



GT 02 - Compreendendo as Conexões e Interfaces do Direito à Cidade com a Justiça Climática e Racismo Ambiental

POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO E RESPOSTA A DESASTRES NATURAIS NO BRASIL E MOÇAMBIQUE: DESAFIOS, AVANÇOS E VULNERABILIDADES

Anastância Armando Mucuho¹
Matheus Goulart de Carvalho²

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa apresenta uma análise qualitativa e comparativa entre Brasil e Moçambique, com foco nas políticas públicas voltadas à prevenção e resposta a desastres ambientais, priorizando as estratégias governamentais e a participação das comunidades vulneráveis. O interesse por esse tema surge da crescente incidência e gravidade dos eventos em ambas as nações, intensificados pelas mudanças climáticas, ocupação desordenada do território e desigualdade estrutural no acesso a serviços essenciais.

Dizer que “o mundo vive em um estado de emergência climática”³ é cada vez mais próximo de um consenso. Nesses termos, entende-se por mudança climática a:

(...) variabilidade observável a longo prazo da temperatura, precipitação e circulação atmosférica. Apesar de existirem efetivamente impulsores naturais, como erupções vulcânicas ou variações na radiação solar que o planeta recebe, quando se fala no âmbito da tomada de medidas contra este fenômeno, se está aludindo essencialmente à sua dimensão antropogênica, portanto, **ao papel que o ser humano desempenha na exacerbação ou atenuação.**⁴

Pelo contrário, o entendimento de sua realidade e gravidade permite que sejam compreendidas não apenas como fatos consumados, mas como riscos ambientais e climáticos. Daqui, é possível analisá-las tanto como um elemento da sociedade de risco

¹ Doutoranda em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT/UFRRJ), Mestre em Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Das Comunidades (UniSave/Massinga) e Licenciada em Ensino de Agropecuária com Habilitações em Extensão Rural pela UP/Moçambique. E-mail: anastanciamucuho@ufrj.br

² Doutorando em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT/UFRRJ), Mestre em Direito com ênfase em Políticas Públicas (PPGD/UNIRIO), Bacharel em Direito (UFRRJ) e especialista em Direito Constitucional (UCAM). E-mail: matheusgoulart@ufrj.br

³ ONU, Organização das Nações Unidas. **The climate emergency**. S.D. Disponível em: < <https://www.unep.org/climate-emergency> >. Acesso em: 20 de junho de 2025.

⁴ RAMOS, Gian Carlo Delgado. Mudanças climáticas globais. In: GONÇALVES, Carlos Walter Porto; MALHEIRO, Bruno; BARCELOS Eduardo; MONTENEGRO, Jorge; GÓMEZ, Lina María Hurtado; PÉREZ, Mercedes Solá; CRUZ, Valter do Carmo (orgs.). **Dicionário de ecologia política**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2024. p. 32 (grifo nosso)



(BECK, 2011)⁵ – onde tais desastres deixaram de ser eventos extraordinários, tornando-se parte integrante da ação governamental – quanto instigar o debate de como tratá-las. Afinal, essas mudanças, outrora “longínquas” da realidade popular, agora são bastante presentes, um marco da conjunção de questão energética, uso da terra, assim como consumo e produção (IPCC, 2023)⁶.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

2.1 Marcos institucionais e referenciais analíticos

Quando se trata de políticas de prevenção e mitigação de desastres, é preciso ter em mente que elas não se restringem às respostas emergenciais, mas encontram-se alinhadas a compromissos multilaterais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), elaborada em 2015, plasmados nos números: 11 e 13 que instam os Estados a desenvolver cidades resilientes e estratégias contra os efeitos das mudanças climáticas. Moçambique, um dos recortes desse estudo, também está inserido na Agenda 2063 da União Africana, que defende um desenvolvimento inclusivo e sustentável resiliente, com ênfase para a segurança ambiental e a gestão de riscos de catástrofes.

A motivação da pesquisa surge para compreender como os governos se preparam e reagem frente a esses riscos, considerando os limites institucionais e as demandas sociais específicas. Aqui, apoia-se na teoria explorada por Kingdon (1984)⁷, isto é, que a formulação de políticas públicas ocorre na confluência de fluxos de problemas, propostas e políticas – confluência esta, frequentemente catalisada por desastres de grande escala. Conforme argumentam Peters e Pierre (2001)⁸, a gestão de riscos não é apenas técnica, mas política, exigindo redes de governança eficazes e cooperação entre diferentes esferas do poder público.

2.2 Objetivos, pergunta de pesquisa e metodologia

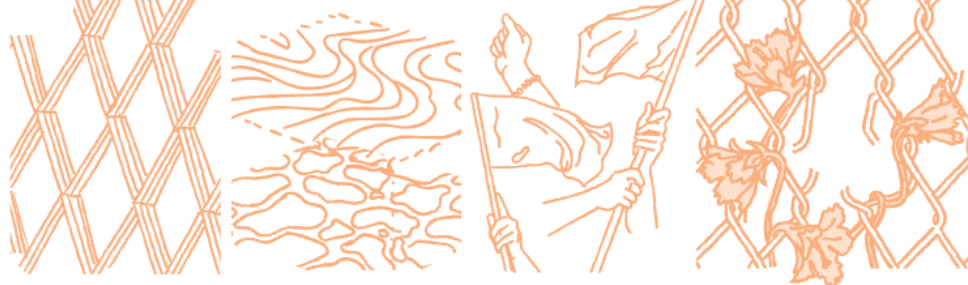
A questão central norteadora é: *“De que forma os governos do Brasil e Moçambique estruturam e implementam políticas públicas de prevenção e resposta a desastres naturais e*

⁵ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011

⁶ IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change. 2023: Summary for Policymakers. In: **Climate Change 2023: Synthesis Report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001

⁷ KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984

⁸ PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. **Developments in intergovernmental relations**: towards multi-level governance. *Policy & Politics*, v. 29, n. 2, p. 131–135, 2001



quais os principais obstáculos enfrentados, especialmente em contextos sociais vulneráveis?”

Para respondê-la, optou-se por uma abordagem qualitativa e comparativa, seguindo os pressupostos de Yin (2016)⁹, que destaca o valor do estudo de casos múltiplos para captar padrões e dinâmicas contextuais. A escolha metodológica é também fundamentada nos princípios da Análise Comparativa Qualitativa (QCA), conforme delineado por Ragin (2000)¹⁰, que considera essa técnica especialmente útil para pequenas amostras e inferências causais complexas. Rihoux e Ragin (2009)¹¹ reforçam essa posição, sublinhando a robustez analítica dessa abordagem, na comparação de múltiplos contextos sociais e institucionais. Por sua vez, Deborah Stone (2012)¹² exemplifica, em sua abordagem paradoxal da política pública, a importância da análise comparativa na compreensão das múltiplas interpretações e interesses que moldam as decisões governamentais.

2.3 Estudos de caso: eventos extremos e ações estatais

O estudo de caso centra-se em eventos marcantes em ambos os países: (i) os ciclones Idai e Kenneth, que atingiram significativamente Moçambique em 2019, e (ii) as chuvas que atingiram o estado do Rio Grande do Sul em 2024 e o município de Petrópolis, Rio de Janeiro, no Brasil em 2022. Aqui, apesar da naturalidade das chuvas e ciclones enquanto fenômenos climáticos, sua ocorrência, magnitude e impactos são influenciados, numa primeira dimensão, pelas mudanças climáticas em si. Tal afirmação não parte de uma pressuposição, mas da compreensão dos dados meteorológicos das regiões ao longo das últimas décadas¹³. Além disso, os efeitos que deixam após sua passagem dependem do conjunto de políticas públicas executadas e do território, ou seja, trata-se de uma complexa rede de políticas, que envolve planejamento, prevenção e a própria população atingida.

2.4 Categorias de análise e participação social

A metodologia consiste na análise documental de relatórios técnicos (INGC, CEMADEN, Atlas de Desastres Naturais), planos nacionais, marcos legais e literatura

⁹ YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2016

¹⁰ RAGIN, Charles C. **Fuzzy-set social science**. Chicago: University of Chicago Press, 2000

¹¹ RAGIN, Charles C.; RIHOUX, Benoît. **Configurational comparative methods: qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2009

¹² STONE, Deborah. **Policy paradox: the art of political decision making**. 3. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2012

¹³ Só em Petrópolis, de 2001 a 2022 foram pelo menos 13 tempestades com vítimas fatais (241 em 2022), enquanto de 1966 a 1997, há registro de apenas 4. MEMORIAL DE PETRÓPOLIS. **Linha do tempo das chuvas em Petrópolis**. 2022?. Disponível em: < <https://www.memorialpetropolis.app/linhadotempo> >. Acesso em 01 de julho de 2024



científica, orientada pela tipologia de Lowi (1972)¹⁴ — distributivas, regulatórias e redistributivas. A dimensão participativa é analisada à luz da “escada da participação” de Arnstein (1969)¹⁵, enfatizando a importância da resiliência comunitária e da descentralização de decisões, bem como o papel das coalizões de defesa que integram governos, ONGs, técnicos e movimentos sociais, conforme apontado por Sabatier (1988)¹⁶.

2.5 Achados preliminares e perspectivas de cooperação sul-sul

Espera-se que os principais achados revelem tanto os limites na articulação intergovernamental e inclusão das populações afetadas quanto as boas práticas que vêm sendo adotadas, como resposta rápida, coordenação territorial e educação para prevenção em ambos os países. Essas experiências, se articuladas por meio da cooperação Sul-Sul, podem oferecer um modelo de enfrentamento a desastres mais inclusivo e adaptativo.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que políticas públicas eficazes em contextos de desastre exigem mais do que capacidade técnica ou recursos financeiros: demandam vontade política, integração federativa, compromisso com agendas globais e, sobretudo, envolvimento comunitário real. A governança de riscos deve ser compreendida como um processo contínuo, dinâmico e preventivo, não apenas reativo. Estudos comparativos como este oferecem um olhar crítico sobre como os países do Sul global enfrentam um dos desafios mais complexos do século XXI, contribuindo, simultaneamente, para o avanço das Agendas 2030 e 2063.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES).

REFERÊNCIAS

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

¹⁴ LOWI, Theodore J. **Four systems of policy, politics, and choice**. Public Administration Review, v. 32, n. 4, p. 298–310, 1972

¹⁵ ARNSTEIN, Sherry R. **A ladder of citizen participation**. Journal of the American Institute of Planners, v. 35, n. 4, p. 216–224, 1969

¹⁶ SABATIER, Paul A. **An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein**. Policy Sciences, v. 21, n. 2/3, p. 129–168, 1988



BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011.

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change. 2023: Summary for Policymakers. In: **Climate Change 2023**: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

LOWI, Theodore J. **Four systems of policy, politics, and choice**. Public Administration Review, v. 32, n. 4, p. 298–310, 1972.

MEMORIAL DE PETRÓPOLIS. Linha do tempo das chuvas em Petrópolis. 2022?. Disponível em: < <https://www.memorialpetropolis.app/linhadotempo> >. Acesso em 01 de julho de 2024.

MILANEZ, Bruno. Desastres ambientais. In: GONÇALVES, Carlos Walter Porto; MALHEIRO, Bruno; BARCELOS Eduardo; MONTENEGRO, Jorge; GÓMEZ, Lina María Hurtado; PÉREZ, Mercedes Solá; CRUZ, Valter do Carmo (orgs.). **Dicionário de ecologia política**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2024.

ONU, Organização das Nações Unidas. **The climate emergency**. S.D. Disponível em: < <https://www.unep.org/climate-emergency> >. Acesso em: 20 de junho de 2025.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. **Developments in intergovernmental relations**: towards multi-level governance. Policy & Politics, v. 29, n. 2, p. 131–135, 2001.

RAGIN, Charles C. **Fuzzy-set social science**. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

RAGIN, Charles C.; RIHOUX, Benoît. **Configurational comparative methods**: qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques. Thousand Oaks: Sage Publications, 2009.

RAMOS, Gian Carlo Delgado. Mudanças climáticas globais. In: GONÇALVES, Carlos Walter Porto; MALHEIRO, Bruno; BARCELOS Eduardo; MONTENEGRO, Jorge; GÓMEZ, Lina María Hurtado; PÉREZ, Mercedes Solá; CRUZ, Valter do Carmo (orgs.). **Dicionário de ecologia política**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2024.

SABATIER, Paul A. **An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein**. Policy Sciences, v. 21, n. 2/3, p. 129–168, 1988.

CEMADEN. Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais. **Relatórios Técnicos**. Cheias do Rio Grande do Sul Abril-maio/2024.

INGC. **Ciclones Tropicais Idai e Kenneth** – Moçambique. Relatório da Situação Nacional 6 4 de Julho de 2019 Período abrangido: 17 - 25 de Junho de 2019



STONE, Deborah. **Policy paradox**: the art of political decision making. 3. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2016.