, p. 35).

Essa dissonância não se configura como simples falha de implementação. O que se observa é a persistência de um modelo de governança que tolera a participação como adereço, mas resiste à sua institucionalização como prática vinculante. O marco normativo, ao mesmo tempo em que convoca a comunidade, não lhe fornece os instrumentos para sustentar sua presença ativa nos processos decisórios. O resultado é uma forma de suficiência apenas aparente — um modelo legal que enuncia a governança participativa, mas não a sustenta (Carvalho; Damacena, 2012, p. 93).

A legislação não é omissa quanto à participação comunitária na gestão de riscos de desastres hidrológicos, mas tampouco é efetiva o bastante para institucionalizar a participação comunitária como prática contínua e vinculante. A contradição entre o modelo jurídico pretendido e a sua realização concreta impõe uma reflexão sobre os limites da normatividade sem suporte institucional e sobre a necessidade de um novo pacto de cooperação Estado-comunidade na gestão de riscos de desastres hidrológicos, e evidencia que o desafio atual não está apenas na ampliação formal de dispositivos participativos, mas na construção de condições estruturais, normativas e culturais para que a comunidade deixe de ser objeto da proteção civil e se torne, de fato, parte constitutiva de sua arquitetura.

## 5 CONCLUSÕES

A participação comunitária na defesa civil, especialmente diante da intensificação dos desastres hidrológicos no Brasil, não pode ser tratada como um adorno normativo. Ela representa uma condição fundamental de legitimidade democrática e de eficácia política. Ao longo do presente estudo, partiu-se da hipótese de que a legislação federal brasileira reconhece essa importância, mas não assegura, de modo suficiente, os instrumentos necessários para realizá-la com profundidade e continuidade.

A análise teórica permitiu compreender que a participação substancial exige mais do que espaços consultivos ou representações formais. Requer abertura deliberativa, corresponsabilidade e redistribuição real de poder, critérios que — como demonstraram Pateman, Etzioni, Arnstein e Fung — são indispensáveis para que se possa falar em governança democrática.

Já a análise normativa revelou que, embora o ordenamento tenha avançado na incorporação de dispositivos participativos — como os planos com audiências públicas, os NUPDECs e a composição colegiada do CONPDEC —, esses instrumentos permanecem limitados, fragmentários e desprovidos de garantias estruturais. Os dados empíricos confirmaram o descompasso: a cobertura institucional é desigual, os espaços deliberativos são frágeis, e a presença comunitária na gestão dos riscos ainda opera sob lógica de exceção, e não de regra.

Diante desse panorama, torna-se evidente que a legislação federal permanece aquém do que exige uma política de defesa civil verdadeiramente participativa, tanto no plano estrutural quanto deliberativo. As normas existentes enunciam princípios corretos, mas carecem de sustentação institucional para que a comunidade seja incorporada como sujeito político e não apenas como destinatária de medidas emergenciais. A insuficiência não decorre da omissão legal, mas da ausência de densidade normativa que transforme diretrizes em compromissos operacionais duradouros.

Avançar nesse campo exige mais do que adicionar dispositivos legais. Exige repensar os fundamentos da política de defesa civil como uma política de construção de vínculos — entre Estado e sociedade, entre técnica e experiência, entre prevenção e justiça territorial. Somente assim será possível construir um modelo em que a comunidade não apenas participe, mas compartilhe, com autoridade, a responsabilidade por construir um ambiente urbano resiliente aos desastres ambientais que vêm se intensificando nas últimas décadas.

## REFERÊNCIAS

1. ARNSTEIN, Sherry R. **A ladder of citizen participation**. Journal of the American Institute of Planners, Washington, v. 35, n. 4, p. 216–224, 1969. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
2. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 out. 2023.
3. \_\_\_\_\_. **Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Brasília, DF: Presidência da República, [2020].  
*Diário Oficial da União*: Seção 1, p.10, 28 dez. 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art2iii](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art2iii). Acesso em: 27 out. 2023.
4. \_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022: População e Domicílios: Primeiros Resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. 75 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102011.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2025.
5. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Perfil dos municípios brasileiros: 2017 – ambiente**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2025.
6. \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm). Acesso em: 17 out. 2023.
7. \_\_\_\_\_. **Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023**. Altera as Leis nº 12.608, de 10 de abril de 2012, e nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para aprimorar instrumentos de prevenção e recuperação em casos de desastres naturais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dez. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20232026/2023/lei/l14750.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20232026/2023/lei/l14750.htm). Acesso em: 12 jan. 2025.
8. \_\_\_\_\_. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Portaria MIDR nº 1.384, de 6 de maio de 2024**. Estabelece procedimento para liberação sumária de recursos federais para ações de socorro e assistência às vítimas de desastres súbitos e de grande intensidade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 maio 2024. Seção 1, p. 2.

9. CARVALHO, Délon Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **A intensificação dos desastres naturais, as mudanças climáticas e o papel do Direito Ambiental.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 49, n. 193, p. 83–97, jan./mar. 2012. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496559>. Acesso em: 11 jan. 2025.

10. \_\_\_\_\_. **Direito dos desastres.** 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

11. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Panorama dos desastres no Brasil: 2013 a 2024.** Brasília: CNM, maio 2025. Disponível em: <https://www.cnm.org.br>. Acesso em: 21 dez. 2024.

12. ETZIONI, Amitai. **A terceira via para a boa sociedade;** seguido dos manifestos comunitaristas: Plataforma comunitarista responsável e Manifesto pela diversidade na unidade. Tradução: João Pedro Schmidt. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2019.

13. FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, Washington, DC, v. 66, n. s1, p. 66–75, dec. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>.

14. LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Sivini; CAETANO, Matheus Almeida. **Repensando o Estado de Direito Ambiental.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

15. MASKREY, Shaun A.; PRIEST, Sally; MOUNT, Nicholas J. **Towards evaluation criteria in participatory flood risk management.** *Journal of Flood Risk Management*, [S. l.], v. 12, e12462, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/jfr3.12462>. Acesso em: 03 fev. 2025.

16. MIGUEZ, Marcelo Gomes; DI GREGÓRIO, Leandro Torres; VERÓL, Aline Pires. **Gestão de riscos e desastres hidrológicos.** 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2018.

17. PATEMAN, Carole. **Participation and democratic theory.** Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

18. RECK, Janriê Rodrigues; LIMA, Raphaela de Brito Fernandes. **Desastres climáticos:** políticas públicas de enfrentamento em uma perspectiva sistêmica e a integração nacional para o enfrentamento. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 16, n. 1, e299, jan./abr. 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.7213/revdireconsoc.v16i1.32326>. Acesso em: 28 abr. 2025.

19. SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental.** 4. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

20. SCHMIDT, João Pedro. **Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista:** da sociologia das organizações ao comunitarismo responsável. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 93, p. 93–138, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S010264452014000300005>. Acesso em: 26 nov. 2024.

21. \_\_\_\_\_. **Mudanças climáticas:** por que o mais grave problema da humanidade não se tornou o problema político nº 1? Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2024.