

QUANDO INFORMAR NÃO BASTA: LINGUAGEM SIMPLES, COMUNICAÇÃO DE RISCO E PARTICIPAÇÃO INFORMADA NAS DECISÕES PÚBLICAS SOBRE MORADIA

WHEN INFORMATION IS NOT ENOUGH: PLAIN LANGUAGE, RISK COMMUNICATION AND INFORMED PARTICIPATION IN PUBLIC HOUSING DECISIONS

Mirela Marquazan

Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Especialista em Direito Público e em Direito Constitucional. Procuradora do Município de Santa Maria/RS. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito da Sociobiodiversidade (GPDS/UFSM).

DOI: <https://doi.org/10.46550/ilustracao.v7i8.774>

Aceito em: 17.08.2026

Resumo: O artigo investiga a participação informada como requisito de legitimidade das decisões públicas que incidem sobre moradia em áreas urbanas de risco. O problema consiste em saber se a disponibilização formal de laudos, mapas e classificações técnicas satisfaz os deveres de informação e participação no Estado Democrático de Direito. A hipótese sustenta que a publicidade do dado técnico não se confunde com sua compreensão e que decisões capazes de produzir interdição, remoção, reassentamento, obras ou permanência condicionada exigem procedimentos que permitam aos sujeitos atingidos encontrar, compreender, usar, questionar e influenciar a informação relevante. A pesquisa adota abordagem qualitativa, raciocínio dedutivo e procedimentos bibliográfico e documental, articulando a Constituição, o Estatuto da Cidade, a Lei de Acesso à Informação, a legislação de proteção e defesa civil, a Política Nacional de Linguagem Simples e referenciais de comunicação e governança do risco. Como resultado, propõe-se um standard jurídico de participação informada estruturado em cinco dimensões: inteligibilidade e acessibilidade; transparência sobre natureza e incerteza do risco; apresentação de alternativas e consequências; possibilidade efetiva de influência; e devolutiva motivada e rastreável. Conclui-se que a participação não substitui o conhecimento técnico, mas qualifica a forma pela qual a técnica ingressa na decisão pública e afeta direitos, territórios e modos de vida.

Palavras-chave: participação informada. comunicação de risco. linguagem simples. direito à moradia. governança preventiva.

Abstract: This article examines informed participation as a legitimacy requirement for public decisions affecting housing in urban risk areas. The research problem asks whether the formal disclosure of technical reports, maps and risk classifications is sufficient to fulfill duties of information and participation within the Democratic Rule of Law. The hypothesis is that making technical data public is not equivalent to making it understandable, and that decisions capable of producing interdiction, removal, resettlement, public works or conditional permanence require procedures that enable affected people to find, understand, use, question and influence relevant information. The study adopts a qualitative approach, deductive reasoning, and

bibliographic and documentary procedures, connecting the Brazilian Constitution, the City Statute, the Access to Information Act, civil protection legislation, the 2025 National Plain Language Policy, and risk communication and governance literature. As a result, the article proposes a legal standard of informed participation organized into five dimensions: intelligibility and accessibility; transparency regarding the nature and uncertainty of risk; presentation of alternatives and consequences; effective opportunity to influence the decision; and reasoned, traceable feedback. It concludes that participation does not replace technical expertise, but qualifies the way technical knowledge enters public decision-making and affects rights, territories and ways of life.

Keywords: informed participation. risk communication. plain language. right to housing. preventive governance.

1 Introdução

Áreas urbanas classificadas como de risco colocam a Administração Pública diante de decisões que combinam conhecimento técnico, proteção da vida, planejamento urbano e restrições potencialmente intensas a direitos fundamentais. Um laudo pode recomendar obras, monitoramento, interdição, evacuação ou reassentamento. Um mapa pode alterar o modo como determinada comunidade passa a ser percebida pelo poder público, pelo mercado e pelos próprios moradores. Uma classificação de risco, embora produzida por metodologia especializada, não permanece confinada ao universo da engenharia, da geologia ou da defesa civil. Ela se converte em razão para decisões jurídicas e administrativas que incidem diretamente sobre a moradia, o território e a vida cotidiana.

Esse deslocamento da técnica para a decisão pública cria uma questão menos explorada do que a suficiência do diagnóstico ou a proporcionalidade da medida escolhida: como a informação sobre o risco chega às pessoas atingidas e que papel elas podem desempenhar na formação da decisão? A entrega de cópia de um laudo, a publicação de um mapa em portal institucional ou a realização de uma reunião comunitária podem cumprir formalidades importantes, mas não asseguram, por si sós, que a informação tenha sido compreendida, contextualizada e utilizada de maneira capaz de sustentar participação efetiva. A assimetria de linguagem entre especialistas, gestores e moradores pode transformar publicidade em opacidade e consulta em mera confirmação de decisão já tomada.

O problema ganhou nova densidade jurídica com a Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025, que instituiu a Política Nacional de Linguagem Simples para a Administração Pública. A norma parte de uma ideia relevante para a gestão do risco: o cidadão deve conseguir encontrar, compreender e usar a informação pública. Além de exigir clareza, explicação de termos técnicos, organização da mensagem e acessibilidade, a lei prevê o teste de compreensão com o público-alvo. No campo da proteção e defesa civil, esse novo marco se articula com a Lei nº 12.527/2011, que exige informação transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, com a participação da sociedade civil prevista pela Lei nº 12.608/2012, com os procedimentos da Lei nº 12.340/2010

e com o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil 2025-2035, que separa, mas aproxima, as diretrizes de participação social e de gestão da informação e comunicação (Brasil, 2010; 2011; 2012; 2025a; 2025b).

A questão de pesquisa pode ser formulada nos seguintes termos: em que medida os deveres de informação e participação, interpretados à luz da Política Nacional de Linguagem Simples e da governança contemporânea do risco, exigem que decisões públicas sobre moradia em áreas urbanas de risco ultrapassem a mera disponibilização de diagnósticos técnicos e assegurem condições efetivas de compreensão, questionamento e influência pelos sujeitos atingidos?

A hipótese sustenta que a publicidade do dado técnico não equivale à participação informada. Quando uma decisão pode restringir o uso da moradia, determinar a saída de famílias, condicionar a permanência a obras ou alterar de modo relevante a relação dos sujeitos com o território, a juridicidade do procedimento exige uma camada comunicativa adicional. Essa camada deve tornar inteligíveis a natureza do risco, o grau de incerteza existente, as alternativas consideradas e as consequências previsíveis, abrindo espaço para que conhecimentos territoriais e objeções relevantes sejam incorporados ao processo decisório e recebam resposta motivada.

O objetivo geral é construir um standard jurídico de participação informada aplicável às decisões públicas sobre moradia em áreas urbanas de risco. Para isso, o artigo examina a passagem do acesso formal à informação para o direito de compreender; analisa contribuições da literatura de percepção, comunicação e governança do risco; articula esses referenciais com o regime jurídico brasileiro de proteção e defesa civil e de gestão democrática da cidade; e propõe cinco dimensões operacionais para aferir a qualidade da participação. A pesquisa adota abordagem qualitativa, orientação dedutiva e procedimentos bibliográfico e documental. O estudo é normativo e dogmático, sem reconstrução de caso empírico específico, justamente para formular parâmetros gerais que possam ser testados em diferentes realidades urbanas.

A originalidade da proposta está em tratar a inteligibilidade não como requisito meramente comunicacional, mas como condição procedimental de legitimidade quando a informação técnica é convertida em fundamento para decisões públicas de forte impacto territorial. A participação informada, como aqui proposta, não atribui aos moradores poder de veto sobre diagnósticos especializados nem transforma medidas preventivas em plebiscitos. Ela busca assegurar que autoridade técnica, urgência e proteção da vida convivam com transparência, compreensão e controle democrático.

2 Do acesso formal ao direito de compreender: informação pública e linguagem simples

O direito brasileiro já continha, antes de 2025, fundamentos suficientes para rejeitar uma concepção puramente documental de transparência. A Constituição de 1988 articula publicidade administrativa, acesso à informação, participação e proteção ambiental, enquanto o Estatuto da Cidade reconhece a gestão democrática por meio da participação da população na

formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Brasil, 1988; 2001). A Lei de Acesso à Informação deu um passo adicional ao estabelecer, em seu art. 5º, que o direito de acesso deve ser garantido por procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (Brasil, 2011).

Esse comando é especialmente relevante em políticas baseadas em conhecimento especializado. Uma informação pode estar formalmente disponível e continuar materialmente inacessível. Mapas sem legenda compreensível, siglas não explicadas, escalas cartográficas desconhecidas pelo público, probabilidades apresentadas sem contexto, relatórios extensos e linguagem técnica sem tradução produzem um tipo de transparência que atende ao requisito de exposição do documento, mas não necessariamente ao propósito do direito de acesso. O problema não é a existência do vocabulário técnico, que deve ser preservado para garantir precisão científica, mas a ausência de uma ponte entre o documento especializado e o destinatário da decisão.

A Lei nº 15.263/2025 transforma essa ponte em política pública nacional. A norma define linguagem simples como um conjunto de técnicas destinadas a permitir que o cidadão encontre, compreenda e use a informação. Entre as técnicas previstas estão o emprego de palavras comuns, a explicação de termos técnicos e jargões, a apresentação do nome completo antes da sigla, a organização esquemática quando adequada, a priorização das informações mais importantes, a acessibilidade e o teste da mensagem com o público-alvo (Brasil, 2025a). A lei não autoriza empobrecimento conceitual. Ao contrário, estabelece critérios para que complexidade substantiva não seja confundida com complexidade desnecessária de linguagem.

No campo do risco, essa distinção é decisiva. Um relatório geotécnico pode e deve manter terminologia, metodologia, parâmetros, anexos e memória de cálculo. Entretanto, quando esse relatório serve de base para uma notificação dirigida a moradores, a Administração precisa produzir uma camada explicativa apta a responder perguntas concretas: o que foi identificado; onde está localizado o perigo; qual a classificação adotada; o que essa classificação significa; quais sinais exigem atenção; qual a data e o alcance do estudo; quais medidas estão sendo consideradas; e o que se espera do destinatário naquele momento. Preservar o documento técnico e produzir comunicação cidadã não são objetivos incompatíveis. São níveis distintos de uma mesma obrigação de informar.

A Lei nº 12.340/2010 oferece exemplo expressivo dessa passagem entre conhecimento e consequência jurídica. O art. 3º-B determina que, verificada ocupação em área suscetível a determinados processos de risco, o Município adote providências para redução do risco, incluindo obras, plano de contingência e, quando necessário, remoção e reassentamento. Para a remoção, a lei exige vistoria, laudo técnico e notificação acompanhada de cópia do laudo e, quando for o caso, informações sobre alternativas oferecidas para assegurar o direito à moradia (Brasil, 2010). A exigência é protetiva, mas a mera entrega da cópia não resolve o problema da compreensão.

A entrada em vigor da Política Nacional de Linguagem Simples permite reinterpretar esse procedimento. Se o próprio ordenamento determina que a comunicação pública favoreça compreensão e uso da informação, a notificação de uma medida de alto impacto não deve se limitar a anexar o documento técnico. O laudo continua sendo elemento essencial para demonstrar o risco e permitir controle, mas precisa ser acompanhado por uma comunicação que explicita seu significado decisório. A função dessa comunicação não é convencer os moradores de uma conclusão previamente fechada, e sim criar condições para que saibam o que está em discussão, o que é urgente, o que permanece incerto e quais alternativas juridicamente relevantes existem.

A inteligibilidade também possui dimensão distributiva. Barreiras de escolaridade, deficiência, idade, acesso digital e familiaridade com instituições públicas afetam de modo desigual a capacidade de interpretar documentos. A linguagem simples, nesse sentido, não é concessão a um público supostamente incapaz. É técnica de administração democrática voltada a reduzir assimetrias informacionais criadas pelo próprio funcionamento especializado do Estado. Quanto mais grave a consequência potencial da decisão, maior a necessidade de adequar forma, canal e conteúdo ao público concretamente atingido.

Daí decorre uma primeira consequência jurídica: em decisões sobre moradia e risco, o dever de informar deve ser compreendido como dever de tornar a informação utilizável. O cidadão não precisa dominar o método técnico para exercer participação, assim como não precisa substituir o especialista. Precisa, porém, receber elementos suficientes para compreender o sentido prático do diagnóstico, identificar suas consequências e formular perguntas ou objeções pertinentes. A informação que não pode ser usada dificilmente sustenta participação qualificada.

3 Risco não é apenas dado: percepção, confiança, incerteza e comunicação

A literatura de análise de risco há décadas demonstra que risco técnico e risco percebido não são categorias idênticas. Slovic (1987) mostrou que julgamentos sociais sobre perigos são influenciados por características que não se resumem à probabilidade estatística, como familiaridade, controle, potencial catastrófico e voluntariedade da exposição. Isso não significa que percepções leigas substituam cálculos especializados, mas indica que políticas formuladas sem compreender como as pessoas interpretam o risco podem fracassar mesmo quando tecnicamente corretas.

Kasperson et al. (1988) aprofundaram essa discussão com o quadro da amplificação social do risco. Informações sobre perigos passam por instituições, meios de comunicação, redes sociais e experiências culturais que podem amplificar ou atenuar respostas. A mensagem não chega ao destinatário em estado neutro. Ela é interpretada em contextos de confiança ou desconfiança, memória de eventos anteriores, disputas territoriais, vulnerabilidades e experiências acumuladas com o poder público. Em áreas urbanas marcadas por precariedade ou processos de remoção, o termo risco pode ser associado tanto à ameaça física quanto ao temor de perder a casa.

Essa ambivalência aparece de forma concreta no estudo de Zandomenico e Martin (2022) com moradoras de áreas sujeitas a escorregamentos em São José dos Campos. Entre as entrevistadas, a percepção do risco estava vinculada também à possibilidade de remoção pelo poder público. O achado é importante porque mostra que a comunicação institucional pode estar falando de instabilidade do terreno enquanto a comunidade escuta, simultaneamente, a ameaça de deslocamento. Se essa diferença de enquadramento não for reconhecida, a insistência em mais dados técnicos pode aumentar a resistência em vez de gerar compreensão.

Fischhoff (1995), ao reconstruir a evolução da comunicação de risco, descreve a passagem de modelos centrados em simplesmente transmitir números para abordagens que reconhecem a necessidade de compreender o público e construir processos comunicativos mais sofisticados. A lição permanece atual: comunicação não é etapa posterior ao cálculo, como se bastasse traduzir uma conclusão pronta. Ela integra a própria governança do risco, porque a qualidade da decisão depende de como diferentes atores compreendem problemas, incertezas, valores em conflito e possibilidades de ação.

Renn (2008) trata a governança do risco como processo que ultrapassa o aparato estatal e articula produção de conhecimento, avaliação, gestão e comunicação. Em contextos complexos, a resposta institucional precisa lidar não apenas com probabilidade e dano, mas também com incerteza, ambiguidade e pluralidade de perspectivas. Para decisões urbanas, esse referencial é particularmente útil porque o risco geológico ou hidrológico convive com moradia, infraestrutura, mobilidade, vínculos sociais e capacidades institucionais. Uma comunicação que apresenta apenas o grau de risco pode ocultar as premissas e os limites do diagnóstico e, com isso, reduzir a possibilidade de controle.

A incerteza merece atenção específica. Órgãos públicos muitas vezes temem que expor limites de um estudo enfraqueça a autoridade da decisão. O efeito pode ser o contrário. A apresentação de conclusões como certezas absolutas, quando o próprio método contém margens, escalas e condições de validade, fragiliza a confiança caso novas informações surjam. Transparência sobre incerteza não significa relativizar o perigo. Significa explicar o que se sabe, com que grau de confiança, quais fatores podem alterar o cenário e que tipo de atualização ou monitoramento é necessário.

A comunicação de risco contemporânea também rejeita a figura do destinatário passivo. As orientações da United Nations Office for Disaster Risk Reduction enfatizam sistemas centrados nas pessoas, informação acionável, múltiplos canais e mecanismos de retorno. O princípio é simples: não basta difundir informação; ela precisa ser compreendida, confiável e capaz de orientar ação. A UNDRR igualmente destaca que o envolvimento contínuo da comunidade e os mecanismos de feedback são componentes essenciais de sistemas eficazes de alerta e conhecimento do risco (UNDRR, 2017; 2024).

No Brasil, essa perspectiva se aproxima do desenho mais recente da política nacional. A Lei nº 14.750/2023 reforçou o monitoramento, a produção de alertas e a participação social,

enquanto o Decreto nº 12.652/2025 estabeleceu, entre os objetivos do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, estimular a participação da sociedade civil, integrar dados e informações e aprimorar a comunicação de riscos e desastres. O PN-PDC 2025-2035 organiza a participação da sociedade civil e a gestão da informação e comunicação em diretrizes próprias, mas claramente complementares (Brasil, 2023; 2025b; 2025c).

Há, portanto, uma convergência entre ciência do risco e direito público. A primeira demonstra que informação eficaz depende de confiança, contexto e compreensão; o segundo passa a exigir clareza, participação e linguagem acessível. O ponto de encontro é a participação informada: uma condição procedimental em que a pessoa atingida não recebe apenas o produto final do conhecimento especializado, mas dispõe de elementos para situá-lo, compreendê-lo e reagir a ele de forma relevante para a decisão.

4 Participação informada na governança urbana e de desastres

A participação no campo urbano não pode ser reduzida à abertura de um microfone em audiência pública. O Estatuto da Cidade a vincula à formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, e a legislação de proteção e defesa civil incorporou mecanismos de mobilização social, audiências, consultas e exercícios simulados com a população (Brasil, 2001; 2010; 2012). O Marco de Sendai, por sua vez, parte de uma abordagem de toda a sociedade e associa redução de riscos a participação inclusiva, acessível e não discriminatória (UNDRR, 2015).

Esses instrumentos permitem compreender a participação como processo, não como evento. Para que uma audiência ou consulta tenha conteúdo democrático, os participantes precisam saber qual é o objeto da decisão, quais informações a sustentam e quais aspectos permanecem abertos à influência. Sem essa delimitação, o rito participativo corre dois riscos opostos. Pode criar a falsa expectativa de que toda conclusão técnica será submetida a votação ou, no extremo inverso, funcionar apenas como comunicação tardia de decisão já consolidada.

A participação informada ocupa posição intermediária. Ela reconhece que determinadas questões pertencem ao domínio técnico e exigem competência profissional, mas afirma que a passagem do diagnóstico para a escolha pública contém juízos jurídicos, distributivos e territoriais que não são puramente científicos. Mesmo quando o laudo identifica perigo grave, ainda podem existir questões sobre temporalidade, prioridade de intervenção, forma de evacuação, proteção de bens, oferta habitacional, manutenção de redes de cuidado, execução de obras, critérios de retorno ou recuperação da área. A decisão administrativa é mais ampla do que o diagnóstico que a informa.

Essa passagem do diagnóstico para a decisão também pode ser lida à luz da sustentabilidade multidimensional formulada por Jerônimo Siqueira Tybusch (2011). Ao aproximar diversidade natural e diversidade social no campo da ecologia política, o autor oferece uma chave útil para compreender por que a gestão do risco não se encerra na descrição geofísica da ameaça. Em

decisões que alcançam moradia e território, segurança, infraestrutura, vínculos sociais, efeitos distributivos e capacidade institucional permanecem juridicamente relevantes, sem que isso dilua a competência própria do conhecimento técnico.

Também há conhecimentos que dificilmente aparecem em levantamentos pontuais. Moradores podem informar histórico de surgências de água, trajetos de enxurrada, fissuras recorrentes, alterações após obras, pontos de passagem de crianças e idosos, dificuldades de acesso de veículos de emergência, redes de cuidado e episódios pretéritos não registrados nos bancos públicos. Esses relatos não possuem automaticamente a mesma função epistêmica de um ensaio geotécnico ou de uma modelagem hidrológica, mas podem indicar variáveis relevantes, inconsistências ou necessidades de verificação. A escuta qualificada transforma conhecimento territorial em insumo passível de confirmação técnica, em vez de tratá-lo como ruído.

A própria governança do risco recomenda essa abertura. Renn (2008) destaca a importância de processos inclusivos quando os riscos envolvem incerteza e ambiguidade. A UNDRR insiste em abordagens centradas nas pessoas e no uso de conhecimento local para fortalecer compreensão e resposta. Em outras palavras, participação não é apenas exigência democrática posterior à ciência. Em determinados contextos, ela também pode melhorar a qualidade informacional da política.

No Direito dos Desastres brasileiro, Francielle Benini Agne Tybusch (2019), ao examinar os deslocamentos provocados pelo desastre de Mariana, evidencia que os impactos da retirada de comunidades ultrapassam a perda material e alcançam pertencimento, memória, identidade e redes de convivência. A contribuição é relevante para a participação informada porque demonstra que decisões de evacuação, remoção e reassentamento produzem efeitos territoriais que não aparecem integralmente no diagnóstico físico do perigo. Esses efeitos não afastam a proteção da vida, mas precisam integrar a informação, a escuta e a motivação das medidas de caráter duradouro.

No plano jurídico, porém, participação exige resposta. Se moradores apresentam documentos, fotografias, observações, alternativas de acesso, questionamentos sobre a data do laudo ou informações sobre obras posteriores, a Administração não precisa acolher todas as manifestações, mas deve demonstrar que as considerou quando forem pertinentes. A ausência de devolutiva produz um ritual vazio: o cidadão fala, mas não consegue identificar se sua manifestação ingressou no processo decisório. A motivação administrativa funciona, então, como ponto de fechamento do ciclo participativo.

Essa exigência deve ser distinguida da revisão de decisões provocada por evidências técnicas supervenientes, questão ligada à permanência temporal da fundamentação administrativa. O foco deste artigo é anterior e específico: a formação comunicativa e participativa da decisão. Busca-se assegurar rastreabilidade para que seja possível identificar quais informações foram apresentadas, quais alternativas foram analisadas, que contribuições modificaram o percurso e por que outras foram rejeitadas. Uma decisão pode preservar a conclusão técnica inicial e, ainda

assim, tornar-se procedimentalmente melhor ao enfrentar objeções, explicitar incertezas e tornar compreensíveis suas razões.

A participação informada também reduz uma assimetria frequente em políticas de risco. Enquanto a Administração possui equipes, documentos e vocabulário especializado, os moradores muitas vezes precisam responder rapidamente a notificações que afetam seu patrimônio, sua moradia e sua rotina. Exigir que a manifestação cidadã alcance o mesmo nível técnico do laudo seria reproduzir a desigualdade que o procedimento deveria compensar. O papel da comunicação pública é justamente fornecer uma base comum mínima para que a diferença de especialização não elimine a possibilidade de participação.

A partir desse quadro, pode-se definir participação informada como o procedimento pelo qual sujeitos potencialmente afetados por uma decisão pública recebem informação relevante em formato inteligível e acessível, conhecem o grau de certeza e as consequências das alternativas, dispõem de oportunidade real de formular perguntas e apresentar conhecimento ou objeções pertinentes e conseguem identificar, pela motivação final, como suas contribuições foram consideradas. Essa definição não decorre de um único dispositivo legal. Ela resulta da leitura sistemática dos deveres de informação, linguagem simples, participação, motivação, prevenção e gestão democrática.

5 Um standard jurídico de participação informada para decisões sobre moradia em áreas de risco

O standard proposto reúne princípios e deveres dispersos em perguntas de controle aplicáveis à prática administrativa e ao exame jurídico do procedimento. Ele não oferece uma fórmula automática para casos complexos. Sua função é tornar verificáveis elementos mínimos de qualidade sempre que informações técnicas sobre risco forem convertidas em decisões com impacto relevante sobre moradia e território.

A proposta é composta por cinco dimensões interdependentes. A ausência de uma delas pode comprometer as demais. Informação clara sem possibilidade de influência produz comunicação unilateral. Participação sem transparência sobre incerteza impede avaliar alternativas. Escuta sem devolutiva impossibilita saber se o procedimento teve algum efeito. O standard deve, por isso, ser lido como ciclo de informação, compreensão, participação e resposta.

A primeira dimensão é a inteligibilidade e a acessibilidade. A comunicação dirigida à população deve explicar termos técnicos indispensáveis, apresentar siglas por extenso, organizar as informações de acordo com sua importância prática e utilizar formatos compatíveis com as necessidades do público. A Lei nº 15.263/2025 oferece parâmetros concretos para textos públicos, e a Lei de Acesso à Informação reforça o dever de clareza (Brasil, 2011; 2025a). Em matéria de risco, isso recomenda uma arquitetura documental em duas camadas: o laudo técnico integral, preservado para controle e precisão, e uma síntese cidadã que traduza seu significado sem esconder premissas, limites ou conclusões.

A segunda dimensão é a transparência sobre natureza, intensidade e incerteza do risco. Não basta dizer que uma área é R3 ou R4, por exemplo, sem explicar o que a classificação representa, qual processo foi identificado, qual recorte espacial foi utilizado, quando o levantamento ocorreu e quais fatores podem modificar o cenário. Quando houver divergência entre estudos ou necessidade de monitoramento, isso também deve ser comunicado. A transparência da incerteza evita que precaução seja apresentada como certeza científica e permite distinguir urgência legítima de simplificação argumentativa.

A terceira dimensão é a apresentação de alternativas e consequências. Sempre que juridicamente e tecnicamente houver mais de uma resposta possível, o procedimento deve tornar visíveis as opções efetivamente consideradas. Isso inclui medidas estruturais e não estruturais, intervenções parciais, monitoramento, evacuação temporária, reassentamento e outras respostas pertinentes ao caso. Não é necessário transformar toda hipótese abstrata em alternativa real. É necessário explicar por que determinadas opções são viáveis e outras não, bem como seus efeitos previsíveis sobre segurança, moradia, mobilidade, serviços e tempo de execução. A própria Lei nº 12.340/2010 exige, em contexto de remoção, informação sobre alternativas oferecidas para assegurar o direito à moradia (Brasil, 2010).

A quarta dimensão é a possibilidade efetiva de influência. Participar significa poder formular perguntas antes que a decisão se torne irreversível, apresentar informações territoriais, apontar inconsistências e receber canal adequado para manifestação. A influência não se mede apenas pelo número de sugestões acolhidas. Pode existir quando uma contribuição leva a nova vistoria, corrige dado cadastral, altera cronograma, modifica rota de evacuação, inclui proteção específica a grupo vulnerável ou simplesmente exige que uma razão administrativa seja explicitada. O elemento decisivo é a abertura real do processo a informações relevantes.

A quinta dimensão é a devolutiva motivada e rastreável. O procedimento deve permitir identificar como a Administração tratou as questões relevantes apresentadas pela comunidade. A resposta pode ser individual ou consolidada, conforme a escala do processo, mas deve enfrentar objeções substanciais e esclarecer os fundamentos da escolha. A rastreabilidade exige registro dos documentos, reuniões, manifestações, respostas e atualizações técnicas que compõem o percurso decisório. Esse acervo protege tanto os cidadãos quanto os agentes públicos, porque torna demonstrável a racionalidade do processo.

O quadro a seguir sintetiza as cinco dimensões e oferece perguntas de controle que podem ser utilizadas na elaboração de protocolos administrativos, na revisão jurídica de procedimentos e no controle judicial de decisões de alto impacto.

Quadro 1 - Standard jurídico de participação informada em áreas urbanas de risco

Dimensão	Conteúdo mínimo	Pergunta de controle
Inteligibilidade e acessibilidade	Manter o laudo técnico integral e oferecer síntese cidadã com termos explicados, estrutura clara, recursos visuais e formatos acessíveis.	O destinatário consegue localizar, compreender e usar a informação relevante sem depender de intermediário especializado?
Natureza e incerteza do risco	Explicar processo identificado, intensidade, recorte espacial, data, sinais observados, limites do estudo, incertezas e necessidade de atualização.	A comunicação distingue o que é conhecido, o que é provável e o que ainda depende de monitoramento ou nova análise?
Alternativas e consequências	Apresentar opções realmente consideradas, razões de viabilidade ou inviabilidade e efeitos previsíveis sobre segurança, moradia e território.	É possível compreender por que determinada medida foi escolhida e por que outras foram afastadas?
Possibilidade de influência	Abrir canais tempestivos para perguntas, informações locais, correções, documentos e objeções antes do fechamento da decisão, quando o tempo permitir.	As manifestações podem alterar fatos, medidas, cronograma, salvaguardas ou a própria motivação?
Devolutiva motivada e rastreável	Registrar manifestações relevantes e indicar, na decisão ou em resposta consolidada, como foram tratadas e quais fundamentos prevaleceram.	O participante consegue identificar se sua contribuição foi considerada e por qual razão foi acolhida ou rejeitada?

Fonte: elaboração própria (2026).

O quadro pode ser adaptado conforme a escala e a urgência. Em processo de planejamento preventivo, todas as dimensões podem ser desenvolvidas com maior profundidade. Em situação emergencial, a comunicação inicial pode ser mais diretiva, desde que as decisões posteriores de caráter duradouro recuperem as etapas participativas compatíveis com a proteção da vida e com o tempo disponível.

6 Urgência, autoridade técnica e limites da participação

A defesa de participação informada precisa enfrentar a objeção mais importante do campo dos desastres: situações de risco podem exigir rapidez. Uma ordem de evacuação diante de sinais de colapso iminente não pode depender de audiência pública prévia. O dever estatal de proteção da vida autoriza medidas preventivas imediatas quando o atraso amplia de modo relevante a exposição. O standard proposto não elimina essa possibilidade e não converte urgência em paralisia.

A solução está em distinguir temporalidades e tipos de comunicação. Em emergência, a comunicação deve ser curta, oficial, inequívoca e acionável: qual é o perigo, quem precisa agir, para onde ir, por qual rota e onde obter assistência. A Lei nº 12.608/2012, com as alterações de 2023, atribui aos Municípios a produção de alertas antecipados para cientificar e orientar a população sobre comportamentos em emergência. Esse dever se aproxima dos modelos de alerta

centrados nas pessoas, nos quais informação precisa chegar em tempo e formato adequados para produzir ação (Brasil, 2012; UNDRR, 2024).

Decisões estruturais posteriores possuem outra temporalidade. A definição sobre obras permanentes, interdições prolongadas, reassentamento definitivo, retorno ou destinação do território permite e exige participação mais densa. Mesmo quando a evacuação inicial foi urgente, a urgência não se transfere automaticamente para todas as etapas seguintes. O fato de a saída ter sido necessária em determinado momento não dispensa a Administração de explicar a evolução do risco, as alternativas habitacionais, os critérios de retorno ou a justificativa para uma medida definitiva.

A distinção entre essas temporalidades impede, de um lado, que a linguagem da emergência seja usada para encerrar decisões de longo prazo que poderiam ser debatidas e, de outro, que ritos extensos de participação atrasem respostas quando o próprio tempo integra o risco. A proporcionalidade procedimental deve considerar gravidade, iminência, reversibilidade da medida e disponibilidade temporal. Quanto mais imediata a ameaça, mais diretiva pode ser a comunicação inicial; quanto mais duradoura e irreversível a consequência, maior deve ser a densidade informacional e participativa.

Autoridade técnica também não desaparece. Profissionais responsáveis por estudos mantêm competência para definir métodos, interpretar sinais e formular conclusões dentro de suas áreas. A participação informada não cria equivalência epistemológica artificial entre qualquer opinião e um diagnóstico especializado. Seu papel é diferente: permitir controle sobre premissas, oferecer informações locais potencialmente relevantes, esclarecer consequências e assegurar que a escolha administrativa não seja apresentada como consequência automática de um documento técnico quando envolve opções jurídicas e políticas.

Há ainda limites relacionados à proteção de dados, segurança e confidencialidade. Transparência não obriga divulgação de informações pessoais de famílias nem de dados cuja exposição produza novo risco. O dever de informar deve observar finalidade e necessidade. A síntese cidadã de um diagnóstico pode indicar setores, processos e medidas sem revelar dados pessoais desnecessários. Participação de qualidade exige abertura, mas também cuidado com a proteção dos próprios sujeitos envolvidos.

Por fim, não se deve transformar linguagem simples em infantilização. A Lei nº 15.263/2025 busca facilitar o exercício de direitos e reduzir a dependência de intermediários, não substituir precisão por slogans. Em gestão de riscos, comunicar bem pode exigir mapas, fotografias, escalas, comparações, exemplos e explicações graduais. A simplicidade relevante é aquela que remove barreiras linguísticas sem esconder complexidade material. Uma informação difícil pode ser comunicada de forma clara sem ser falsamente simplificada.

Esses limites confirmam a utilidade do standard. Participação informada não é um procedimento único a ser aplicado de modo idêntico a qualquer situação. É um parâmetro de suficiência cuja intensidade varia com o contexto. A exigência central permanece: quando

o Estado transforma conhecimento técnico em decisão que afeta moradia e território, deve ser capaz de demonstrar não apenas que informou, mas que criou condições razoáveis para compreensão e participação compatíveis com o tempo e a gravidade do risco.

7 Conclusão

A gestão pública de áreas urbanas de risco costuma ser apresentada como problema de produção e aplicação de conhecimento técnico. Essa dimensão é indispensável, mas não esgota a juridicidade da decisão. Entre o laudo e a medida administrativa existe um espaço procedimental no qual informação precisa ser convertida em compreensão, consequências precisam ser explicitadas e sujeitos afetados precisam saber como podem participar. É nesse espaço que se localiza a participação informada.

O artigo demonstrou que o ordenamento brasileiro oferece base normativa consistente para essa construção. A gestão democrática do Estatuto da Cidade, a clareza exigida pela Lei de Acesso à Informação, a participação prevista pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, os procedimentos da Lei nº 12.340/2010 e a atual Política Nacional de Linguagem Simples convergem para uma Administração que não se limita a disponibilizar documentos. A partir de 2025, a exigência de que o cidadão consiga encontrar, compreender e usar a informação pública torna ainda menos defensável a ideia de que anexar um laudo técnico a uma notificação seja, isoladamente, comunicação suficiente.

A literatura de percepção e governança do risco reforça essa conclusão. Pessoas não recebem mensagens técnicas em vácuo social. Confiança, experiência, vulnerabilidade, memória institucional e temor das consequências influenciam a interpretação. Por isso, comunicação de risco eficaz não é simples transmissão de números. É processo que contextualiza a informação, reconhece incertezas, cria canais de retorno e favorece ação compatível com o perigo.

Como contribuição, propôs-se um standard jurídico organizado em cinco dimensões: inteligibilidade e acessibilidade; transparência sobre natureza, intensidade e incerteza; apresentação de alternativas e consequências; possibilidade efetiva de influência; e devolutiva motivada e rastreável. O standard não pretende substituir regras específicas nem oferecer fórmula matemática. Sua função é estruturar o controle da qualidade procedimental e tornar visível o que frequentemente permanece entre a produção do diagnóstico e a prática da decisão.

Também se demonstrou que participação informada não significa veto social à técnica. Em situações de perigo iminente, medidas urgentes podem e devem ser adotadas para proteger vidas. A densidade participativa cresce quando a decisão se torna duradoura, estrutural ou irreversível. Diferenciar a temporalidade do alerta da temporalidade da política evita tanto a paralisia diante da emergência quanto a perpetuação indevida de decisões definitivas sob justificativa de urgência.

O resultado pode ser sintetizado em uma afirmação: o direito de participar de uma decisão sobre risco começa antes do direito de falar. Começa pelo direito de compreender aquilo sobre o que se é chamado a participar. Quando o Estado consegue demonstrar que a informação

foi tornada inteligível, que as incertezas foram explicitadas, que alternativas foram comparadas, que contribuições relevantes puderam ingressar no processo e que houve resposta motivada, a técnica não perde autoridade. Ela ganha legitimidade democrática para produzir efeitos sobre direitos, territórios e modos de vida.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 ago. 2026.

BRASIL. Decreto nº 12.652, de 7 de outubro de 2025. Estabelece os princípios, as diretrizes e os objetivos do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2025b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12652.htm. Acesso em: 17 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 17 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Dispõe sobre transferências de recursos para ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12340compilado.htm. Acesso em: 17 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 17 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 17 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023. Altera as Leis nº 12.608/2012 e nº 12.340/2010 para aprimorar instrumentos de prevenção, monitoramento e alertas antecipados. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14750.htm. Acesso em: 17 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2025a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_

ato2023-2026/2025/lei/l15263.htm. Acesso em: 17 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil 2025-2035: fortalecendo a gestão de riscos e de desastres no Brasil. Brasília, DF: MIDR, 2025c. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/20251110_PNPDC__V4_PGduplacompactado.pdf. Acesso em: 17 ago. 2026.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Direito dos desastres. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

FISCHHOFF, Baruch. Risk perception and communication unplugged: twenty years of process. *Risk Analysis*, v. 15, n. 2, p. 137-145, 1995. DOI: 10.1111/j.1539-6924.1995.tb00308.x.

KASPERSON, Roger E.; RENN, Ortwin; SLOVIC, Paul; BROWN, Halina S.; EMEL, Jacques; GOBLE, Robert; KASPERSON, Jeanne X.; RATICK, Samuel. The social amplification of risk: a conceptual framework. *Risk Analysis*, v. 8, n. 2, p. 177-187, 1988. DOI: 10.1111/j.1539-6924.1988.tb01168.x.

LUNDGREN, Regina E.; McMAKIN, Andrea H. Risk communication: a handbook for communicating environmental, safety, and health risks. 6. ed. Hoboken: Wiley-IEEE Press, 2018. DOI: 10.1002/9781119456131.

RENN, Ortwin. Risk governance: coping with uncertainty in a complex world. London: Earthscan, 2008.

SLOVIC, Paul. Perception of risk. *Science*, v. 236, n. 4799, p. 280-285, 1987. DOI: 10.1126/science.3563507.

TYBUSCH, Francielle Benini Agne. Vidas deslocadas: o caso Mariana-MG como modelo brasileiro para aplicação do Direito dos Desastres. Curitiba: Íthala, 2019.

TYBUSCH, Jerônimo Siqueira. Sustentabilidade multidimensional como ação reflexiva para uma ecologia política pós-colonial. In: ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de; VIEIRA, João Telmo; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira (org.). Direitos emergentes na sociedade global: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSM. Ijuí: Unijuí, 2011. p. 286-319.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNDRR). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Geneva: UNDRR, 2015. Disponível em: <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>. Acesso em: 17 ago. 2026.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNDRR). Public communication for disaster risk reduction. Geneva: UNDRR, 2017. Disponível em: <https://www.undrr.org/publication/public-communication-disaster-risk-reduction>. Acesso em: 17 ago. 2026.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNDRR).

Handbook on the use of risk knowledge for multi-hazard early warning systems 2024. Geneva: UNDRR, 2024. Disponível em: <https://www.undrr.org/publication/handbook-use-risk-knowledge-multi-hazard-early-warning-systems-2024>. Acesso em: 17 ago. 2026.

ZANDOMENICO, Jane; MARTIN, Denise. Percepção de risco de moradoras em áreas sujeitas a escorregamentos de encostas. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 31, n. 4, e210541pt, 2022. DOI: 10.1590/S0104-12902022210541pt.