

# **Coprodução de Planos Comunitários de Redução de Riscos: política pública para adaptação à emergência climática em territórios vulneráveis**

Vanessa Elias de Oliveira, Universidade Federal do ABC/CEFANELA,  
vanessa.oliveira@ufabc.edu.br

Fernando Rocha Nogueira, Universidade Federal do ABC/CEFANELA,  
fernando.nogueira@ufabc.edu.br

Ana Leticia Salla, Universidade Federal do ABC/CEFANELA,  
analeticia.salla@gmail.com

Talita Gantus-Oliveira, Universidade Federal do ABC/CEFANELA,  
talita.gantus@ufabc.edu.br

## **RESUMO**

No Brasil, as pesquisas sobre políticas de gestão de riscos e desastres (GRD) tem focado majoritariamente na escala municipal, deixando uma lacuna quanto à atuação da esfera federal no âmbito das políticas de redução de riscos e adaptação climática. Ao mesmo tempo, a temática da coprodução se tornou um componente central tanto nas ciências ambientais quanto nas pesquisas sobre adaptação climática. Atualmente, o governo federal, via Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional das Periferias (SNP), tem apoiado a construção coletiva e participativa de Planos Comunitários de Redução de Riscos e Adaptação Climática (PCRA) em 12 municípios brasileiros. Assim, o presente artigo tem como objetivo compreender o processo de coprodução dos PCRA nos territórios das comunidades de Baracela (SP) e Sol Nascente (DF), no intuito de compreender e comparar as metodologias empregadas, os principais desafios, benefícios e limitações para sua construção, bem como as principais lições aprendidas. A investigação proposta tem especial relevância no atual contexto, pois o Ministério das Cidades se prepara para ampliar a iniciativa de construção de PCRA pelo país, transformando esta experiência em uma política pública que envolve comunidades locais, organizações parceiras e governos municipais.

*Palavras-chave: gestão de riscos e desastres (GRD); coprodução de política pública; adaptação climática; participação; territórios vulneráveis.*

## **RESUMO EXPANDIDO**

No Brasil, as pesquisas sobre políticas de gestão de riscos e desastres (GRD) concentram-se majoritariamente nas escalas municipais, deixando uma lacuna significativa quanto à atuação da esfera federal e sua capacidade de investimento em políticas públicas de redução de riscos e adaptação climática (Araújo et al., 2023). Além disso, é fundamental avançar na investigação sobre a coprodução de políticas públicas – entendida como a colaboração entre diferentes atores governamentais e não governamentais –, uma vez que a participação plural nesse processo potencializa a qualidade e a efetividade das decisões, especialmente em contextos complexos como a adaptação às mudanças climáticas (Bovaird, 2007; Bremer & Meisch, 2017; Ostrom, 1996). Compreender claramente a articulação entre níveis, setores e atores se torna, portanto, essencial para avançar as barreiras institucionais e promover uma atuação transversal mais eficaz.

Nesse sentido, para superar o modelo tradicionalmente reativo de gestão de riscos, é imprescindível fomentar políticas públicas preventivas que integrem a adaptação climática à (co)produção participativa nos diferentes níveis federativos, com

especial atenção ao papel da esfera federal como indutor dessa forma de se elaborar políticas públicas. Quando essas políticas são desenvolvidas por meio da coprodução – envolvendo participação popular, intersetorialidade e base científica – a GRD deixa de ser um processo meramente técnico-burocrático para se tornar um planejamento técnico-comunitário, pautado na justiça socioambiental e na promoção da vida em territórios historicamente vulnerabilizados.

A coprodução se tornou um componente central tanto nas ciências ambientais quanto nas pesquisas sobre adaptação climática (Dannevig et al., 2022). No campo da adaptação, há um movimento crescente que defende que as ações climáticas sejam coletivas, estimulando não apenas o compartilhamento, mas a cocriação do conhecimento sobre como tornar os territórios – especialmente os mais vulneráveis – adaptados aos riscos climáticos e impactos potenciais. Contudo, o esforço coletivo e a atuação transversal entre diferentes atores representam um dos maiores desafios para a efetivação da coprodução de políticas públicas, embora sejam aspectos fundamentais para o enfrentamento das mudanças climáticas.

A literatura especializada aponta para um consenso crescente de que a produção coletiva de conhecimento por meio de diferentes grupos de partes interessadas (*stakeholders*) qualifica a tomada de decisão. Além disso, a coprodução pode contribuir para a construção de políticas públicas mais efetivas e aderentes às demandas locais no contexto de adaptação às mudanças climáticas (Bremer & Meisch, 2017).

No campo da GRD, a participação popular e a parceria entre o poder público e os moradores facilitam o ajuste dos projetos de engenharia à realidade local, e contribuem para a readequação das metodologias de previsão e classificação de risco. Ao incorporar conceitos e técnicas preventivas, a população se torna corresponsável pelo gerenciamento do risco e do desastre (Nogueira, 2002; Gantus-Oliveira, 2023; Nogueira & Moura, 2022). Uma abordagem tecnicista isolada – centrada unicamente em obras de engenharia – é menos eficaz que a participação popular no ciclo de gestão de riscos (mitigação, monitoramento, prevenção, preparação, resposta, recuperação, resiliência).

Assim, torna-se urgente avançar em pesquisas que investiguem a coprodução de políticas públicas no campo da adaptação climática, compreendendo como se dá a articulação entre diferentes níveis, setores e atores para fortalecer uma atuação transversal e efetiva. Para tanto, o presente artigo tem como objetivo compreender o processo de coprodução dos Planos Comunitários de Redução de Riscos e Adaptação Climática (PCRA) nos territórios das comunidades de Baracela (SP) e Sol Nascente (DF), apoiados pelo Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional das Periferias (SNP).

Os PCRA são instrumentos estratégicos para planejar ações preventivas e medidas de adaptação em escala intraurbana, abrangendo bairros, núcleos e favelas nas periferias urbanas. Têm por objetivo principal reduzir as vulnerabilidades das comunidades por meio da identificação e análise dos riscos presentes no território periférico e fomentar a resiliência frente às ameaças (Brasil, 2025). Algumas experiências de Planos Comunitários de Gestão de Riscos foram realizadas e relatadas no país e, a partir dessas experiências, a Secretaria Nacional de Periferias do Ministério das Cidades apoiou o desenvolvimento de 12 projetos pilotos, em parceria com diferentes organizações (universidades, movimentos sociais e prefeituras), cuja concepção e desenvolvimento se baseiam em uma abordagem participativa e inclusiva junto às comunidades locais.

Neste artigo, são analisados dois desses 12 planos/projetos pilotos – selecionados por estarem em fases mais avançadas – no intuito de compreender e comparar as metodologias empregadas, os principais desafios, benefícios e limitações para sua construção, bem como as principais lições aprendidas. A investigação proposta tem especial relevância no atual contexto, pois o Ministério das Cidades se prepara para ampliar a iniciativa de construção de PCRA pelo país, transformando esta experiência

em uma política pública que envolve comunidades locais, organizações parceiras e governos municipais.

Para tanto, são utilizados os métodos de análise documental dos relatórios parciais do PCRA de Baracela (SP) e do Sol Nascente (DF), além de entrevistas semiestruturadas com membros das equipes e os gestores públicos federais. Como resultados esperados, buscar-se-á apresentar os principais avanços e desafios enfrentados, contribuindo para o desenho da política pública dos futuros PCRA's a serem apoiados pelo Ministério em todo o país. Além disso, a pesquisa traz elementos importantes para a compreensão dos processos de coprodução de políticas públicas, ressaltando o papel desempenhado pelas Universidades, por movimentos sociais e pelas comunidades de territórios vulneráveis no desenvolvimento de políticas públicas de adaptação climática.

## Referências

- Araújo, G. P.; Dias, S. L. F. G.; Torres, P. H. C. (2023). Planejamento Regional e Adaptação às Mudanças Climáticas: Estudo de Caso do 2º Plano Plurianual da Região do Grande ABC Paulista. In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 20, 2023, Belém. Anais do ENANPUR ST-04. Belém: ANPUR, 2023. p. 1-19.
- Brasil. República Federativa do Brasil. (2025). *Planos Comunitários de Redução de Riscos e Adaptação Climática - Conceitos, Potencialidades e Perspectivas*. Brasília: Ministério das Cidades, 2025. <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/periferias/publicacoes-periferias>.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5), 846–860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Bremer, S., & Meisch, S. (2017). Co-production in climate change research: Reviewing different perspectives. *WIREs Climate Change*, 8(6), e482. <https://doi.org/10.1002/wcc.482>
- Dannevig, Halvor, Mari Hanssen Korsbrekke, e Grete K. Hovelsrud. "Advancements of Sustainable Development Goals in Co-Production for Climate Change Adaptation Research". *Climate Risk Management* 36 (2022): 100438. <https://doi.org/10.1016/j.crm.2022.100438>.
- Gantus-Oliveira, T. (2023). *Planejamento territorial urbano para gestão de riscos e resiliência a desastres. Um estudo de caso em Santos, São Paulo*. 2023. 366f. Tese (Doutorado em Geociências) - Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Nogueira, F. R. (2002). *Gerenciamento de riscos ambientais associados a escorregamentos: contribuição às políticas públicas municipais para áreas de ocupação subnormal*. 2002. 269f. Tese (Doutorado em Geociências e Meio Ambiente) - Instituto de Geociências, Universidade do Estado de São Paulo, Rio Claro.
- Nogueira, F. R.; Moura, R. B. (2022). Gestão de riscos e desastres: um campo de conhecimento em contínua evolução e a geologia de engenharia e ambiental. *Revista Brasileira de Geologia de Engenharia e Ambiental*, p. 73–79.
- Ostrom E. (1996). Crossing the great divide: co-production, synergy, and development. *World Dev* 1996, 24:1073–1087.