

CONSIDERAÇÕES SOBRE O MARCO DE SENDAI E A POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL DO BRASIL

CONSIDERINGS ON SENDAI FRAMEWORK AND THE NATIONAL POLICY OF PROTECTION AND CIVIL DEFENSE OF BRAZIL

Artigo recebido em: 9/26/2025

Artigo aceito em: 1/9/2026

Filipe Bellincanta de Souza*

*Universidade do Estado De Santa Catarina (UDESC),
Florianópolis, SC, Brasil

Lattes: [Http://Lattes.Cnpq.Br/9993025321834428](http://Lattes.Cnpq.Br/9993025321834428)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6528-6164>
fibellins@gmail.com

Isa de Oliveira Rocha*

*Universidade do Estado De Santa Catarina (UDESC),
Florianópolis, SC, Brasil

Lattes: [Http://Lattes.Cnpq.Br/1496052603726931](http://Lattes.Cnpq.Br/1496052603726931)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9840-0595>
isa.rocha@udesc.br

The authors declare that there is no conflict of interest

Resumo

Neste artigo objetiva-se analisar o Marco de Sendai em nível internacional e o seu desdobramento no Brasil. A metodologia se dá por análise documental entre o Marco de Sendai e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – Lei 12.608/12, a fim de descrever suas aproximações, avanços e retrocessos como ordenamentos espaciais e jurídicos. A aplicação do método de análise comparativa de políticas ambientais possibilitou um melhor correlacionamento dos objetos de estudo. A interação do Marco de Sendai é ramificada para criar a cultura de desastres multiescalar, inclui quatro prioridades que dispõem orientação para melhor perceber como a norma deve se adaptar para a ocorrência de desastres, cuja incorporação no Brasil se deu pelo Plano Plurianual 2016-2019 que permeia as instituições, atores públicos, proteção ambiental, os vulneráveis, etc. A governança multinível no Brasil adere o aspecto top-down a partir de o Brasil ser signatário do Marco de Sendai, mas permite que sua aderência social ocorra pela escala regional e sua redistribuição de se dê pelo aspecto bottom-up na Redução de Riscos de Desastres para a coesão territorial para a realização dos bens comuns no terroir.

Palavras-chave: Redução de Riscos de Desastres. Políticas Ambientais. Brasil. Coesão Territorial. Marco de Sendai.

Abstract

This article aims to analyze the Sendai Framework at the international level and its unfolding in Brazil. The methodology involves a documentary analysis comparing the Sendai Framework with the National Policy for Civil Protection and Defense – Law 12.608/12, in order to describe their similarities, advances, and setbacks as spatial and legal frameworks. The application of the comparative analysis method of environmental policies allowed for a better correlation of the objects of study. The interaction of the Sendai Framework branches out to create a multi-scale disaster culture, including four priorities that provide guidance for better understanding how the norm should adapt to the occurrence of disasters, whose incorporation in Brazil occurred through the 2016-2019 Multi-Year Plan, which permeates institutions, public actors, environmental protection, vulnerable groups, etc. Multilevel governance in Brazil adheres to the top-down approach since Brazil is a signatory to the Sendai Framework, but allows for social engagement at the regional level and its redistribution through a bottom-up approach in Disaster Risk Reduction for territorial cohesion and the realization of common goods in the terroir.

Keywords: *Disaster Risk Reduction. Environmental Policies. Brazil. Territorial Cohesion. Sendai Framework.*

1 INTRODUÇÃO

Este artigo intenta em verificar e discutir as relações entre o Marco de Sendai (atual regime da Redução de Riscos de Desastres entre 2015-2030 como ordenamento espacial) e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil do Brasil (PNPDEC) (como ordenamento jurídico escolhido a fim de promover melhorias pela coesão normativa territorial).

Isto, em prol do aumento da resiliência coletiva, difusa e sistêmica como políticas materiais existentes de caráter desigual da reprodução e reapropriação do território, pelo acesso diferenciado aos recursos naturais e territoriais que geram conflitos implícitos entre os *stakeholders* e afetados como vulneráveis e ecossistemas, com interesses, meios e calendários diferenciados e que não possuem continuidade e estabilidade política e governamental.

Os cenários internacionais da cultura de desastres buscam promover a reciprocidade dos atos pactuados entre os Estados-Parte de forma retroativa em nível normativo já constitucionalizados, e que repercutem atualmente no rol de orientações e recomendações via princípios orientadores oriundos do direito ambiental internacional. Por efeito, a formação cívica visa desenvolver as liberdades públicas em serem imprescindíveis à efetividade dos valores econômicos, sociais, culturais e ambientais. Ainda, como pressuposto fundamental da construção da cultura de desastres como bojo do desenvolvimento sustentável equitativo como comprometimento para a equidade (Lavieille; Bétaille; Prieur, 2011; Sen, 2000).

Para esta pesquisa foi aplicada uma análise documental de políticas ambientais internacionais com o uso do método de análise comparativa, tendo-se sido utilizado os seguintes critérios sobre tais normas: 1. Sucessão normativa da cultura de desastres; 2. Similaridade Subjetiva inter-agendas; e 3. Liame jurídico para a efetividade da Redução de Riscos de Desastres (Machado, 2020).

Sobre o critério 01: “*Sucessão normativa da cultura de desastres*”, traz-se o contexto da implementação do Marco de Sendai no Brasil abordado à estrutura

orientadora intraterritorial de acordo com as normas extraterritoriais sobre desastres (Lavieille; Bétaille; Prieur, 2011; Santos, 2006).

O critério 02 (dois): “*Similaridade subjetiva inter-agendas*”, expõe que o fortalecimento da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil do Brasil (PNPDEC) se dá via Marco de Sendai perante o princípio da Coesão Territorial para o seu alinhamento normativo multiescalar com o seu reordenamento em nível local pelo Plano Plurianual 2016-2019 para os Planos Diretores nas cidades e municípios enquanto não-retrocesso democrático.

Assim, demonstra-se que o critério 03 (três): “*Liame jurídico para a efetividade da RRD*”, torna-se como marco precursor para expor a capilaridade, o alcance e a projeção da (in) efetividade ambiental perante a mutação das regulações ambientais (Canotilho, 1995; Machado, 2020; Santinha, 2014).

A produção das normas ambientais sobre desastres pode ser compreendida na sua construção pela sua dimensão estrutural e a necessidade de concretude como dimensão processual pela cooperação e objetivos diferentes e até com atores divergentes, mas que dependem entre si para interagir na governança de desastres. A transformação se daria mediante o suporte do setor público sem a recusa da influência da participação popular dos afetados no território, os quais são impactados pela instabilidade normativa extraterritorial ambiental da ordem mundial e pela dificuldade de a intraterritorialidade estar em reação aos atores público-privado e vice-versa.

Este cenário, serve como elemento propulsor de realinhamento, inserção da coerência e aderência de normas internacionais com caráter *top-down* (de cima para baixo) para a escala global-regional sem deturpar a adesão *bottom-up* (debaixo para cima) à escala nacional-local do Marco de Sendai. Para tanto, é imprescindível uma percorrer a outra sem essa se recusar àquela para a sua redistribuição, e cuja adesão dependeria da cooperação entre objetivos, meios e estratégias em comum com a finalidade de gerir a coesão territorial (Weston; Bollier, 2013; Zürn, 2010).

O contexto de reordenamento de políticas setoriais se desdobra no sentido de visualizar as injustiças territoriais decorrentes de eventos climáticos ou de desastres entrelaçados em um *locus* ou *terroir*. Por isso, a justiça ambiental, ora derivada de esforços legais em paralelo às agendas internacionais vem ao sentido de abarcar essas injustiças decorrentes da afetação socioambiental em razão dessas exposições. E, assim, promover a Redução de Riscos de Desastres (RRD) frente às políticas públicas que não

estejam subversivas a um viés isolado e excludente da governança contemporânea (Machado, 2020; Nobre; Marengo, 2017; Santos, 2006).

Diante disso, o art. 5º da PNPDEC indica comportamentos e atribuições indispensáveis de como a RRD precisaria ser incorporada às práticas dos órgãos da Proteção e Defesa Civil sobre os aspectos da gestão territorial, planejamento de políticas setoriais e gerenciamento de riscos e de desastres. Além disso, implica de a União não só ser legalmente competente, mas também ser mais hábil e ágil para elaborar em conjunto planos nacionais e estaduais sobre o ordenamento do território, mudanças climáticas, desenvolvimento econômico, social e cultural, em conformidade com o artigo 21, IX da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) e com o art. 11 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) que detém tal regência.

No caso em tela, elaborou-se em como reduzir riscos de desastres mediante incorporação multinível do Marco de Sendai ao Brasil. Isto, para identificar, contribuir e corrigir ordenamentos aplicados erroneamente em suas sucessões desde os primeiros regimes desenvolvidos em torno da temática que colocam em risco o espaço socioambiental, urbano, natural e artificial entre a realidade dos conflitos territoriais e a disposição normativa além do jusnaturalismo. Associa-se questões de justiça ambiental e ecológica à percepção dos diferentes impactos dos desastres socioambientais nas comunidades e grupos vulneráveis e à forma irracional da operabilidade de os mecanismos jurídicos virem a comunicar como ordenamento espacial (Mamigomian, 1999; Santinha, 2014; Leite et. al, 2019; Santos, 2006).

Com esses intuitos, é possível verificar se o Marco de Sendai incorpora a RRD, sendo estrutura normativa/regulatória vigente, se detém uma arquitetura norteadora e se este poder vem a distribuí-la e reordená-la como coesão territorial via recomendações de governança de desastres ao Brasil. A partir daí, busca-se evidenciar como ocorre a sua distribuição e organização global contemporânea e desdobramentos em âmbito nacional. Entender a RRD, pode vir a ser o significado do fortalecimento da governança para melhor e gerenciá-la com os fins de conduzir a resiliência como pressuposto intrínseco e intergeracional de melhoria em prol de respostas mais efetivas ao território.

Os atores nacionais vêm a ser imprescindíveis na implementação e adoção de políticas, superação de paradigmas e de padrões de atos regulatórios emergenciais de proteção e defesa civil viciados no planejamento com estratégias público-privadas que contribuam para a consecução dos objetivos e suas prioridades internacionalmente

estabelecidas, sendo primordial estarem alinhados com o pacto da ordem internacional. Desse modo, para a RRD se permeia em melhor servir como um ordenamento jurídico e espacial se fazer útil se tornar uma política pública policêntrica e redistributiva ao contexto da PNPDEC.

A irradiação da escala internacional pode servir em dar força a partir de como o Marco de Sendai vem a estar incorporado ao Brasil, a fim de esboçar como se carrega um cenário de redistribuição das suas premissas extraterritoriais de desastres em âmbito multinível e multiescalar na época atual.

2 ASPECTOS NORMATIVOS SOBRE O MARCO DE SENDAI

A elaboração do Marco de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030, foi desenvolvida na cidade de Sendai no Japão entre os dias 14 e 18 de março de 2015, e aponta as distribuições norteadoras e estruturantes da normatização sobre a RRD como um processo inovador de planejamento socioambiental. Também, ela vem se tornando um mecanismo de redução do déficit democrático e da ilegitimidade de que as instâncias jurídicas têm tido colossais dificuldades de internalizar institucionalmente e em sua racionalidade instrumental e irresponsabilidade organizada em torno da participação e deliberação dos cidadãos na tomada de decisão coletiva e difusa (Mizutori, 2020; Beck, 2011).

Isto, como base da Plataforma Global sobre Desastres que age em prol da RRD, que está ligada à compreensão das interrelações indissociáveis entre as mudanças climáticas, os desastres naturais e não-naturais, governança, vulnerabilidade, políticas públicas e Natureza para criar a cultura de desastres no período pós-2015 (período a partir da vigência do Marco de Sendai e da Agenda 2030) (Brasil, 2017).

O Marco de Sendai aponta a escala global-regional, que é dada como pressuposto e ponto de partida, à compreensão analítica entre plataformas intergovernamentais pelo diálogo, capacitação política e cidadã tecnologicamente inclusiva apoiados pelos Estados-Parte. Além disso, o Marco de Sendai introduz eixos de desenvolvimento incorporados aos desempenhos econômico, geotecnológico, socioambiental, territorial centrado na proteção dos vulneráveis em prol de ordem cívica e segurança pública. Na escala nacional-local se inclui os deveres socioecológicos implícitos de empenhar ações centradas na Natureza para reconhecê-la como o principal caminho de afirmação dos

direitos fundamentais ecologicamente equilibrados e, conseqüentemente, da experimentação da vivência com direitos humanos evidentes.

É, portanto, um rumo de repercussão normativa do espaço regido pela norma via aplicação de atos recíprocos e livremente aceitos em nível internacional na sua governança em prol da construção e da interconexão de políticas ambientais decorrentes da sua instrumentalização, e que, por si só, ainda vem se tornando cada vez mais insuficientes pelo *soft law*, incluindo-se o *enforcement* que vem se apresentando como estratégia de uma justiça social baseada em estrutura da democracia das indiferenças, sem desenvolver a mitigação e a adaptação frente a eventos climáticos intensos e/ou irreversíveis sem precedentes. Os regimes legais são produtos artificiais que se mostram cada vez mais incapazes de gerar efetividade de políticas públicas inclusivas, efetivas e que promovam a proteção dos vulneráveis, dos defensores de direitos humanos e a participação pública e o acesso à justiça em matéria ambiental.

No âmbito decisório e de formulação de políticas públicas sobre a tomada de consciência e coerência nesses escopos, revela-se que a setorialização e a fragmentação do conhecimento humano reduz a capacidade de interpretação da realidade e resolutividade dos conflitos socioambientais, mas, ainda, há a força globalizante que tenta atravessar a geografia crítica, mas que falha sem concluir o cruzamento de políticas intersetoriais e sistêmicas. Com isso, a interdependência da democracia ao entendimento popular da necessidade de atendimento da sobrevivência vem, hoje, também, ao encontro da redução de injustiças territoriais decorrente do vácuo e lacunas entre a norma e a realidade em que as políticas públicas e decisões jurídicas estão inseridas que pouco contemplam os direitos legitimamente dispostos em sua totalidade, em título exemplificativo, da cidadania em assuntos ambientais. Portanto, lançar a aplicação de instrumentos internacionais de governança por *stakeholders* pode vir a se tornar um obstáculo diante da Complexidade que não vem sendo incorporada nos atos em âmbito público-privado, até mesmo entre eles isoladamente, quiçá dentre aqueles não são detentores de capacidade instrumental, atribuições e discricionariedade (Nobre; Marengo, 2017; Santos, 2006; Machado, 2020).

2.1 Governança e territorialidade para a Redução de Riscos de Desastres (RDD)

A interação na agenda ao tema se apresenta entre a mitigação e a adaptação, e aparecem em duas faces: A primeira em evitar a ausência de gerenciamento e romper a hierarquia de políticas *top-down* (normas de cima para baixo) por deter a sua base de impacto com baixo pragmatismo e de cientificidade mutável. A segunda detém natureza de incorporar uma governança *bottom-up* (normas de baixo para cima) com aspecto anti-interferências, resistente a instabilidades e com alto alcance de implementação de políticas redistributivas, policêntrica e a aderência socioambiental. Entretanto, as limitações de textos dos dispositivos com base em fontes de Direito que não reconhecem a Natureza no rol dessa afetação, essa rede interage com coordenação da governança multinível (internacional-regional e nacional-local), que reconhece a inconstância dos Estados nas relações intergovernamentais entre: 1. Estado-Nação como autoridade política única frente a ordem mundial vigente em colapso; 2. Redes transnacionais vs. hierarquia *top-Down*; 3. Ordem global com ação via agentes não estatais *bottom-up* (Bulkeley, 2005).

A estrutura *bottom-up* da governança redistributiva nacional vai ao encontro à escala distributiva global via movimentos regionais como um compromisso pela formulação de estratégias voltadas da dinâmica socioespacial extraterritorial (normas ambientais internacionais), que exigem envolver um poder regulatório combinado com planejamento estratégico sustentável por recursos e práticas acessíveis, aplicáveis e executáveis às comunidades mais suscetíveis aos desastres relacionados ao clima, incluindo a mobilidade humana (Bulkeley, 2005; Healey, 2007; Souza; Rocha, 2024).

A governança redistributiva e policêntrica detém natureza *bottom-up*, o que tornaria a operacionalidade inclusiva, simples e unificada pela governança dos bens comuns, visto que permite acompanhar de perto a realidade e a complexidade pela Natureza. A comunicação normativa internacional-nacional relacionada às mudanças no ambiente precisaria reagir pela interoperacionalidade técnica e de revisão na gestão de políticas públicas por dois eixos: 1. Institucionalização; e 2. Política direta de transferir em perspectiva horizontal e bilateral (Weston; Bollier, 2013; Tirole, 2020).

O escopo de padronização de normas para políticas nacionais expõe uma ausência originária de inovação comunicativa sem gerar proximidade espacial junto à história do conjunto estudado de marcos normativos internacionais extensos e esparsos de maneira

retroativa. Por outro lado, há a sua regência sociológica que não se torna estática e nem fixa, ela é dinâmica e não linear, isto é, entender as polaridades dos sistemas sociais e promover a estabilidade das relações, das práticas e das capacidades adaptativas de auto-organização e eficácia das normas ambientais (Sen, 2000).

O sistema da governança evidenciado contrasta hierarquias hegemônicas porque é capaz de suportar interrupções e de se adaptar a novas circunstâncias e interferências, o que reforça o seu aspecto policêntrico e faz crescer sua organicidade como parte de uma política coadaptativa e cocriadora da realidade ser mais resiliente. A dimensão escalar existe para atender a relação direta de autoridade com o centro regulador e os *stakeholders* combinados do nível internacional ao nacional e a sua organização estamental descentralizadora que vêm ao encontro do direito regulatório (instrumentos de comando e controle), mecanismos econômicos, a coprodução de bens e serviços públicos e, também, a autorregulação social/econômica (Sen, 2000; Souza, 2025a).

É neste âmbito que o preâmbulo do Marco de Sendai orienta agir via recomendações, prevenir riscos e reduzir danos através de políticas integradas e centradas na transversalidade entre Natureza-Políticas-Comunidades com a comunicação entre treze princípios e suas escalas de governança, de acordo com a Quadro 1:

Quadro 1. Compreensão do Marco de Sendai

PREÂMBULO	Oferecer um futuro de ação via estratégias e arranjos institucionais pela RRD e suas recomendações
OBJETIVO	Prevenir riscos, reduzir danos existentes através de políticas integradas e inclusivas para prevenir e reduzir exposições, perigos e ameaças para aumentar respostas de resiliência
METAS GLOBAIS	1. Reduzir mortalidade a média de 100.000 habitantes entre 2020-2030 em comparação entre 2005-2015 2. Reduzir a afetação de pessoas para reduzir a média em 100.000 habitantes entre 2020-2030 em comparação a 2005-2015 3. Reduzir perdas econômicas em decorrência de desastres, em torno do PIB global até 2030 4. Reduzir danos que impactam infraestruturas e serviços básicos de saúde, educação até 2030 5. Aumentar o número de países signatários com mecanismos nacionais-loais de RRD 6. Potencializar a cooperação internacional em países em desenvolvimento para complementar as ações nacionais coordenadas até 2030 7. Potencializar o alcance e acesso a sistemas de alerta precoce sobre perigos e informações e avaliações sobre a RRD até 2030
INCORPORAR METAS VIA PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS NORTEADORES	1. Responsabilidade internacional 2. Responsabilidade compartilhada 3. Exercício dos direitos fundamentais 4. Participação pública 5. Empenho integral de arranjos institucionais em todos os níveis 6. Capacitação e conscientização 7. Acesso à informação

	8. Coerência normativa entre RRD e desenvolvimento sustentável 9. Estratégias de solidariedade 10. Investimento público e privado 11. Prevenção e prevenção 12. <i>Enforcement</i> (execução de trâmites internacionais) 13. Subsidiar financiamentos globais
PRIORIZAR AÇÃO	A1. Compreensão da RRD 2. Fortalecimento da governança de desastres 3. Investimento na RRD para alcançar a resiliência 8. Aperfeiçoar respostas de preparação, recuperação, reabilitação e reconstrução
ESCALAS DE GOVERNANÇA DE DESASTRES	1. Global-regional 9. Nacional-local

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Marco de Sendai.

Há um envolvimento nessas circunstâncias pelo Marco de Sendai como uma dificuldade de desenvolvimento socioambiental como oportunidade de percepção dos riscos. Em paralelo, os esforços intra-territoriais vêm ganhando força para interromper forças produtivas viciadas e destrutivas do ambiente e que desencadeiam o desconsertar de uma transição regulatória estável e confiável que, chega-se então, em um afastamento entre o pensamento e a ação nos seguintes eixos abaixo.

2.2 Escalas de ação: global-regional

- **PRIORIDADE 1:** Compreender a RRD para fortalecer o monitoramento, avaliação, mapeamento e modelagem de desastres, melhorar o provisionamento de uso de geotecnologias. Ainda, utilizar a RRD como suporte para o exercício da liberdade intelectual e cívica.
- **PRIORIDADE 2:** Gerar a intersectorialidade por meio da comunicação e capacitação interinstitucional.
- **PRIORIDADE 3:** Coerência normativa entre a organização da sociedade civil por suas políticas, planos, programas e processos. Ainda, incentivar a cooperação de entidades técnico-científicas. Gerar a transferência e compartilhamento de dados sobre desastres na organização da sociedade civil, instituições financeiras globais e regionais mediante colaboração e capacitação, coprodução de bens e serviços para promover a segurança pública e social, erradicar a fome e pobreza pela RRD.
- **PRIORIDADE 4:** Empenhar abordagens regionais para alcançar a capacitação nacional de enfrentamento/mitigação de desastres a fim de facilitar o compartilhamento e superação da capacidade nacional de resposta. Difundir

instrumentos regionais para alcançar a esfera nacional e consequentemente local, fazer o intercâmbio da informação sobre desastres através de acordo com o Quadro Global de Serviços sobre o Clima. A mudança e/ou a ruptura de paradigmas internacionais visam formar e capacitar os cidadãos que se empenham diretamente a praticados partidos políticos e, consequentemente deveriam melhor considerar a estabilidade de ONG's e sua derivada proteção pela comunidade internacional.

2.3 Escalas de ação: nacional-local

- **PRIORIDADE 1:** Identificar dados para uma gestão do conhecimento via fóruns online, capacitação, incentivos tributários e segurança ontológica, humana e jurídica
- **PRIORIDADE 2:** Promover regulação e ações sociais detendo planejamento via agendas programas, sujeitas a plebiscito, *follow-up*, auditoria, uso de aplicativos tecnológicos na aplicação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC.
- **PRIORIDADE 3:** Implementação do Programa 2040, via objetivo 172, podendo ser aplicado ao escopo institucional a ISO 26000, a *due diligence*, aplicar políticas de inclusão e proteção social, medicina e psicologia de desastres, mobilidade humana, fortalecer as relações de economia solidária, financeiras e trâmites nacionais para implementar a RRD por medidas estruturais ao setor de turismo, assistência social e cadeias de abastecimento sobre bens produtivos.
- **PRIORIDADE 4:** Melhorar a preparação para respostas mais eficazes a fim de "Reconstruir melhor" para a recuperação, reabilitação e reconstrução. Estabelecer interação com a comunidade local mediante preparação para desastres, treinamentos como resposta a desastres. Adotar políticas e ações sociais a fim de fortalecer os mecanismos da gestão de riscos e de desastres, implementar infraestruturas básicas de saneamento e recursos hídricos, transporte, saúde, segurança, telecomunicações e sistemas de alerta para alcançar a reabilitação e recuperação pós-desastre.

Há como rumo norteador sete (07) metas que dão caminhos ao aspecto normativo socioambiental. A primeira meta se dá em verificar a probabilidade de reduzir a

mortalidade média como fator de alcance de resiliência coletiva até 2030. A segunda significa reduzir a afetação de pessoas e grupos para evitar serem vítimas de desastres de modo comparado entre 2005-2030. A terceira se organiza em amenizar riscos da economia sobre as suas condições, bens e fatores de produção e coprodução até 2030. A quarta meta serve para orientar a implementação da saúde e da educação até 2030. A quinta meta visa ampliar o número de países signatários do Marco de Sendai em paralelo à sexta que se pruma à cooperação internacional vir a ser o principal meio de condução da confiança na governança sobre desastres e, assim, através da sétima meta, difundir sistemas de alerta precoces sobre a RRD aos países envolvidos (Brasil, 2017).

A vocação pelo Marco de Sendai gira em torno de estabelecer medidas estruturais para reduzir exposições, perigos e ameaças sobre desastres e medidas não estruturais para compreender e implementar a prevenção, a precaução e a RRD como não-retrocesso da estabilidade da sociobiodiversidade. Esta configuração demonstra que o jogo de interesses entre emergências, obrigações e responsabilidades para concretizar agendas sobre desastres passa a depender das interações que oscilam entre o anonimato das ocorrências, a invisibilização das vítimas e sua transformação em números e estatísticas governamentais, a instabilidade dos poderes estabelecidos e a fragilidade do plano de ação e/ou intervenção que circunda os atores. Isto, justamente porque o ordenamento espacial e jurídico abrangem a democracia e asseveração de participação e mecanismos em uma via de mão dupla de avanço e/ou estagnação (Brasil, 2017; Souza; Yoshida, 2019).

Desse modo, o ordenamento espacial precisaria girar em entorno do ordenamento jurídico através de estratégias de visibilização territorial, cuja estratificação do segundo no primeiro se propagaria pela análise de políticas para sanar possíveis lacunas como cerne de resiliência ante perdas humanas, ecossistêmicas, econômicas, culturais e ambientais.

2.4 Redução de Riscos de Desastres (RRD) no Brasil

Em âmbito nacional, “a escolha de valores sociais não pode ser decidida meramente pelos pronunciamentos daqueles que se encontram em posições demandando e controlam as alavancas do governo” (Sen, 2000, P. 326). Há a necessidade imperativa de que essas interações ocorreram de modo compartilhado e interdependente como redefinição dos espaços de resposta em razão da sua divisão territorial, social, legal e

espacial a fim de combinar o desenvolvimento em assuntos ambientais como a sua função social, visão de totalidade e interdisciplinaridade e pluralismo, inerentes à ciência (Mamigomian, 1999).

No contexto de iniciar a compreensão dos princípios do direito internacional dispostos no Marco de Sendai, há a perspectiva de coesão territorial e sua intervenção, conforme o Quadro 2 a seguir:

Quadro 2. “Dimensões analíticas do princípio de coesão territorial e respectivos componentes de intervenção”

COMPONENTE ANALÍTICO		COMPONENTE DE INTERVENÇÃO (POLÍTICAS PÚBLICAS)	
DIMENSÕES	SUBDIMENSÕES	FINALIDADE	OBJETIVOS
Heterogeneidade territorial	Disparidade	Justiça espacial	Combater a marginalização de pessoas em contextos territoriais específicos.
			Tornar os territórios mais resilientes.
	Diversidade	Valorização do capital territorial	Criar oportunidades a partir dos ativos específicos de cada território
			Promover a identidade territorial como fator de unidade/diferenciação
Organização territorial	Sistema Urbano (poli-centrismo)	Desenvolvimento urbano equilibrado em rede	Desenvolver capacidade de atratividade e competitividade dos centros urbanos
			Promover a complementaridade funcional interurbana (massa crítica em rede)
			Estimular uma cultura de cooperação estratégica interurbana
	Urbano-rural (Parceria urbano-rural)	Integração territorial de proximidade	Desenvolver mecanismos de interdependência e de complementaridade entre centros urbanos e áreas rurais
Governança territorial	Coordenação vertical	Governança multinível	Estimular uma cultura de participação em lógicas reticulares sistêmicas e de proximidade
			Clarificar e articular a repartição de atribuições e competências (ótica da subsidiariedade)
	Coordenação horizontal	Cooperação institucional e	Melhorar a capacidade de coordenação e governabilidade entre diferentes escalas de intervenção
			Desenvolver formas de cooperação entre diversos atores baseada numa visão partilhada sobre o mesmo território
			Desenvolver formas de discussão e participação ativa dos cidadãos

		coerência de políticas	nos processos de tomada de decisão
			Desenvolver abordagens articuladas, integradas e territorializadas das várias políticas públicas

Fonte: Santinha (2014, p. 92-95).

Mediante análise do Quadro 2, há intrínseca e impreterível consideração de assuntos regulatórios sobre desastres permanecerem alinhados ao princípio da coesão territorial e do não-retrocesso. Esse rumo favoreceria sustentar a RRD em âmbito principiológico do plano global-regional como proposta de integração à escala Nacional-local, para evitar perdas socioambientais no sentido de criar resiliência frente a desastres. Mais além, visar-se-ia agir como eixo facilitador normativo para mitigar os riscos socioambientais no cenário da cultura de desastres (IUCN, 2015).

2.5 O Marco de Sendai e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) do Brasil: diálogo entre ordenamentos espacial e jurídico sobre a Redução de Riscos de Desastres (RRD)

O Marco de Sendai é um ordenamento espacial internacional que estrutura a cultura de desastres em múltiplas escalas. As suas quatro prioridades e sete metas globais funcionam como normas principiológicas apoiadas por princípios do direito público internacional que orientam os Estados a prevenir riscos, reduzir danos e fortalecer a resiliência. Embora seja *soft law*, a sua força normativa deriva da adesão voluntária e da incorporação em políticas nacionais.

No Brasil, a PNPDEC traduz esse compromisso como ordenamento jurídico doméstico. O art. 5º exige que a RRD seja incorporada às práticas da Proteção e da Defesa Civil, vinculando o planejamento territorial, as políticas setoriais e a gestão de riscos e de desastres. O diálogo entre o Marco de Sendai e a PNPDEC é, portanto, um exercício multinível com as normas internacionais que orientam políticas nacionais, que por sua vez devem ser territorializadas em escala local do desenvolvimento sustentável, que reordenam a realidade e as normas ambientais sob influência dos impactos da governança regional como a principal plataforma de acesso às demais escalas de governança e de direitos. Esse diálogo seria mais efetivo se fosse mais democrático, isto é, se inclui-se a participação cidadã e se respeitasse o princípio da subsidiariedade.

2.6 Princípios estruturantes: coesão territorial, não regressão e direitos intergeracionais

A coesão territorial é um princípio que assegura justiça espacial e integração normativa frente a injustiças territoriais. Exige-se que as políticas públicas considerem disparidades regionais e valorizem a diversidade territorial indissociável da multidimensionalidade dos direitos humanos e da vida entre sistemas vivos e não vivos. No Brasil, isso significa enfrentar desigualdades históricas entre regiões e garantir que a RRD não seja privilégio de poucos, mas direito de todos, visto que a assistência social em título exemplificativo em contextos de catástrofes se enquadra em um direito universal (Santinha, 2014; Prieur, 2014).

A não regressão em assuntos ambientais é cláusula de salvaguarda: uma vez conquistado determinado nível de proteção ambiental, não se retrocede. Esse princípio deriva da progressividade dos direitos humanos e vincula o Estado à obrigação de manter e ampliar todos os seus níveis de proteção em teor integral frente aos riscos ecológicos, desenvolvimento e supressão de áreas protegidas. No Brasil, os retrocessos legislativos ou administrativos em matéria ambiental, de desenvolvimento sustentável e de Proteção e Defesa Civil violam não apenas normas internas, mas também compromissos internacionais e o pacto federativo do desrespeito ao ambiente ecologicamente equilibrado e do desenvolvimento sustentável vir a ser inclusivo e decente (Prieur, 2014; Lavieille; Bétaille; Prieur, 2011).

Os direitos intergeracionais consolidam que o Ambiente é patrimônio comum da humanidade e deve ser protegido para os presentes e às futuras gerações. Eles vinculam temporalmente a coesão territorial, garantindo que políticas públicas não comprometam a capacidade das gerações vindouras viverem em um ambiente harmônico e frutífero.

Esses três princípios, articulados, funcionam como fundamentos normativos da RRD: coesão territorial garante justiça espacial; não regressão assegura intangibilidade das conquistas legais; direitos intergeracionais vinculam o passado, o presente e futuro em uma lógica de sustentabilidade ética.

2.7 A interação temática entre Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e a União Internacional de Conservação da Natureza (IUCN): reforço internacional

O art. 11 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH, 1969), interpretado com o Protocolo de San Salvador (1988), consagra o direito humano meio ambiente saudável e reflete ao nível nacional como direito fundamental. Isso significa que retrocessos normativos em matéria ambiental podem configurar violação da CADH, sujeitando o Estado à condenação, responsabilização e reparação internacional (Prieur, 2014. OEA, 1969; OEA, 1988).

A Estratégia Internacional de RRD da União Internacional de Conservação da Natureza (IUCN), acrescenta a dimensão ecológica: ecossistemas saudáveis são barreiras naturais contra desastres. Essa visão conecta-se ao art. 225 da Constituição e reforça que a proteção ambiental não é apenas dever interno, mas compromisso internacional interespecies de reciprocidade (IUCN, 2015), visto que:

- O Marco de Sendai orienta em escala global-regional e nacional-local;
- A PNPDEC fortalece nacionalmente o Marco de Sendai com a sua incorporação em nível local em Planos Diretores;
- A coesão territorial aterrissa os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em nível local;
- A não regressão impede retrocessos;
- Os direitos intergeracionais projetam o futuro e preenchem a resiliência como potencial de ganhos ante perdas;
- A CADH e a IUCN reforçam os atos internacionais estabelecidos.

Esta construção revela que a CRFB/88 está em risco e no limite: não apenas por desastres naturais, mas por desastres operados em espaços normativos, jurídicos, jurisprudenciais, governamentais e políticos. A ameaça é de retrocessos que fragilizam direitos, desmontam políticas públicas e corroem a confiança democrática de forma sistemática, individual, coletiva, difusa e sistêmica. Especialmente em face dos públicos vulneráveis e sistemas vivos sensíveis à alteridade e variabilidade climática. A resposta deve ser integradora em prol de fortalecer a governança multinível, articular com normas internacionais e nacionais, e reafirmar que a Constituição de 1988 é o único pacto vivo da democracia brasileira que resta, que só se manteria se for defendido contra retrocessos para a preservação e restauração das realidades socioecológicas (Souza, 2022; Bonavides,

2015; Zürn, 2010).

A lógica democrática exige que esses princípios sejam aplicados de forma dialógica, integrando escalas globais, nacionais, regionais e locais com complementaridades e sobreposições geográficas e/ou escalares, garantindo participação cidadã a fim de estabelecer o amadurecimento das relações socioambientais. Isto, enquanto ponto de partida para cada indivíduo desenvolver consciência, clareza, entendimento e enfrentamento massivo das ameaças e desregulamentações correntes que impedem de instaurar uma resiliência democrática que proteja a vir a ser Nação centrada na Natureza em sua totalidade com juízo de fato e de valor da integridade jurídica (UN, 2015; Westra; Bosselmann; Gray; Gwiazdon, 2018; Prieur, 2014; Santinha, 2014; OEA, 1969; OEA, 1988).

Perante isso, traz-se identificações de instrumentos jurídicos utilizados para desdobrar a governança de desastres em nível legal/normativo nacional, cujos atos iniciais que passaram a reconhecer essas ações sequencialmente, conforme Quadro 3 a seguir.

Quadro 3. Atos normativos sobre Redução de Riscos de Desastres no Brasil

ATO	REGÊNCIA
Lei nº 13397/2016	Atualização dos programas de gestão do Plano Plurianual 2016-2019
Portaria nº 315/2017	Atualização do resultado de revisão de 2017
Lei nº 13588/2018	Atualização de metas, iniciativas e programas de gestão do PPA
Portaria nº 180/2018	Altera atributos do PPA
Portaria nº 290/2018	Altera tributos
Portaria nº 403/2018	Cria novo programa de gestão
Portaria nº 17/2019	Atualização dos programas de gestão do PPA
Portaria nº 612/2019	Atualização do resultado da revisão de 2019
Decreto nº 9745/2019	Especifica os atores na criação do PPA
Lei nº 13971/2019	Cria o PPA 2020-2023

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em Brasil (2019).

A PNPDEC é concebida como instrumento de Proteção e Defesa Civil voltada à normatização de desastres e eventos correlatos, em conformidade com o art. 21, XVIII da CRFB/88. O seu objetivo central é assegurar a proteção do poder público, da sociedade civil e dos cidadãos, desde que organizados de forma integrada, abrangendo políticas de ordenamento espacial e jurídico que incorporem tais regulações e reproduzam a harmonia entre o Direito e os atos regulatórios.

Contudo, delinea-se que a Natureza enquanto sistema vivo natura e Sujeito de Proteção, não foi plenamente reconhecida nesse rol normativo, tampouco no Marco de

Sendai, na Nova Agenda Urbana (Habitat I, II e III), na Agenda 2030 e no Acordo de Paris (Agenda Pós-2015). Essas lacunas evidenciam a necessidade de ampliar o escopo da política para incluir dimensões contemporâneas como desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, clima, uso de geotecnologias, medidas estruturais e não estruturais, além de políticas intersetoriais sistêmicas, que devem funcionar como eixos norteadores da concretização de políticas ambientais (Machado, 2020; Nobre; Marengo, 2017; Leite et al., 2019; Souza; Canella, 2024).

Portanto, a RRD assume um comportamento de um dever social, como base de efetivação em seara multinível que pode vir a proibir atividades degradantes do ambiente mediante o uso de mecanismos de governança que consigam estabelecer o dever constitucional imbuídos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) na PNPDEC frente a danos ambientais evidentes (Bousfield; Souza, 2021).

A recepção da RRD pela CRFB/88 revela fartos e robustos compromissos objetivos e concretos da cidadania, da conservação ambiental e do desenvolvimento sustentável. Isto, porque a RRD recusa a ilegitimidade dos atos dos poderes públicos que fogem de suas competências arbitrariamente desreguladas para instrumentalizar o delírio e o pânico coletivo e difuso, com a espetacularização das vulnerabilidades, a normalização e anonimato dos riscos ecológicos, rumo à uma ditadura da escassez humana e ambiental para a democracia do medo (Baumann, 2007).

Em nível demonstrativo, o principal princípio estruturante da PNPDEC é a RDD, concebida como eixo normativo destinado a mitigar vulnerabilidades e assegurar a efetividade dos direitos fundamentais, sobretudo daqueles em situação de maior fragilidade social. A interpretação dos desastres, eventos climáticos e fenômenos correlatos deve ser realizada como expressão concreta da vida cotidiana, na medida em que o ser humano e os espaços artificiais por ele construídos estão intrinsecamente inseridos nos ecossistemas e sujeitos às suas variações naturais — calor solar, ventos, chuvas, umidade e ciclos planetários acoplados naturalmente na vida real da espécie humana em toda a sua existência. Todavia, em caráter exemplificativo da formulação de normas ambientais, observa-se que, na prática legislativa, os biomas brasileiros foram preteridos como parâmetro central para a conformação dos dispositivos jurídicos, a exemplo do Código Florestal, relegando a realidade socioambiental a um plano secundário. Em seu lugar, consolidou-se um regime de formulação normativa marcado por vieses doutrinários e classistas que, em grande medida, destoam da realidade empírica e

territorial *in loco* ao âmbito comunitário. Tal processo ressoa à própria gênese da PNMA, cuja institucionalização decorreu de pressões e alinhamentos derivados da ordem internacional no século XX, especialmente durante o regime militar, configurando um modelo de *enforcement* (Bousfield; Souza, 2021).

Por resultado, há a ausência de uma efetiva incorporação da Natureza como sujeito de proteção jurídica e isso se revela como um traço anacrônico dos ordenamentos evidenciados, e que ainda se estruturam em lógicas hierárquicas e patrimoniais em abordagem econômica isolada comparáveis às relações de vassalagem e suserania medievais, nas quais o poder ainda se sobrepõe à vida comunitária e ecossistêmica, ao desequilíbrio e estresse socioecológico e aos limites planetários que impactam diretamente nas cadeias naturais de produção, regeneração e proteção dos sistemas vivos e de autorregulação do planeta Terra, isto é, da era atual marcada pela ação humana denominada de Antropoceno (Santos, 2000; Bousfield; Souza, 2021; Weston; Bollier, 2013; Machado, 2020; Rockström; Kótze, 2024).

Então, cabe aos entes federados tecer a sociedade de forma inclusiva nas esteiras educacional e tecnológica com civilidade e coerência entre o discurso e o agir para o crescimento de integrar os órgãos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e atuação concorrente entre entes federados para consistir, colocar, realocar e reordenar a organização do desenvolvimento e inserir os relevos e escalas como causas profundas de desastres (Brasil, 2012).

Porém, identifica-se que os padrões estabelecidos por ordenamentos detêm pouca aderência social e estrutural frente aos riscos que influenciam a dimensão socioambiental, o que tende a censurar a participação pública e popular. A falta de acesso à informação confiável, segura, ordenada e regular tanto de maneira física quanto eletrônica revela que as instituições e órgãos de estado são tão fechados e burocráticos para atualização e efetividade interna que colocam suas atividades em risco severo sob respaldo piamente opinativo, midiático, não argumentativo e não pragmático. Ainda, sem atentar-se à coletividade dos riscos oriundos dessa postura irresponsavelmente organizada que expõe a ampla falha da transparência dos seus atos. Por reflexo, os setores públicos não se sustentam isoladamente e restringem-se em operações setoriais, mas deveriam reagir sinergicamente sem violências institucionais (Beck, 2011; Sen, 2000; Baumann, 2007).

Isto se refere às capacidades humanas de enfrentamento necessárias serem reduzidas, mas universais, para uma práxis comunicativa cotidiana em um procedimento

de formação da vontade que deveriam inserir os próprios participantes em condições de realizar, por iniciativa subjetiva e voluntária, às possibilidades concretas de uma vida melhor e menos arriscada, segundo as necessidades e discernimentos próprios – um devir individual e noético (Sen, 2000).

Assim, a participação estatal sobre desastres precisaria corresponder além da esfera nacional de resposta de sua atuação somente através de meras previsibilidades, podendo trazer a descentralização e a prevenção nas perspectivas de que o Estado geralmente não tomaria noções em assuntos relacionados a desastres em torno da redistribuição de políticas públicas para a proteção da vida dos brasileiros, estrangeiros, das instituições e da Natureza.

Desse modo, Estados mais estáveis e/ou bem ordenados sobre capital humano e natural se tornam mais capazes de mitigar catástrofes como melhora de respostas e suas condições de concretude dos direitos fundamentais, as quais viriam a se converter em uma perspectiva apoiada nos princípios internacionais a fim de percorrer a redistribuição de políticas e na prevenção como força de reação anti-interferências e resistência como iniciação da RRD como ordenamento jurídico espacial (Santos, 2006; Souza, 2022).

2.8 Competências da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC)

A este escopo para a gestão de risco e de desastres, a promoção das liberdades públicas e privadas viriam a gerar autonomia, valores, propósitos, formação e capacitação dos cidadãos e dos atores. Dado o papel que as discussões e os debates públicos que precisam ser mais funcionais com utilidade da sua função social para reivindicações de normas concorrentes com princípios e critérios diferentes, são também imprescindíveis para a consecução da participação como eixo do desenvolvimento e ordem cívica. Isto não poderia vir a ser estabelecido por meros governos desacompanhados de humanismo, mas pelo outro lado da Nação: independência de atuação entre atores não governamentais, *stakeholders*, grupos, comunidades tradicionais e povos vulneráveis que merecem diálogo democrático, inclusivo e tolerante perante as estruturas e mecanismos da governança pública e privada para os bens comuns (Souza, 2022; Tirole, 2020; Sen, 2000).

Embora os conceitos e instrumentos sobre desastres sejam escassos e carentes de segurança jurídica no Brasil e dependem muito da interoperabilidade com outras áreas do

conhecimento para aplicá-los de forma paralela entre ordenamentos espacial e jurídico em construção, contemplar-se-ia a dimensão da coesão territorial, cujos sistemas setoriais impõe fluxos e fixos elásticos e interdependentes. Neste sentido, as competências de responsabilidade de atuação dos órgãos públicos precisariam deter preocupações sobre o espaço socioambiental em prol de não evitar redistribuir as políticas sobre desastres ao ser incorporada no Brasil. Isto, para que o alcance do fortalecimento das instituições em todos os seus níveis com a paz social se torne alinhado e coerente com a ordem global, reconhecendo que existem hierarquias normativas mas que precisam ser corrigidas por se desdobrarem em injustiças territoriais, desgastes institucionais e da cidadania à fluidez do diálogo na formação de políticas mais eficazes ao alcance em nível socioespacial e de regência normativa em uma interação em sociedade duradoura, responsável e profícua (Nobre; Marengo, 2017; Santinha, 2014; Machado, 2020).

O espaço artificial e natural em que os seres humanos estão inseridos e criados, o espaço geográfico ambiental e os aspectos físicos dos desastres não se confundem, o que também são espaços sociais, não permanentes do pertencimento em sua identidade a um lugar (psicológico) como objeto material e o espaço precede o lugar (epistemológico, teórico e normativo), outrora detém funções sociais, materiais e formas das normas como uma prova de que os regimes normativos, jurídicos e jurisprudenciais deveriam se adequar à realidade como evolução socioespacial do não retrocesso socioambiental e vivência dos direitos humanos frente a catástrofes (Santos, 2006; Prieur, 2014).

Neste sentido, como pano de fundo para o cenário nacional, traz-se apontamentos diretamente conectados com as suas prioridades ambientais de desastres e extraterritoriais reconhecidas de caráter *erga omnes* de regência a fim de contemplar a discricionariedade do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC) dentro do bojo normativo e orientador do Marco de Sendai para a RDD.

- **Prioridade 1** – Compreensão do risco de desastres. Com orientação do Marco de Sendai, a União detém autonomia para irradiar suas atribuições legais a fim de realizar a análise e gestão ambiental de todas as fases do ciclo de desastres como parâmetro da disseminação da informação e educação relacionadas a desastres, bem como realizar a prestação de contas nos contextos social, econômico, ambiental, cultural e de saúde. Isto, através da gestão do conhecimento, espaços online de interação e comunicação educacional, capacitação, intercâmbio de informações, incentivos financeiros para preencher as fases de gestão de riscos e

de desastres com discernimento, segurança ontológica, humana e jurídica.

- **Prioridade 2** – Fortalecimento da governança do risco de desastres para gerenciar o risco de desastres. Tratar as ações e informações sobre desastres como escopo de regulação e adaptação de políticas setoriais com contribuições do *Compliance* com base em evidências para impedir a criação de riscos e aumentar a resiliência socioambiental. Ainda, estabelecer critérios de atualização e sua devida plataforma integral de interações nacionais sobre planejamento urbano, segurança pública, promover o compartilhamento de experiências retroativas para coordenar campanhas de conscientização da população e da organização da sociedade civil pela União.
- **Prioridade 3** – Investir na redução de risco de desastres para a resiliência. Desenvolver e implementar estratégias multinível com a transferência e proteção financeira, desde que assegurada na totalidade a dignidade humana dos afetados, a proteção das liberdades públicas e privadas para prevenir reações errôneas sobre as atuações institucionais e garantir *due diligence*, sendo possível, obter apoio público-privado para fornecer a mitigação com participação pública na tomada de decisão, o que contribuiria no esclarecimento e redução das incapacidades humanas de resposta.
- **Prioridade 4** – Aumentar a preparação para desastres para resposta eficaz e para “reconstruir melhor” em recuperação, reabilitação e reconstrução. É imprescindível estabelecer padrões de comportamento e postura institucional para a integração da redução de risco de desastres para gerar conteúdos orientadores interinstitucionais, estabelecer medidas não-estruturais de engenharia e assistência social em todos os cenários e parâmetros de nível e alcance de desastres mediante o planejamento em todos os seus níveis. Desenvolver programas conjuntos de treinos e apoios compartilhados em multiescalares desde o âmbito internacional-nacional para melhor assegurar a sua funcionalidade, tendo em vista que pode ser altamente oneroso custear todas as despesas em cada espaço afetado mediante coordenação participativa de representantes sociais, organização da sociedade civil e de autoridades, tampouco sem visibilizar as vítimas. A partir da fase de recuperação, seria importante apostar na capacidade humana de gerenciar geotecnologias para reduzir o risco de desastres em curto, médio e longo prazo sobre uso do solo urbano, evolução de medidas estruturais como os ordenamentos

espacial, territorial e jurídico. Também, em gerar intercâmbios de experiências durante as fases do gerenciamento de riscos já aprendidas e, também, melhorar o investimento em plataformas tecnológicas e banco de dados para melhor contemplar o nível das afetações em território nacional com estratégias e treinamentos em comum coordenadas e estabelecidas internacionalmente.

Observa-se que esses contextos se desdobram na falta de durabilidade e descontinuidade governamental das políticas setoriais, cujas técnicas, dão existência na finalidade de evitar a revitalização de assuntos ambientais ou métodos de governança desprovidos de profundidade da realização dos direitos fundamentais e deveres constitucionais. Esta ambivalência revela que as formas espaciais das normas vêm sendo criadas fragilmente em aspecto intergeracional e, de forma material, não dispõe em âmbito normativo sobre o comportamento e a conduta ética dos atores e dos Estados-Parte envolvidos (Santos, 2006; Bulkeley, 2005; Machado, 2020; Canotilho, 1995), o que abre espaço para transgressões da constitucionalidade e violação de direitos humanos que desconfigura a coesão territorial e converte o não retrocesso em promessas enganosas sobre a proteção da integridade ecológica ao Ambiente.

Assim, tem-se que o espaço submetido a uma estrutura espacial das normas é o seu passado, a sua finalidade é o presente e o espaço produzido em ordem humana e socioambiental compõe a coexistência do futuro e simultaneidade de novas ações do seu desenvolvimento e, de outro lado, há o reconhecimento da especificidade da norma em sua existência histórica.

3 MARCO DE SENDAI E PNPDEC: INTERFACE ENTRE PRIORIDADES, ÓRGÃOS E AÇÕES

No Brasil, o Marco de Sendai está disposto entre estratégias enquanto plano de desenvolvimento sustentável nacional, projetos de intervenção para a racionalização de soluções que se apoiam em micro, macro, mesorregiões e territórios como mobilização do aparelho estatal em políticas de aperfeiçoamento da RRD.

A formação social das metas consiste na totalidade de esforços multiníveis para romper estruturas instáveis, burocráticas e inflexíveis e desenvolver uma estrutura institucional e política anti-interferências e resistente às instabilidades regionais para contribuir socioambientalmente no entendimento da realidade ao modo de produção

indissociável entre os bens comuns das comunidades, sociedades e da Natureza (Bulkeley, 2005; Weston; Bollier, 2013; Tirole, 2020).

A emergência da espacialidade das normas ligada ao Direito é uma questão de desenvolvimento e de limites entre a amplitude normativa e a complexidade do contexto socioespacial e suas políticas adotadas. Então, ao aprimorar os envolvimento sociais, considera-se desafiadora, a proposta de o Brasil alcançar desenvolvimento do ordenamento jurídico enquanto houver o estéril alinhamento jurisprudencial e normativo perante os assuntos, documentos e fontes do direito internacional, quiçá, na efetividade e segurança humana, ontológica e jurídica aos direitos humanos validados no âmbito nacional e sua efetividade perante a CADH.

Para tanto, considerando a Prioridade 1 do Marco de Sendai (compreensão dos riscos de desastres), há a distribuição de riscos em 11487 municípios encontrados para o Programa 2040, sendo imprescindível a capacitação e sensibilização de que a Proteção e Defesa Civil precisaria ocorrer em nível comunitário em áreas protegidas, cujas ações são amparadas pelo Pacto de San Salvador nos direitos econômicos, culturais, sociais e ambientais (OEA, 1988). A PNPDEC alterou a Lei 8239/1991, que estabelece as diretrizes da educação nacional: Os currículos do ensino fundamental e médio deveriam incluir princípios da Proteção e Defesa Civil e a educação ambiental e inteligência socioemocional de forma integrada aos conteúdos obrigatórios como base primordial de resiliência climática e empoderamento na atualidade (Brasil, 2017).

Ao contexto da Prioridade 2 (fortalecimento da governança de riscos de desastres), recomenda-se o uso do Plano de Contingência ao invés dos decretos regulatórios, emergenciais e de calamidade pública que ora são postos em vigência de maneira abrupta sem a aplicação e a instrução coordenada do Comitê Federal de Gestão de Riscos e de Desastres com os órgãos de Proteção e Defesa Civil, incluindo os de saúde, ensino, religioso e de segurança pública (Brasil, 2017).

No tópico da Prioridade 3 (investimentos e transferência de tecnologias na redução de riscos de desastres para a resiliência), a PNPDEC alterou a Lei 10.257/2001 que rege sobre ordenamento territorial e uso de cadastro municipal de vítimas ocorre mediante controle via Plano Diretor e não por Plano de Contingência, Decretos regulatórios, emergenciais ou de calamidade pública. Ainda, alterou-se a Lei 6.766/1979 ao contexto do parcelamento do solo urbano para adaptação climática ligada a desastres (Brasil, 2017).

A Prioridade 4 (melhoria da preparação para resposta efetiva adesastres e para reconstruir melhor na recuperação, reabilitação e reconstrução), inclina-se ao fortalecimento do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e de Desastres (CENAD) e do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN), diante do esvaziamento dos orçamentos na atualidade frente a catástrofes com a inaplicabilidade ou sua rasa adesão de medidas estruturais de engenharias, gestão do conhecimento, cartografia digital, alertas rápidos e monitoramento em tempo real. Estes, precisariam ser implementados em compasso à medidas não estruturais de realocação da mobilidade humana e animal, serem amparados com materiais de construção e produtos de higiene e alimentação de qualidade e sustentáveis na etapa de reconstrução, o que se tornam cada vez mais imprescindíveis serem resguardados pelo arcabouço jurídico vigente que ainda é esvaziado sobre estes elementos básicos e restritos à PNDPEC, mas reforçados pelo Marco de Sendai e de forma retroativa ao Marco de Ação de Hyogo 2006-2015 (Brasil, 2017).

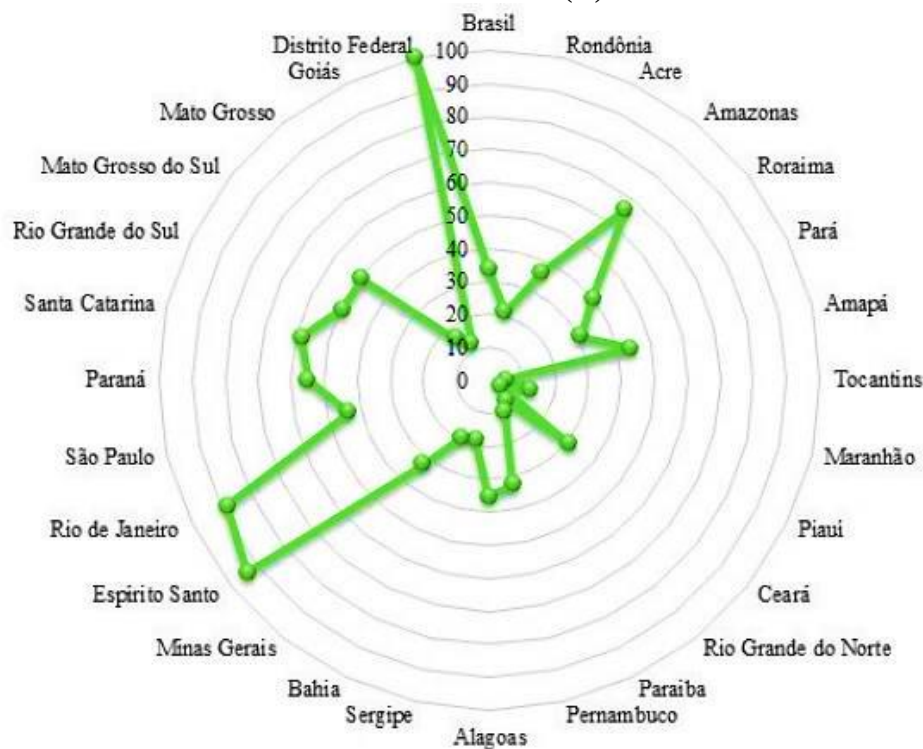
A incorporação do Marco de Sendai no Brasil se deu no escopo nacional via Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 que foi instituído por meio da Lei nº 13.249/2016 e reflete as políticas públicas e orienta a atuação intergovernamental por meio de 54 Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, com 304 objetivos, 1136 Metas, e 31101 Iniciativas. Isto, pode ser demonstrado com a construção de agendas transversais aliada à RRD para concretização do ODS 11: Comunidades e territórios sustentáveis (Brasil, 2019; Souza, 2019).

O PPA estabeleceu o Programa 2040, com o objetivo 0172 especificamente para aprimorar a gestão de ações de preparação, prevenção, mitigação, resposta e recuperação para a Proteção e Defesa Civil por meio do fortalecimento do SINPDEC, inclusive na articulação entre todas as competências na Federação com amplo apelo internacional (Brasil, 2019).

A incorporação da RRD em torno da dimensão espacial em nível nacional permite visualizar melhor a dimensão dos riscos, dos perigos e das potencialidades, cuja hierarquia de ordem territorial torna-se dominante *top-down*. E, assim, vem a ser indispensável a redistribuição espacial da RRD como concentração do planejamento e desenvolvimento socioambiental estratégico com ligação direta ao desenvolvimento sustentável. Isto, para incluir alternativas tecnológicas inclusivas e resilientes ao *modus vivendi* no uso racional e equitativo dos recursos naturais com serviços ecossistêmicos

via reorientação *bottom-up* para a vivência dos bens comuns (Melo, 2017; Tirole, 2020), com mudanças na organização cultural das organizações da sociedade civil, das relações internacionais, da geoinformação, da paradiplomacia ambiental, conforme demonstra-se pela Figura 1 que segue.

Figura 1. ODS 11-11. b.2 Proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias nacionais de RRD – 2013-2017 (%)¹²



Fonte: Extraído do geoportal sobre indicadores do ODS 11 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (via Open Street Access, disponível em Souza, 2022)¹.

Firma-se que a RRD se traça como um mecanismo de ação e resultado articulador entre atores para constituir a resolução de questões ambientais e sociais ampliada em consenso e cooperação e o seu constante processo que se dão em torno do seu atual tratamento e presença dos entes de Estado e atores internacionais, detém regência, forma, natureza jurídica, organização de estabelecimento e alcance para gerar o controle e

¹ “Na elaboração desse indicador considerou-se risco como a potencialidade de que ocorra um acidente, um desastre, um evento físico que resulte em perdas e danos sociais ou econômicos. Os riscos relacionados aos desastres urbanos – enchentes e inundações ou escorregamentos –, por exemplo, são mais bem percebidos e conhecidos do que outros, como os associados à contaminação química, por exemplo. Desastre é o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Indicador 11.b2**. 2017. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo11/indicador11b2#> Acesso em: 30 nov. 2021

reprogramar as ações desregulamentadoras em ações promotoras da equidade (Santos, 2006; Sen, 200; Souza; Yoshida, 2022; Souza, 2022).

Reconhece-se que a função social do ambiente vem se reduzindo na incapacidade de reciprocidade frente aos atos internacionais, cuja magnitude deveria corresponder à rede de comunicação e cooperação global. Demonstra-se obstruída em aspectos normativos e jurídicos ao se inserir no espaço nacional. As instituições estrangeiras agem timidamente diante do poder de Estado e das ações que interferem no território, embora sejam indispensáveis para o compartilhamento de lições e experiências exitosas em comum, bem como para a transferência de tecnologia capaz de reduzir desgastes socioambientais, cujo processo social da globalização, reordena a modernidade porque ela resulta na carência de integração plena e efetiva entre os sistemas nacionais e internacionais (Santos, 2006; Beck, 2011).

Tal aspecto de interação entre o *soft law* e o *hard law* sobre a ocorrência e o enfrentamento de eventos climáticos ligados a desastres produzem efeitos, danos e violações transfronteiriços, o que exige respostas universais e compartilhadas pois são sentidas para além dos territórios. As estratégias relacionadas a catástrofes deveriam ser fundamentadas na Solidariedade de deveres de uma cidadania recíproca entre os seres humanos, e não apenas na ação isolada do Estado e dos seus entes federados coagidos pelo *enforcement*. Isso ocorre em razão da relativização das reações e de violações de direitos humanos por comportamentos que distorcem a inclusão democrática e, que, com as tecnologias e as redes de comunicações sejam utilizadas de forma irresponsável, não minimiza o medo instalado pela própria ação humana no espaço nacional. Essa perspectiva reforça que a RRD não pode ser vista apenas como política técnica, mas como prática social e democrática em ambientes naturais e artificiais (Beck, 2011; Machado, 2020).

O aperfeiçoamento da implementação e a clarificação do contexto socioambiental devem expandir-se aos ordenamentos nacionais a outros setores, reverberando e enriquecendo o espaço das políticas públicas coadaptativas e cocriadoras de soluções ambientais inovadores e que acolham os brasileiros, estrangeiros e a Natureza. Destaca-se que esse ato é básico da vida humana em repensar as relações socioambientais, pois estabelece obrigações correspondentes entre todas as partes e restaurando a capacidade do diálogo democrático crítico, construtivo e edificante, pois o fruto da democracia sempre foi a indispensabilidade do diálogo e da diplomacia. Por isso, a integração entre

direitos humanos e meio ambiente é justificativa imperativa para que a gestão de riscos e de desastres seja legítima, estruturada e sustentavelmente responsável e inclusiva para corresponder com ações coordenadas e ágeis proporcionalmente à dimensão das ocorrências e múltiplos níveis de interações intergovernamentais entre os direitos econômicos, sociais, culturas e ambientais e suas políticas públicas derivadas (Souza, 2025a; Nobre; Marengo, 2017; Trindade, 2002; Bonavides, 2015; OEA, 1969; OEA, 1988).

Por efeito, a PNPDEC, instituída pela Lei nº 12.608/2012, foi criada para organizar ações de prevenção, mitigação, resposta e reconstrução diante de desastres. Contudo, a sua implementação permanece fragilizada, marcada por contradições e incapaz de garantir respostas eficazes e efetivas que contemplem a totalidade dos direitos estabelecidos (Machado, 2020; Prieur, 2014).

O Marco de Sendai, que propõe “reconstruir melhor”, deveria orientar políticas públicas integradas e sustentáveis, mas, no Brasil, essa diretriz foi reduzida à retórica de governança eleitoral por instabilidades de transição política regionais, sem a efetiva materialização em práticas de resiliência, solidariedade e sem práticas democráticas decentes, inclusivas e restauradoras da ordem cívica e segurança públicas por uma identidade nacional original. Solidificando-se massivamente em perdas humanas e ecossistêmicas que cada vez mais são transformadas em métricas e dados estatísticos, invalidando a proteção dos direitos humanos e do ambiente como via de mão dupla (Mizutori, 2020; IUCN, 2015; UN, 2015).

E mais, a PNPDEC não consegue se consolidar como política pública efetiva, permanece aprisionada em ciclos de déficit no investimento público, quicá privados e de transferências de recurso de fundos internacionais e de investimentos. Isso se dá na frágil fiscalização das movimentações financeiras em nível supranacional e nacional aonde o *enforcement* ganharia evidência, entretanto, até nesta dimensão a integração entre direitos humanos e da gestão de riscos e de desastres não vem sendo contemplada. Um caso fatídico e inenarrável, se dá sobre a regência do artigo 11 da CADH (OEA, 1969), que deveria ser a referência inicial para assegurar dignidade e proteção às populações em nível regional como na América Latina e Caribe. Aponta-se que as vulnerabilidades sistêmicas ligadas à PNPDEC do Brasil, ao Marco de Sendai e às estratégias internacionais de redução de riscos de desastres da IUCN desvelam a dificuldade de integrar plenamente

direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais previstos na CADH (IUCN, 2015; Human Rights Watch, 2025).

No Brasil, a PNPDEC enfrenta fragilidades estruturais como baixa coordenação, enquanto República Federativa, pois encontra-se em *modus operandi* descolado da realidade, tendo que o Marco de Sendai, embora forneça diretrizes globais para resiliência e redução de riscos, esbarra em limitações de governança e na falta de mecanismos efetivos de monitoramento. Já através da IUCN, ao enfatizar Soluções Baseadas na Natureza com base em evidências científicas dos bens comuns, enfrenta-se o desafio de harmonizar conservação ambiental com garantias de direitos humanos, especialmente em comunidades tradicionais e indígenas. Correlacionando tais instrumentos com a CADH, revelam-se lacunas da inefetividade ao direito à saúde, à moradia e à integridade cultural, mostrando que a ausência de políticas integradas e de mecanismos de responsabilização à violência estrutural no Brasil que assevera as vulnerabilidades sistêmicas diante de desastres (The Human Rights Watch, 2025).

Isto evidencia a inexpressiva participação comunitária no acesso à informação física e eletrônica, na proteção dos direitos humanos e dos seus defensores e do acesso à justiça em matéria ambiental com as reorganizações das agendas em pautas sobre o direito à cidade (Souza; Canella, 2024). Em temas climáticos no nível legislativo, os desvios de recursos destinados ao enfrentamento de catástrofes, violam a plenitude do acesso ao ambiente seguro que agrava a instabilidade dos direitos humanos não serem edificados como um direito intergeracional (Transparency International, 2024; Souza; Canella, 2024).

O Observatório da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2023) registra o uso político de prerrogativas emergenciais em detrimento da proteção efetiva dos direitos humanos das pessoas em questões sanitárias durante a pandemia de Covid-19. O Centro Internacional de Direito Ambiental Comparado (CIDCE, 2013), por meio do Projeto CADHOM de 2013, que desenvolveu inúmeras recomendações sobre a vinculação entre catástrofes e direitos humanos para fins de aperfeiçoamento das ações estatais, destaca que a vulnerabilidade socioambiental frente a catástrofes ecológicas é agravada pela ausência de governança que articule direitos humanos e proteção ecológica de casos oriundos do direito consuetudinário como requisito primário de segurança jurídica, nas ações de mobilidade humana, na gestão de riscos e de desastres com ocorrências de violência urbana e rural, de tráfico de pessoas e de grupos minoritários

entre os deslocados forçados e abrutos em razão de eventos hidrometeorológicos (Souza; Rocha, 2024) .

O mais recente Relatório da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre Liberdade de Expressão (CIDH/RELE, 2025), acrescenta outra dimensão ao estudo: a liberdade de expressão, pilar da democracia, encontra-se tensionada por polarização política, restrições judiciais e uso abusivo das plataformas digitais com desinformação e desregulamentação e ao mesmo tempo de excessos entre todos, uma disputa de quem mais tem razão fora de uma realidade otimista. A Relatoria reconhece e aponta que o Brasil passou por tentativas deliberadas de deslegitimar os resultados eleitorais de 2022 e pela tentativa de golpe em 08 de janeiro de 2023, o que exige respostas rápidas e proporcionais do Estado. Contudo, alerta-se que medidas excepcionais para alguns não podem se transformar em práticas perpétuas que concentrem e controlem o poder e fragilizem a democracia. A defesa da liberdade de expressão, segundo a (CIDH/RELE, 2025), deve ser equilibrada com a proteção contra discursos de ódio e desinformação, sem cair em censura ou abusos estatais, transgressores de direitos de quaisquer instituições a cidadãos, grupos e ecossistemas transmitidas por promessas de falsos profetas.

Essa integração entre desastres socioambientais e restrições à liberdade de expressão revela que a crise brasileira não é apenas ambiental ou institucional, mas também comunicacional, democrática e de identidade nacional. A falência estrutural do Estado manifesta-se na incapacidade de garantir direitos humanos e direitos fundamentais básicos, sem proteger populações vulneráveis e com limites para assegurar um ambiente pluralista, inclusivo e minimamente decente ao debate público coletivo. Aponta-se que com transparência, participação comunitária, centralidade na natureza e respeito às normas interamericanas seria possível reincorporar o Brasil aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e reconstruir não apenas os territórios devastados, mas também a confiança social e democrática.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ocorrências de desastres associados a eventos climáticos ultrapassam fronteiras nacionais, o que exige uma governança multinível capaz de promover a interação contínua e a resposta articulada entre todos os níveis de governo. O Marco de Sendai deve

ser considerado uma norma concreta, ao mesmo tempo em que se reconhece a necessidade de superar o papel tradicional do Estado-nação, cujas limitações contemporâneas demandam articulações entre os níveis global e regional, bem como entre o nacional e o local. Destarte, torna-se fundamental adotar uma visão que compreenda as conexões entre arranjos institucionais e redes fluídas que sustentam sua conformação como política pública, voltada ao rearranjo participativo da sociedade e à justaposição das normas de gestão de riscos com os direitos humanos.

A organização da incorporação do Marco de Sendai ao Brasil, que se reúne como aprendizado de delineamento normativo sobre desastres à tomada de decisão, precisaria ocorrer de forma coerente entre as escalas do global- regional e nacional-local. O aspecto *top-down* normativo é enfrentado como ponto de reordenamento via escala nacional que, ao penetrar no tecido territorial, o aspecto *bottom-up* aceita a escala nacional e estabeleceria uma via de acesso desobstruído de planejamento socioambiental e alinhamento com a escala global-regional através das plataformas regionais de proteção e desenvolvimento para uma melhor efetividade enquanto norma concreta validada no sistema jurídico vigente - *jus cogens*.

As metas da PNPDEC possuem característica de serem mutáveis para cada cenário, mas promissoras e intrinsecamente conectados e não desconexas, que revela antecedentes em fortalecer e estreitar os laços institucionais entre todos os entes federados territorialmente definidos, legítimos e válidos.

Ainda, há o aspecto de interdependência entre as metas ao Comitê Federal de Gestão de Riscos e de Desastres para que concretize a inserção do Marco de Sendai no Brasil em âmbito institucional com a Estratégia Internacional de Redução de Riscos de Desastres da IUCN apoiados na reprodução do artigo 11. da CADH, e, assim, promover a percepção da realidade para a compreensão errônea da norma distribuída do nível internacional ao nacional que depende da congregação dos saberes com o devido desdobramento da PNPDEC para todos os seus níveis entre as competências.

Em paralelo, a legitimidade do Marco de Sendai oferece que a PNPDEC vivencie a vontade popular ao se firmar nas distintas posições sociais como eixo de existência de a RRD deter a função de alcance social e jurídica no espaço geográfico, e este como recurso de visibilização socioambiental de o Direito passar a transformar os direitos fundamentais pautados na realidade e contemplá-los ao ordenamento de regência, de adaptar-se em reconhecimento da geografia como repercussão do Estado Democrático de Direito.

Portanto, surge um desdobramento sucessivo das normas de desastres, pois carrega um conteúdo de constituir a operacionalização do PNPDEC como política pública a fim de estabelecer planos de análise e compreensão da dinâmica dos ordenamentos. Isto, de caráter orientador com fatores de ordem cívica e reordenamento normativo de que não há sociedade sem escala espacial que não ocorra a RRD em nível regulatório sem a sua concepção no planejamento estratégico do desenvolvimento sustentável no território.

Desse modo, a governança multinível é reconhecida no Brasil como uma habilidade em capacitação no âmbito internacional, mas que depende de um colossal habilidade nacional para melhor desfrutar e responder aos subsídios, às transferências de fundos monetários internacionais e de tecnologias ao tocar a proteção ambiental que em conjunto não são encontrados em níveis menores em aspecto institucional de interação territorial, no caso, nas comunidades aonde os bens comuns se edificam e multiplicam-se.

O Brasil vem ganhando evidência na ordem internacional, mas não tem feito o dever de casa entre as prioridades nacionais com as exigências do Marco de Sendai para enfrentar os riscos de desastres, justamente porque as normas intraterritoriais não evoluíram à medida que as realidades mudaram, daquelas dispostas pelo Marco de Ação de Hyogo entre 2006-2015 como continuidade ao Marco de Sendai.

O Marco de Sendai em nível nacional redireciona o prumo de a contradição estamental e normativa e é resistente a interferências da instabilidade da governança nacional como principal oportunidade de reversão das políticas *top-down*. Estas, estão sujeitas a readaptação pelas políticas *bottom-up*, reprodução e projeção da RRD ser polida, hábil e propulsora da prosperidade dos direitos humanos e não-retrocesso na época corrente mediante a capacitação e participação intensa e profícua entre os setores público-privado em todos os níveis de atores multidimensionais e plurais.

Portanto, tem-se o reordenamento normativo que exige a percepção de o Marco de Sendai enquanto ordenamento espacial e jurídico, que tem amplos direitos em aspectos intergeracionais que se cercam pela comunidade internacional. A partir daí se recepciona o princípio da coesão territorial que não abre força ao descompasso das condutas dos agentes de Estado que geram a ruptura e a desarticulação das normas ambientais como *modus operandi* do sistema jurídico de estabelecimento e a definição do que são direitos fundamentais, direitos humanos e justiça social. Assim, reconhece-se o seu ordenamento a partir da vigência e reordenamento com a adesão do ordenamento

espacial em nível comunitário, pois o direito internacional enfrenta limites contundentes em *ordre public* para mitigar os desafios climáticos.

O aspecto *bottom-up* valida que o Brasil detém capacidade institucional, econômica e socioambiental de desempenho dos territórios e das comunidades estarem inseridos na tomada de decisão pelos *policymakers* dotados pela interpretação de regência da PNPDEC e seus órgãos. Como desdobramento ambiental, os seus impactos servem como oportunidade de o ciclo da análise e gestão de riscos e de desastres ser acompanhado de a participação pública estar legalmente instruída, ter iniciativa e ser reativa em todas as escalas respaldadas pela governança multinível.

Isso se veicula de a RRD não ser disruptiva em seu aspecto intrínseco de servir como princípio de coadaptação pelos bens comuns para a garantia de existência e continuidade da Proteção e Defesa Civil, à tomada de decisão frente a limites extraterritoriais, incorporar o corpo estruturante intersetorial, gerir a informação como inovação social, determinar o intercâmbio de experiências, da percepção da realidade, romper a ilegalidade, a ilegitimidade, a falta de discricionariedade administrativa da desinformação e da desregulamentação ambiental como processo socioambiental de destronar a Constituição Cidadã.

Por reflexo, reduz a falta de amparo às vítimas e o seu seio familiar, restringe a mitigação dos riscos socioambientais, configura a co-dependência dos atores aos múltiplos cenários do ciclo de desastres nas fases da gestão de riscos e de desastres. A RRD é considerada um marco precursor da cidadania, e serve de mecanismo para visualização a partir de onde pode-se apontar a responsabilização perante os bens e serviços públicos comuns como exemplo à comunidade que a detenha ao fortalecimento, à capacitação sobre a cultura de desastres no cerne das catástrofes que já se apontam cada vez mais amplas e profundas em sistemas normativos e jurídicos incapazes de responder com efetividade para o não-retrocesso sem coesão no *terroir*.

AGRADECIMENTOS

Os autores expressam sua gratidão ao Colegiado do Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental (PPGPLAN/FAED/UDESC), cuja atuação foi decisiva para a consolidação da trajetória acadêmica durante o mestrado, concluído com êxito durante a ocorrência da Pandemia da

Covid-19. Com especial distinção, ressaltam-se as contribuições da Isa de Oliveira Rocha, cuja dedicação e estímulo foram fundamentais e indispensáveis para o fortalecimento do percurso formativo. Reconhecem, igualmente, o apoio do professor Dr. Pedro Martins, José Rubens Morato Leite, Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville, Giorgia Sena Martins e Michel Prieur recebido por Filipe Bellincanta de Souza, que enriqueceram de maneira significativa a jornada acadêmica. Destacam ainda o papel da banca de defesa do mestrado, composta por Regina Panceri e Harrysson Luiz da Silva, cujo rigor científico, incentivo humano e apoio crítico construtivo contribuíram para o amadurecimento intelectual. Por fim, registram o reconhecimento e agradecimento aos bolsistas de mestrado e doutorado do PROMOP/FAED/UDESC, na atuação com ética e comprometimento, assegurando a continuidade e êxito das atividades acadêmicas.

REFERÊNCIAS

BAUMANN, Z. Vida líquida. Zahar: Rio de Janeiro. 2007.

BECK, U. **Sociedade de risco**: Rumo a uma outra modernidade. Tradução: Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34. 2011.

BOUSFIELD, R.; SOUZA, F. B. Deveres fundamentais implícitos na Política Nacional do Meio Ambiente – Lei n. 6.938/81. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p. 39-64, set./dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso: 12 de nov. 2021

BRASIL. **Lei 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.608**, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Diário Oficial da União. Brasília. 2012.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Módulo de formação**: Noções básicas em Proteção e Defesa Civil e em Gestão de Riscos: Livro base. 1. ed. Brasília, DF. 2017. Disponível em: <https://defesacivil.es.gov.br/Media/defesacivil/Capacitacao/Material%20Did%C3%A1tico/M%C3%B3dulo%20I/Gest%C3%A3o%20de%20Risco%20-%20Livro%20Base.pdf> Acesso em: 20 mar. 2022

BRASIL. **Plurianual 2019**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa> Acesso em: 20 mar. 2021

BULKELEY, H. **Reconfiguring Environmental Governance: Towards A Politics Of Scales And Networks**. Political Geography, v. 24, p. 875-902, nov. 2005.

BONAVIDES, P. Curso de Direito Constitucional. Malheiros: São Paulo, 2015.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito público do ambiente**. Coimbra: Editora de Direito de Coimbra, 1995.

Centre International De Droit Comparé De L'environnement (CIDCE/CRIDEAU/ECOSOC/UN). **Projet CADHOM: droits humains et catastrophes**. Limoges: CIDCE, 2021. Disponível em: https://cidce.org/wp-content/uploads/2016/08/RECOMMENDATIONS-ON-THE-CADHOM-PROJECT_14.XII_.2013-1.pdf Acesso em: 21 jul. 2021

HEALEY, P. **Urban Complexity and Spatial Strategies Towards a Relational Planning for Our Times**. New York: Routledge, 2007.

Human Rights Watch. **World Report 2025**. New York: HRW. 2025. Disponível em: https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2025/01/World%20Report%202025.pdf Acesso em: 21 dez. 2025

LAVIEILLE, J-M.; BÉTAILLE, J.; PRIEUR, M. **Les catastrophes écologiques et le droit: Échecs du droit, appels au droit**. Bruxells: Bruylant, 2011.

LEITE, J. R. M. et.al. **Direito ambiental e cartografia: Um estudo Brasileiro sobre o uso do solo urbano, risco de desastres e justiça territorial**. In: ARAGÃO, A; SANTOS, J. G.. (Org.). In: **Sistemas sociais complexos e integração de geodados no direito e nas políticas**. 1ed.Coimbra - Portugal: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2019, v. 1, p. 53-110.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2020.

MAGNONI JÚNIOR, L; LOPES, E. S. S.; STEVENS, D. **Marco de Sendai para a Redução de Riscos e de Desastres 2015-2030: Luz e Ciência para Reduzir O Risco de Desastres e Preservar a Vida**. In: MAGNONI JÚNIOR, L. et al. **Luz, Ciência e Vida**. AGB Bauru: São Paulo. 2016. Disponível em: <https://www.agbbauru.org.br/publicacoes/revista/LivroSNCT2016-2ed/LivroSNCT2016-2ed.pdf> Acesso em: 21 jul. 2021

MAMIGONIAN, A. Gênese e Objeto da Geografia: Passado e Presente. **Geosul**, v. 24, n. 28. 1999. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/15322/13906> Acesso em: 21 Jul.2021

MELO, M. Pagamento Por Serviços Ambientais (PSA): Entre a proteção e a mercantilização dos serviços ecossistêmicos no contexto da crise ambiental. Florianópolis/SC. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Centro de Ciências Jurídicas (CCJ). Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD). Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/171710/342722.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 21 jul. 2021

MIZUTORI, M. Reflections on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction: Five year since its adoption. **International Journal of Disaster Risk Science**, v. 11, p. 147-151, 2020. Disponível em: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s13753-020-00261-2.pdf> Acesso em: 21 Jul. 2021

NOBRE, C. A.; MARENGO, J. A. **A Interface ciência-políticas públicas**. P.15-60, 497-500. NOBRE, C. A.; MARENGO, J. A. (Org). **Mudanças Climáticas Em Rede: Um Olhar Interdisciplinar**. 1ª ed. Bauru: Editora Canal 6, 2017.

Observatório de Direitos Humanos da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Relatórios anuais**. San José: Corte IDH, 2023. Disponível em: https://corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/POR/por_2023.pdf Acesso em: 21 jul. 2023

Organização dos Estados Americanos (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório Especial sobre a Situação de Liberdade de Expressão no Brasil. Washington, EUA. 2025. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/relatoriobrasilrele.pdf> Acesso em. 24 jan. 2025

Organização dos Estados Americanos (OEA). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**. San José: OEA, 1969.
Organização Dos Estados Americanos (OEA). Protocolo de San Salvador sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. San Salvador, 1988.

ROCKSTRÖM, J.; KÓTZE, L. et al. The planetary commons: A new paradigm for safeguarding Earth-regulating systems in the Anthropocene. **Environmental Sciences**, v. 121, n. 5, 2024.

PRIEUR, M. O princípio da proibição de retrocesso no cerne do direito humano ao meio ambiente. **Revista Direito à Sustentabilidade**, v. 1, n. 1, p. 20-27, 2014.

SANTINHA, G. O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re) construindo ideias dominantes. **EURE**, v. 40, n. 119. 2014.

SANTOS, M. **A Natureza Do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4ª ed. São Paulo: Editora Da Universidade De São Paulo, 2006.

SANTOS, B. S. **A crítica da razão indolente**: Contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, F. B. A (co)produção dos bens e serviços públicos no contexto de clima e desastres: O papel do Centro Integrado de Gerenciamento de Riscos e Desastres - CIGERD do estado de Santa Catarina, Brasil. In: MAGNONI JÚNIOR, L. et al. (Org.). MAGNONI JÚNIOR, L. Do local ao global: Mudanças climáticas e gestão de risco e de desastres. 1ed. São Paulo: Centro Paula Souza, 2025, v. 1, p. 662-678.

SOUZA, F. B. **Desregulamentação e ODS 11 no Brasil**: Perspectivas para a Redução de Riscos de Desastres. In: LEITE, J. R. M.; CAVEDON-CAPDEVILLE, F. S.; DUTRA, T. **Geodireito, Justiça Climática e Ecológica**: perspectivas para a América Latina. São Paulo: Instituto Direito por um Planeta Verde. 2022. Disponível em: http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20220521152029_734.pdf Acesso em: 20 mai. 2022.

SOUZA, F.B; CANELLA, F. O Papel Do Acordo De Escazú Para Uma Nova Agenda Urbana. **Confluências | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 26, n. 2, p. 136–154, 2024. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/62461>. Acesso em: 24 jan. 2024

SOUZA, F. B. **Emergência planetária**: A importância da geoinformação no contexto do ODS 16 no Brasil. In: MAGNONI JÚNIOR, L. et al. (Org.). MAGNONI JÚNIOR, L. et al. Do local ao global: Mudanças climáticas e gestão de risco e de desastres. 1ed. São Paulo: Centro Paula Souza, 2025a, v. 01, p. 51-66.

SOUZA, F. B. **Ordenamento espacial e jurídico sobre a Redução de Riscos de Desastres no Brasil. Dissertação**. Mestrado. Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental – PPGPLAN/FAED. Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC. Florianópolis/SC.2022. Disponível em: <https://sistemabu.udesc.br/pergamumweb/vinculos/0000cd/0000cd41.pdf> Acesso em:

SOUZA, F. B.; ROCHA, I. O. Principais Elementos da Migração Ambiental Contemporânea. **Revista Brasileira De Desenvolvimento Regional**, v. 01, p. 01-17, 2023.

SOUZA, F. B.; YOSHIDA, C. Y. M. Extreme Global Climate Change Effects On Human Dimension: Challenges Of Protection For Vulnerable People. **International Journal of Environmental Resilience Research and Science**, v. 4, n. 3, p. 1–20, 2022. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/ijerrs/article/view/29854>. Acesso em: 24 jan. 2023

TIROLE, J. **Economia do bem comum**. Zahar: Rio de Janeiro, 2020.

Transparency International. **COP Co-opted? How corruption and undue influence threaten multilateral climate action**. Berlin, Germany. 2024. Disponível em: https://files.transparencycdn.org/images/COP-CO-OPTED-How-Corruption-and-Undue-Influence-Threaten-Multilateral-Climate-Action_FINAL_2025-12-12-093023_syype.pdf Acesso em: 21 dez. 2024

TRINDADE, A. A. C. **Direito internacional em um mundo em transformação**. São Paulo: Renovar, 2002.

United Nations (UN). A/RES/69/283: Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Sendai, Japan. 2015. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_69_283.pdf Acesso em: 21 jul. 2021

WESTON, B.; BOLLIER, D. **Green Governance: Ecological Survival, Human Rights, And the Law of The Commons**. Cambridge: Cambridge University Press. 2013.

WESTRA, Laura; BOSSELMANN, Klaus; GRAY, Janice; GWIAZDON, Kathryn. **Ecological Integrity, Law and Governance**. Routledge: New York. 2018.

ZÜRN, M. **Global Governance as Multi-Level Governance**. P.80-95 In: ENDERLEIN, H.; WÄLTI, S.; ZÜRN, M. **Handbook on Multi-Level Governance**. Massachusetts: Edward Elgar Publishing. 2010.

Contribuição dos autores

Todos os autores contribuíram igualmente para o desenvolvimento deste artigo.

Disponibilidade dos dados

Todos os conjuntos de dados relevantes para as conclusões deste estudo estão totalmente disponíveis no artigo.

Como citar este artigo (APA)

Souza, F. B. de, & Rocha, I. de O. CONSIDERAÇÕES SOBRE O MARCO DE SENDAI E A POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL DO BRASIL. *Veredas Do Direito*, e232857. <https://doi.org/10.18623/rvd.v23.n4.2857>