

MODELOS DE GABINETES DE CRISE: APRENDIZADOS COM O DESASTRE DE PETRÓPOLIS NO RIO DE JANEIRO EM 2022

Alexandre Luís Belchior dos Santos¹

<https://orcid.org/0000-0002-5314-3553>

Gil Correia Kempers Vieira²

<https://orcid.org/0009-0005-5553-5541>

Samir Batista Fernandes³

<https://orcid.org/0000-0001-9976-5318>

Michelle Aparecida Estruc Verbicário dos Santos⁴

<https://orcid.org/0000-0003-3066-5786>

Zilda Januzzi Veloso Beck⁵

<https://orcid.org/0009-0006-3477-6079>

Natália Cascardo Bandeira⁶

<https://orcid.org/0009-0008-1166-1871>

RESUMO

O aumento na frequência e intensidade de desastres socioambientais representa um desafio crescente para a gestão de crises. Este estudo considerou o gerenciamento de desastres no Brasil, com foco na atuação de gabinetes de crise, à luz das dimensões culturais descritas por Hofstede. O objetivo foi compreender como fatores culturais, como distância de poder e aversão à incerteza, influenciam a tomada de decisões. Utilizando o desastre de Petrópolis-RJ, ocorrido em 2022 a pesquisa explorou a aplicação prática desses modelos culturais no gerenciamento de desastres. A metodologia adotada foi qualitativa, descritiva e exploratória, com análise documental de relatórios governamentais e acadêmicos. Os dados foram coletados com base em documentos oficiais e registros operacionais do evento, destacando a complexidade da resposta diante de eventos extremos. Os resultados indicaram que a cultura organizacional brasileira, marcada por hierarquias rígidas e aversão à incerteza, influenciou positivamente a coordenação inicial, mas também revelou limitações na adaptação a situações inéditas. A pesquisa conclui que a combinação dos modelos *Bureau Crisis* e *Cabinet Crisis* foi essencial para lidar com a crise em Petrópolis. Enquanto o modelo *Bureau* garantiu previsibilidade por meio de protocolos, o modelo *Cabinet* permitiu flexibilidade e adaptação diante da escalada do evento. A implementação de gabinetes permanentes e técnicos, aliados a estratégias adaptativas, mostrou-se oportuna para fortalecer a eficiência no gerenciamento de desastres. Recomenda-se, então, o aprimoramento de protocolos e a ampliação de estudos sobre outras dimensões culturais, promovendo uma governança integrada e preparada para desastres futuros.

Palavras-chave: Gabinete de crise; Defesa Civil; Desastre complexo; Desastre em cascata; Desastre múltiplo.

¹ Universidade Federal Fluminense. Doutor em Ciências da Educação pela Faculdade Interamericana de Ciências Sociais – FICS. abelchior.prof@gmail.com / <https://lattes.cnpq.br/2105122714361920>

² Universidade Federal Fluminense (artigo derivado de trabalho de conclusão de curso), Oficial do CBMERJ, Mestre em Segurança e Defesa Civil. gilkempers@gmail.com / <http://lattes.cnpq.br/9502352116840558>

³ Universidade Federal Fluminense. Doutorando em Engenharia Ambiental pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro. rjbsamir@gmail.com / <http://lattes.cnpq.br/3392029367010292>

⁴ Universidade Federal Fluminense. Mestre em Defesa e Segurança Civil. estruc88@gmail.com. <https://lattes.cnpq.br/0338710559197150>

⁵ Universidade Federal Fluminense. Mestranda em Defesa e Segurança Civil. zilda@mprj.mp.br <http://lattes.cnpq.br/3721157076172487>

⁶ Universidade Federal Fluminense. Mestranda em Defesa e Segurança Civil. natalia.defesacivil.petropolis@gmail.com

EQUIPMENT CRISIS OFFICE MODELS: LESSONS LEARNED FROM THE PETRÓPOLIS DISASTER IN RIO DE JANEIRO IN 2022

ABSTRACT

The increase in the frequency and intensity of socio-environmental disasters represents a growing challenge for crisis management. This study considered disaster management in Brazil, focusing on the performance of crisis management offices, in light of the cultural dimensions described by Hofstede. The objective was to understand how cultural factors, such as power distance and uncertainty avoidance, influence decision-making. Using the Petrópolis-RJ disaster, which occurred in 2022, the research explored the practical application of these cultural models in disaster management. The methodology adopted was qualitative, descriptive and exploratory, with documentary analysis of government and academic reports. Data were collected based on official documents and operational records of the event, highlighting the complexity of the response to extreme events. The results indicated that the Brazilian organizational culture, marked by hierarchies and uncertainty avoidance, positively influenced initial coordination, but also revealed limitations in adapting to unprecedented situations. The research concludes that the combination of the Bureau Crisis and Cabinet Crisis models was essential to deal with the crisis in Petrópolis. While the Bureau model ensured predictability through protocols, the Cabinet model allowed flexibility and adaptation in the face of the escalation of the event. The implementation of permanent and technical offices, combined with adaptive strategies, proved to be fundamental to strengthening efficiency in disaster management. It is therefore recommended that protocols be improved and studies on other cultural dimensions be expanded, promoting integrated governance prepared for future disasters.

Keyword: Crisis Cabinet. Civil Defense. Complex Disaster. Cascading Disaster. Multiple Disaster.

Artigo Recebido em 29/01/2025

Aceito em 28/03/2025

Publicado em 08/04/2025

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o aumento na frequência e intensidade dos desastres socioambientais desafiam a capacidade dos governos em todo o mundo de responder de forma rápida e eficaz a eventos extremos (IPCC, 2023).

Esses desastres, muitas vezes caracterizados por sua complexidade e efeitos em cascata, exigem abordagens coordenadas de gerenciamento integrados para minimizar perdas humanas, sociais e econômicas (Kempers Vieira, 2024). Nesse contexto, o gerenciamento de crises por meio de estruturas organizacionais, como os gabinetes de crise, emergiu como uma ferramenta para lidar com as múltiplas dimensões envolvidas no gerenciamento dos desastres.

Sendo assim, o objetivo desta pesquisa é apresentar soluções cognitivas eficazes para a implantação de um modelo de gabinete de crise praticamente implantado, segundo o modelo proposto por Kempers Vieira (2025). A fim responder à questão: por que a Defesa Civil brasileira precisa implantar, em suas ações de resposta, um gabinete de crise no modelo aqui proposto?

Logo, a relevância de pesquisas voltadas para o aprimoramento dessas estruturas organizacionais está na possibilidade concreta de salvar vidas, proteger bens e reduzir danos ao meio ambiente. Um gerenciamento de desastres mais eficaz depende não apenas de respostas rápidas, mas também de decisões fundamentadas em dados e na integração de esforços entre diferentes setores e níveis de governo (Alexander, 2002; Pescaroli, 2018).

No entanto, a eficácia dessas respostas é profundamente influenciada pela cultura organizacional e pelos valores sociais que moldam a forma como as decisões são tomadas, particularmente em contextos marcados por

hierarquias rígidas e elevada aversão à incerteza (Nascimento; Lopes; Dias, 2013; Athayde; Santos, 2019).

Com base no modelo cultural proposto pela teoria do Índice de Hofstede(1984), que analisa as diferenças culturais entre países, e continuamente atualizado, com a mais recente publicação realizada por Minkov e Kaasa(2022), destacam-se seis dimensões culturais que influenciam comportamentos sociais dentro das organizações.

Essas dimensões incluem distância de poder, individualismo versus coletivismo, competitividade versus colaboração, aversão à incerteza, orientação de longo prazo versus curto prazo e indulgência versus restrição. No contexto de proteção e defesa civil no Brasil, adaptou-se, conforme o quadro 1.

Quadro 1 - As seis dimensões culturais do Brasil que influenciam as organizações adaptadas para as atividades de proteção e defesa civil

Dimensão (0 a 100 na escala)	Como se manifesta	Aspectos positivos / Oportunidade	Aspectos negativos / Riscos
Distância do poder: 69	Pelo livre exercício da coordenação das atividades em proteção e defesa civil orientadas para a redução do risco de desastres. No Brasil, a distância é elevada, com maior influência da liderança nos processos decisórios.	Liderança forte facilita decisões rápidas e centralizadas em situações críticas. Favorece a implementação de mudanças tecnológicas ou protocolos exigidas por mudanças.	Dependência excessiva da liderança pode prejudicar a continuidade de boas práticas em transições. A eficácia é comprometida se o líder não possuir experiência ou conhecimento.
Aversão a incerteza: 76	Preferência por protocolos, normas e procedimentos para reduzir ambiguidades ou os riscos operacionais e garantir a previsibilidades de resultados.	Protocolo rígido proporciona segurança e visa a previsibilidade dos resultados. Facilita treinamentos e padronização das atividades em proteção e defesa civil.	Rigidez dos protocolos pode ser inadequada para eventos inéditos ou extremos. As questões culturais de aversão a incerteza podem caracterizar abordagens adaptativas como negligência.
Competitividade versus Colaboração: 49	Na competitividade as agências disputam protagonismo na resposta, buscando visibilidade. Na colaboração as instituições priorizam o trabalho conjunto e apoio mútuo.	A colaboração promove integração e sinergia entre diferentes setores e a competitividade saudável pode impulsionar inovações e busca por excelência nos processos.	A competitividade excessiva entre agências prejudica a coordenação integrada e alocação eficiente de recursos. A fragmentação de decisões e conflitos podem comprometer a previsibilidade dos resultados das ações

individualismo versus coletivismo: 38	O Brasil é pontuado como coletivista e se manifesta com forte estímulo a participação integrada das agências e comunidade nas atividades de proteção e defesa civil. Entretanto, as decisões são manifestadas de forma individual dada a forte influência da chefia nas organizações.	O coletivismo favorece a mobilização social e a participação ativa da comunidade e o individualismo pode gerar autonomia em situações locais específicas como as respostas a eventos inéditos ou extremos que são orientadas de acordo com a sua característica e sob a chancela da chefia.	O excessivo de individualismo em toda a estrutura pode causar desorganização e sobreposição de esforços. Já o coletivismo pode dificultar ações rápidas devido à necessidade de consenso e coordenação entre múltiplos agentes.
Orientação de Longo Prazo versus Curto Prazo 44	Foco em soluções imediatas para mitigação dos danos e prejuízos versus planejamento voltado para prevenção e redução de riscos no longo prazo	No curto prazo, as vantagens incluem respostas rápidas e pragmáticas durante emergências. No longo prazo tem se a implementação de estratégias preventivas visando a redução de riscos de desastres.	Ênfase excessiva em curto prazo pode negligenciar investimentos em prevenção. Falta de continuidade nas estratégias de longo prazo pode enfraquecer a resiliência e a preparação para eventos futuros.
Indulgência versus Restrição: 59	Na indulgência adota-se uma postura mais flexível diante dos eventos adversos, permitindo ajustes rápidos. Na restrição, espera-se o cumprimento de normas e regras.	A indulgência espera-se maior inovação e improvisação em situações atípicas. A restrição está voltada ao cumprimento das normas para previsibilidade dos resultados.	Flexibilidade excessiva pode gerar respostas descoordenadas e perda de controle organizacional. Rigidez excessiva pode impedir a adaptação necessária para lidar com eventos inesperados e inéditos.

Fonte: Os autores (2025)

Dentre essas categorias: dimensões distância de poder e aversão à incerteza emergem como fatores críticos para refletir sobre os desafios enfrentados pelo Brasil no gerenciamento de desastres considerando que as demais dimensões são medianas. Esses dois aspectos são particularmente relevantes no contexto brasileiro, onde padrões culturais tendem a reforçar hierarquias organizacionais e priorizar procedimentos formais, moldando, assim, a dinâmica operacional e decisória dos gabinetes de crise durante desastres.

Essas características culturais influenciam diretamente o funcionamento dos gabinetes de crise no Brasil. Diante desse cenário, o presente estudo tem

como objetivo compreender como fatores culturais, como distância de poder e como a aversão à incerteza, influenciaram a resposta ao desastre de Petrópolis-RJ, ocorrido em 2022, por meio de um gabinete de crise.

Ao investigar as relações entre cultura organizacional e capacidade de resposta em contextos de desastres espera-se que os resultados obtidos possam subsidiar futuras políticas públicas e aprimorar a estruturação dos gabinetes de crise no Brasil, reforçando sua capacidade de salvar vidas por meio de uma governança orientada por dados e adaptada à complexidade dos eventos modernos.

2 METODOLOGIA

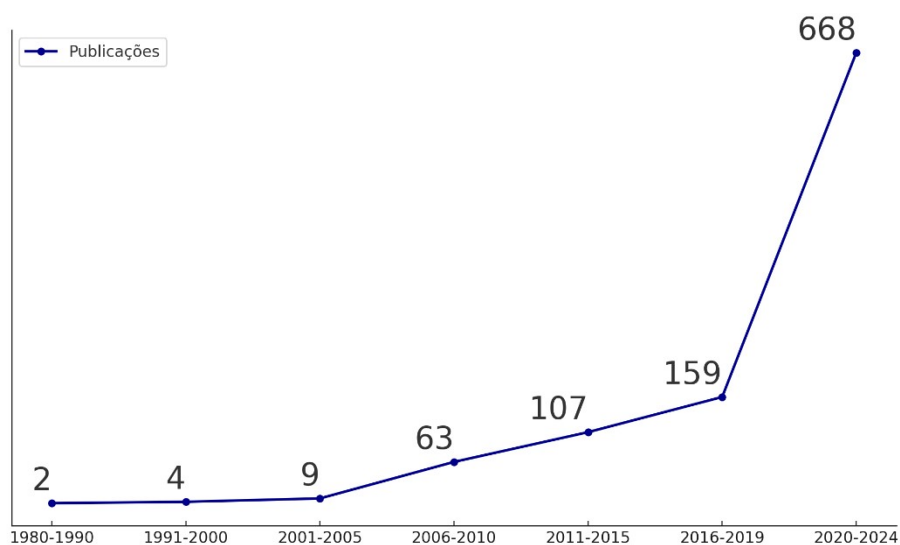
Este estudo foi estruturado como uma pesquisa descritiva e exploratória, com abordagem qualitativa a partir das dimensões culturais organizacionais descritas por Hofstede, especificamente: a distância de poder e a aversão à incerteza. A pesquisa utilizou o desastre ocorrido em Petrópolis, em fevereiro e março de 2022, que foi dissertado no Trabalho de Conclusão de Curso da Universidade Federal Fluminense em Kempers Vieira (2025), permitindo compreender como as características culturais influenciam a gestão dos gabinetes de crise durante situações emergenciais.

Caracterizando-se como uma pesquisa descritiva, este trabalho buscou descrever a complexidade das relações envolvidas no gerenciamento de desastres, destacando suas limitações e potencialidades no contexto brasileiro. Além disso, assumiu um caráter exploratório ao propor a investigação de um tema com lacunas na literatura científica, especialmente no que diz respeito à aplicação das dimensões culturais de Hofstede em gabinetes de crises (Gil, 2019; Lakatos e Marconi, 2017).

Considerando a base de dados no google acadêmico, buscou-se essa plataforma afim de encontrar literatura a partir do verbete, na língua portuguesa, “gabinete integrado de gestão de crise”, porém sem obtenção de resultados. Mudou-se a estratégia de busca, modificando-se o termo para “gabinete de crise” para obter resultados, desta feita com êxito.

Entretanto, até a data da presente pesquisa compreendeu-se que existe uma lacuna de conteúdo temático. Essa lacuna se deve à escassez de conteúdo acadêmico relacionado à denominação “gabinete de crise” associado ao gerenciamento de desastres na base de dados do Google Acadêmico, entretanto, esse assunto vem aumentando conforme mostrado no gráfico 1.

Gráfico 1 - Frequência de publicações por período no Google Acadêmico com o termo gabinete de crise



Fonte: Adaptado de Kempers Vieira (2025)

A abordagem adotada foi a qualitativa, considerando que a análise se concentra na interpretação de dados obtidos por meio de fontes documentais. Essa metodologia foi apropriada para compreender fenômenos organizacionais

complexos envolvidos no gabinete de crises, permitindo identificar padrões, significados e influências culturais no processo decisório.

A coleta de dados foi realizada por meio de levantamento bibliográfico analisando artigos científicos, relatórios e publicações governamentais relacionados ao gerenciamento de crises e às estruturas dos gabinetes de crise, tanto no Brasil quanto em outros países. Além disso, foram analisados relatórios institucionais e fontes oficiais, incluindo documentos da Defesa Civil do governo do estado do Rio de Janeiro, bem como informações publicadas durante e após o desastre de Petrópolis em 2022, mapeando ações e decisões tomadas.

3 DESENVOLVIMENTO

Os desastres podem ser classificados para além das normativas legais classificadas na Classificação e Codificação Brasileira de Desastres – COBRADE, incluindo os chamados desastres complexos, que envolvem múltiplas dimensões, como impactos físicos e sociais, e exigem respostas coordenadas entre diferentes setores. A interpretação desses desastres varia conforme o foco de análise, abrangendo crises sociais, eventos raros e imprevisíveis, como os em cascata, prolongamento e multiplicidade (Kempers Vieira, 2025).

Crises Sociais — Segundo Albala-Bertrand (2000), Cioffi-Revilla(2014) e Wang, Zhao e Liu (2020), desastres complexos não apenas causam destruição física, mas também agravam tensões sociais e políticas preexistentes, resultando em conflitos, disrupção institucional e desafios para a governança.

Efeitos em Cascata — Pescaroli e Alexander (2016) destacam desastres que desencadeiam eventos subsequentes, ampliando os impactos, como

terremotos que provocam falhas em barragens, inundações e surtos de doenças.

Desastres Prolongados — Conforme Charnleyet *al.*(2021), esses eventos, como secas ou deslocamentos forçados, podem durar meses ou anos, agravados por mudanças climáticas, aumentando vulnerabilidades e surtos de doenças.

Desastres Múltiplos — Ruitere*t al.*(2020) definem esses casos como a ocorrência simultânea ou sequencial de eventos adversos, como o terremoto, tsunami e desastre nuclear no Japão (2011) ou o Furacão Katrina nos EUA (2005), que aumentaram a complexidade na gestão e resposta (Kawata, 2014).

3.1 Gerenciamento de desastres no mundo por meio de gabinetes de crise

Segundo Fernandes e Vieira (2024), um gabinete integrado de gestão de crise é uma estrutura organizacional criada para coordenar respostas a desastres e minimizar seus impactos. Esses gabinetes articulam ações entre diferentes esferas governamentais e instituições. Em inglês, o termo gabinete de crise possui duas traduções principais.

A primeira, *Crisis Bureau*, refere-se a uma estrutura administrativa permanente ou semipermanente voltada à gestão contínua e preventiva de crises, com foco técnico e burocrático (Rosenthal; Hart; Kouzmin, 1991). Já a segunda, *CrisisCabinet*, designa um grupo temporário de alto escalão que toma decisões estratégicas e emergenciais durante crises específicas, com abordagem mais política.

Etimologicamente, *bureau* vem do francês antigo, significando mesa ou escritório, enquanto *cabinet* deriva do latim medieval *cabinettum*, indicando uma sala pequena usada para consultas ou reuniões (Oxford University Press, 2024). Ambas as abordagens, envolvem medidas de gestão, conforme

Chiavenato (2014), para problemas de curto prazo, incluindo decisões políticas e operacionais.

No contexto lusófono, a primeira menção ao termo gabinete de crise relacionada a defesa civil, foi registrada por Silva (1989) em um evento do Centro Superior de Estudos de Defesa Nacional, na Espanha. Nesse documento, o gabinete foi descrito como um recurso para solucionar problemas não militares, como proteção de bens e pessoas, controle de refugiados, socorro e assistência, e gestão ambiental.

A pesquisa também equiparou os conceitos de gabinete de crise e gabinete integrado de gestão de crise, devido à ausência de uma definição científica formal, com exceção do conceito apresentado pela SEDEC RJ (2023). Para a Secretaria de defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro (SEDEC RJ), o gabinete integrado de gestão de crise é o “local onde recursos e atividades das agências participantes são coordenados durante desastres”. No entanto, informações sobre sua estruturação e composição não foram encontradas na literatura acadêmica.

3.2 A origem e expansão do gabinete de crise no Brasil: da institucionalização à exportação para grandes eventos

Segundo Couto e Soares (2014), a criação dos gabinetes de crise nos governos civis brasileiros remonta ao governo de Fernando Henrique Cardoso. Inspirada no conceito de *crisisbureau* descrito por Rosenthal, Hart e Kouzmin(1991), essa estrutura permanente ou semipermanente foi desenvolvida para gestão contínua e preventiva de crises, com foco técnico e burocrático. Formalizado em 1999 como Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais (SAEI), vinculada ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI), o gabinete visava fornecer informações estratégicas para

tomada de decisão, como ocorreu na crise dos incêndios em Roraima em 1998.

Com a Portaria MJ-SESGE Nº 88, de 2014, o conceito foi expandido para níveis federal, estadual e municipal, especialmente para eventos como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Esses gabinetes, estruturados como *crisisbureau*, priorizaram planejamento antecipado e coordenação de múltiplas agências. Já em emergências de saúde pública, como no combate à dengue, formaram-se gabinetes temporários e pontuais, sem continuidade institucional (Pagliari; Mendes, 2016).

3.3 O desastre em Petrópolis/RJ em fevereiro e março de 2022

Segundo Beck (2022) em 15 de fevereiro de 2022, foi registrado um acumulado de 265 mm (duzentos e sessenta e cinco milímetros) de precipitação em um intervalo de três horas, com o maior volume atingindo 121 mm/h (cento e vinte e um milímetros por hora). No período de 12 horas, o volume total superou os 400 mm (quatrocentos milímetros). Posteriormente, em 20 de março de 2022, as chuvas alcançaram 550 mm/24h (quinhentos e cinquenta milímetros em vinte e quatro horas).

Esses eventos resultaram em aproximadamente 10.500 (dez mil e quinhentas) ocorrências registradas pela Defesa Civil. O saldo foi de 241 (duzentos e quarenta e um) óbitos, além de mais de 4.000 (quatro mil) famílias desalojadas, que precisaram de suporte governamental. Estima-se que cerca de 20.000 (vinte mil) pessoas foram diretamente impactadas (Beck, 2022).

Os prejuízos incluíram interrupções em serviços essenciais, como abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica, telecomunicações e internet. A mobilidade urbana foi severamente comprometida, com diversas vias interditadas (Beck, 2022).

Houve também impactos relacionados à gestão de resíduos, totalizando aproximadamente 265.000 (duzentos e sessenta e cinco mil) toneladas acumuladas. Além disso, o turismo e o comércio sofreram retrações significativas, e a área de proteção animal também foi afetada. Por fim, a situação exigiu a execução de um conjunto de obras de reconstrução em mais de 60 localidades. O impacto sobre a infraestrutura urbana potencializou demandas que ultrapassaram a capacidade prevista nos protocolos operacionais. As consequências foram agravadas pela geografia e urbanização desordenada, contribuindo para a elevada quantidade de deslizamentos de terra.

Nesse contexto o modelo *Bureau Crisis* pôde ter sido interpretado, como utilizado pelas respostas e por meio de protocolos padronizados. Essa abordagem priorizou a coleta, análise e distribuição de informações para embasar as decisões operacionais. De acordo com Kempers Vieira (2023), a resposta ao desastre de Petrópolis seguiu os manuais operacionais existentes, baseando-se em diretrizes previamente estabelecidas.

Entretanto, o caráter extremo e inédito do evento limitou a aplicação desse modelo. A dependência de protocolos predefinidos dificultou adaptações às circunstâncias dinâmicas, especialmente diante da escala e complexidade do desastre. Um exemplo foi a inadequação dos protocolos de limiares de escorregamentos, que se mostraram descalibrados frente ao volume excessivo de precipitação. Esse cenário levou ao acionamento do nível mais alto de alerta em praticamente toda a cidade. (Kempers Vieira, 2025).

Além disso, a centralização das operações no centro de operações da Defesa Civil demonstrou limitações estruturais para responder à escalada das demandas. Embora eficaz para incidentes menores, o modelo *Bureau Crisis* não conseguiu absorver o aumento das demandas durante o desastre. A quantidade de ligações decorrentes dos desastres saturaram as linhas telefônicas de emergência e causaram uma demanda reprimida. O aumento de

peças no interior da defesa civil, dificultou a coordenação das pessoas num primeiro momento. Além disso, o estacionamento de viaturas, o monitoramento do evento para os próximos períodos, a contabilização de danos e prejuízos, a quantidade de demandas que chegavam por canais não oficiais destacaram a necessidade de se adaptar para solucionar o problema.

Diante da complexidade do evento, houve uma transição para o modelo *CabinetCrisis*, com a presença das autoridades do poder executivo municipal, coordenado por um secretário municipal de proteção e defesa civil, Subsecretário de Defesa Civil Estadual e o Secretário Nacional de Defesa Civil, além de articulação com outros órgãos e autoridades, incluindo o Ministério Público estadual (Kempers Vieira, 2025).

A comunicação hierárquica, embora eficiente para garantir controle e organização, também apresentou desafios. Inicialmente, as autoridades que foram para a linha de frente enfrentaram sobrecarga de demandas e dificuldades para compreender a real escala do problema nos momentos iniciais do desastre. Nesse contexto, o gabinete de crise, como descrito em Kempers Vieira (2025) serviu como um ponto de convergência para organizar dados, compilar informações, compreender a amplitude do problema, delegar funções, adotar soluções adaptativas e acompanhar os resultados de forma contínua.

Um dos problemas que exigiu adaptabilidade foi o volume de precipitação registrado que extrapolou os parâmetros previstos de acordo com os protocolos operacionais, colocando praticamente toda a cidade no nível máximo de alerta. Isso dificultou a hierarquização de áreas prioritárias, mascarando as regiões mais vulneráveis e sobrecarregando os recursos de resposta (Kempers Vieira, 2025).

Como resultado, a necessidade de atender simultaneamente a diversas áreas críticas, como o Morro da Oficina, exigiu a adoção de ajustes contínuos. A priorização de locais com maior número de vítimas tornou-se um processo

complexo, obrigando a reorganização das estratégias de resposta em tempo real (Kempers Vieira, 2025).

Para lidar com a escala do evento, foram utilizadas fichas operacionais para coletar e organizar informações. Essas fichas auxiliaram na consolidação de dados sobre vistorias, áreas atingidas e necessidades emergenciais, orientando as tomadas de decisão no gabinete de crise (Kempers Vieira, 2025).

O evento de Petrópolis auxiliou na compreensão da importância dos protocolos na redução de incertezas, mas também destacou suas limitações diante de situações inéditas. Observou-se que a cultura organizacional brasileira, caracterizada por elevada distância de poder e forte aversão à incerteza, influencia diretamente a dinâmica de resposta.

Por fim, a observação participante demonstrou que, enquanto o modelo *Bureau Crisis* buscou minimizar riscos por meio de protocolos rígidos, o modelo *CabinetCrisis* priorizou a autoridade centralizada para lidar com emergências. Ambos apresentaram vantagens e limitações, indicando a necessidade de um modelo híbrido que combine planejamento estruturado com flexibilidade operacional.

4 RESULTADOS

No caso de Petrópolis, a liderança exercida por um secretário municipal na Defesa Civil garantiu maior agilidade, interlocução direta com autoridades e demais atores envolvidos, otimizando a tomada de decisões em um cenário crítico. Essa estrutura, por estar posicionada em nível estratégico dentro da administração pública, evitou atrasos que poderiam ter ocorrido em organizações hierarquicamente inferiores, como coordenadorias ou subsecretarias (Kempers Vieira, 2025).

Por outro lado, a aversão à incerteza revelou desafios e oportunidades. Embora o Brasil tenha uma forte inclinação para protocolos rígidos, o evento em Petrópolis destacou a necessidade de flexibilidade em situações inéditas ou complexas. Os protocolos existentes, embora úteis, foram insuficientes para lidar com a magnitude do desastre, exigindo adaptações, soluções emergenciais baseadas na análise de dados e na tomada de decisões em tempo real.

Essa abordagem ressaltou a importância de integrar equipes multidisciplinares altamente qualificadas, com um alto componente de confiança entre os membros da equipe, capazes de coletar e interpretar dados com agilidade, transformando-os em informações tácitas para reduzir a incerteza e otimizar as ações de resposta (Kempers Vieira, 2025).

Além disso, após o desastre, explicitou-se a necessidade de estabelecer mecanismos dentro dos protocolos existentes para adaptar as soluções e posteriormente registrar e compartilhar lições aprendidas em eventos extremos. Nesse contexto, segundo Kempers Vieira, (2025), pós desastre, foram realizados painéis conduzidos pela Defesa Civil para relatar as experiências vividas e identificar melhorias para o sistema de proteção e defesa civil. Esses painéis devem ter como principal objetivo a extração de lições aprendidas, evitando uma abordagem de culpabilização por eventuais falhas.

Para alcançar esse propósito, torna-se fundamental que os protocolos sejam documentados, testados em simulados e amplamente divulgados entre todas as estruturas envolvidas no gerenciamento da resposta. Durante os painéis, os registros das discussões devem ser formalizados, analisados e divulgados como parte do processo contínuo de aprimoramento do sistema de proteção e defesa civil. Dessa forma, o gerenciamento de crises pode evoluir de maneira adaptativa, incorporando novos aprendizados e fortalecendo a capacidade de resposta para futuros desastres.

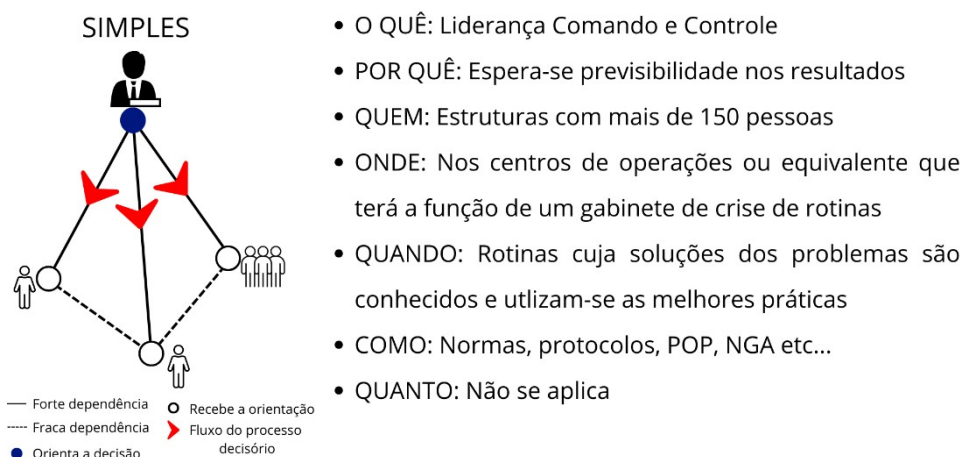
5 DISCUSSÃO

O gerenciamento de desastres, por meio de gabinetes de crise, pode ser analisado sob dois paradigmas operacionais distintos. O primeiro refere-se a eventos cujas respostas estão previamente delineadas e as capacidades operacionais locais são suficientes para enfrentá-los com eficácia. O segundo diz respeito a eventos inéditos ou altamente complexos, nos quais não há precedentes que orientem as ações e, por isso, as respostas devem emergir de estratégias adaptativas desenvolvidas ao longo da crise. Um exemplo prático dessa abordagem é apresentado nas dezesseis ações descritas por Kempers Vieira (2025).

Nesse contexto, a figura 1 representou um esquema ilustrativo para a aplicação do modelo *Bureau Crisis*, um gabinete de crise permanente concebido para lidar com eventos simples enfrentados por agências de proteção e defesa civil. A pirâmide representada na figura 1 destaca um modelo de liderança que prioriza previsibilidade, utilizando comando e controle e estruturando a gestão em uma abordagem mecanicista. Nesse formato, cada componente organizacional opera de maneira predefinida, com atribuições específicas e delimitadas.

Figura 1 - Gabinete de crise (Bureau Crisis) para atividades Simples

Gabinete de crise (*Bureau Crisis*) - Caráter permanente



Fonte: Adaptado de Kempers Vieira (2025)

A linha pontilhada entre os funcionários na base da pirâmide simboliza a baixa dependência entre eles na resolução de problemas, reforçando a necessidade de aderência estrita aos protocolos estabelecidos. Exemplos dessa dinâmica incluem o atendimento de chamadas telefônicas, o despacho de viaturas para vistorias e a realização de trocas de plantões, todos seguindo diretrizes claras e previamente padronizadas.

Os processos decisórios em tais estruturas são orientados por lideranças que operam com base em formalidades processuais ou normativas. Esse formato é especialmente aplicável a organizações compostas por mais de 150 integrantes, um número sustentado por Dunbar (2010) como o limite cognitivo para a manutenção de conexões sociais eficazes dentro de grupos.

Nesse cenário, os protocolos substituem a necessidade de conhecimento aprofundado sobre as habilidades e características individuais dos membros da equipe, proporcionando maior previsibilidade operacional.

Adicionalmente, o gabinete de crise foi desenvolvido em conformidade com características culturais prevalentes no Brasil, como alta distância de poder e elevada aversão à incerteza. Esses traços favorecem a adoção de modelos hierárquicos estruturados, que proporcionam legitimidade e aceitação dentro das organizações de proteção e defesa civil.

Seguindo o mesmo princípio do modelo *Bureau Crisis*, um gabinete de crise permanente pode ser estruturado para lidar com situações mais complicadas que exigem análises, pareceres técnicos e a interpretação de dados por especialistas. Esse tipo de evento demanda a participação de profissionais qualificados em diversas áreas correlatas a defesa civil, como por exemplo geologia, engenharia e meteorologia, sendo caracterizado pela necessidade de soluções conhecidas, mas não universalmente padronizadas.

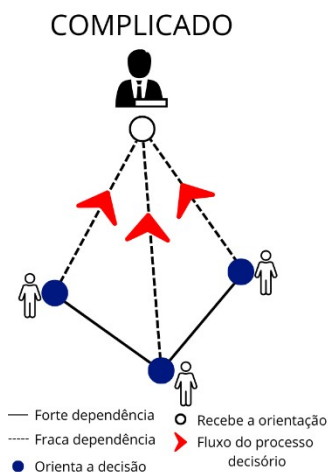
Nesse contexto, as respostas não seguem um único padrão, mas sim um conjunto de boas práticas. Os especialistas envolvidos interpretam o problema e propõem diferentes soluções viáveis para apoiar a tomada de decisões.

Nesse modelo, representado na figura 2, as soluções adotadas mantêm um caráter formal, porém são baseadas em análises técnicas fornecidas por especialistas. Existe uma forte colaboração entre os membros da equipe, representada pela linha sólida na figura 2, que simbolizam a troca contínua de informações e opiniões para subsidiar as decisões.

A presença de uma equipe multidisciplinar, composta por profissionais de diferentes áreas, é essencial para avaliar os problemas sob diversas perspectivas e propor soluções.

Esse formato, conforme a figura 2, é mais adequado para estruturas organizacionais, com até 150 integrantes, selecionados com base em suas competências técnicas e especializações aplicáveis a situações específicas.

Figura 2 - Gabinete de crise (Bureau Crisis) para atividades Complicadas
Gabinete de crise (*Bureau Crisis*) - Caráter permanente



- O QUÊ: Liderança integradora (colaborativa)
- POR QUÊ: Espera-se previsibilidade nos resultados
- QUEM: Estruturas com **até** 150 pessoas
- ONDE: Nos centros de operações ou equivalente que terá a função de um gabinete de crise de rotinas
- QUANDO: Rotinas cuja soluções dos problemas são conhecidos, porém **necessitam de análises de especialistas** e utilizam-se as **boas** práticas
- COMO: Análises, tratamento de dados, parecer etc...
- QUANTO: Não se aplica

Fonte: Adaptado de Kempers Vieira (2025)

Por exemplo, durante vistorias técnicas, pode ser necessária a atuação conjunta de geólogos e engenheiros para elaborar relatórios ou pareceres técnicos. Da mesma forma, previsões meteorológicas podem ser desenvolvidas por equipes compostas por meteorologistas, permitindo análises mais precisas para embasar as decisões.

Nesse cenário, a liderança deve desempenhar um papel integrador, promovendo a colaboração entre os especialistas e organizando as informações técnicas para apoiar as decisões. Esse tipo de liderança busca

Em situações inéditas ou de extrema complexidade, recomenda-se seguir as dezesseis ações operacionais propostas por Kempers Vieira (2025) como referência para interpretar melhor o problema, reorganizar as respostas e redistribuir os recursos de forma eficiente.

Nesse cenário, é esperado que o gabinete de crise adote um modelo de liderança situacional. Isso significa que o líder designado deve possuir e compartilhar informações para a tomada de decisões. Conforme surgem novos problemas e diferentes abordagens são necessárias, a liderança pode ser transferida para outros especialistas que possuam o conhecimento necessário para gerenciar a situação. Essa alternância de liderança não implica em descentralização das decisões, mas sim em delegação temporária de responsabilidades, garantindo agilidade e precisão nas respostas.

A estrutura organizacional recomendada, de acordo com Kempers Vieira (2025), para esse modelo prioriza equipes reduzidas, com até 15 integrantes, a fim de manter uma comunicação direta e eficiente entre os envolvidos. Essa proximidade, representada na figura 3 por linhas sólidas na pirâmide, simbolizando a forte interdependência entre os membros da equipe. Essa configuração destaca a necessidade de uma confiança prévia entre os integrantes para garantir o compartilhamento de informações, promovendo assim a execução bem-sucedida das ações operacionais.

Um dos principais desafios enfrentados em contextos complexos é a falta de confiança entre profissionais de diferentes agências ou níveis governamentais. No caso de Petrópolis, a estratégia adotada envolveu a coleta de dados em campo pela Defesa Civil e a permanência de uma equipe mínima de especialistas dentro do gabinete de crise, enquanto outras secretarias foram mobilizadas para atuar em tarefas específicas (simples ou complicadas) sob a coordenação da Defesa Civil. Essa divisão de responsabilidades permitiu simplificar ações inicialmente classificadas como complexas, tornando-as mais

previsíveis e controláveis, como visto em Kempers Vieira (2025). Por exemplo, os serviços de campo realizados pela assistência social foram ativados de forma gradual, conforme as avaliações de risco realizadas pela Defesa Civil. À medida que as áreas afetadas eram consideradas seguras, as equipes de assistência social foram liberadas para realizar vistorias e prestar suporte direto à população.

O gabinete de crise apresentado em Kempers Vieira (2025) não exclui os sistemas de gerenciamentos de desastres que são utilizados pelas agências das unidades federativas brasileiras e adotados também, pela Secretaria Nacional de Defesa Civil – SEDEC, tais como: Sistema de Comando de Incidente – SCI, Incident Command System – ICS, Sistema de Comando de Incidentes para resposta inicial – SCI 200 e Sistema de Comando de Operações – SCO, podendo ora ser uma ferramenta a ser adequada e ora um método a substituir ou otimizar aqueles convencionados nos sistemas.

Ao se adotar o gabinete integrado de gestão de crise, considerando o contexto cultural brasileiro de distância de poder e aversão à incerteza, avoca-se para a Defesa Civil Municipal as atividades complexas por meio de respostas, análises e adaptações para garantir o êxito da solução ao problema as ser sanado e sem prejuízo, delegam-se as atividades complicadas e simples cujos resultados previsíveis dependam da execução criteriosa dos protocolos operacionais.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo compreender como fatores culturais, como distância de poder e aversão à incerteza, influenciaram a resposta ao desastre de Petrópolis-RJ, ocorrido em 2022, por meio de um gabinete de crise. O caso de Petrópolis contribuiu para o entendimento de que a implementação de um gabinete de crise, estruturado com foco no contexto do

problema, é altamente desejável durante o gerenciamento de desastres para efetivar a solução. Esse modelo, liderado por um secretário, favoreceu a articulação entre os diferentes atores envolvidos e garantiu agilidade na tomada de decisões.

No entanto, também se observou a necessidade de maior coordenação integrada entre os envolvidos dos três níveis federativos, evitando a formação de gabinetes paralelos, em especial em níveis operacionais, que podem comprometer a eficiência e a previsibilidade das ações.

Além disso, este estudo destacou a importância de considerar os aspectos culturais organizacionais do contexto brasileiro, que podem impactar diretamente a efetividade das ações como coordenadores de defesa civis municipais com status de secretários ou com chancela para agir como secretário. Em um país com dimensões continentais e características culturais distintas entre regiões, a adaptação das estratégias à realidade local é essencial para garantir respostas mais assertivas.

Outro aspecto relevante identificado foi a necessidade de manter gabinetes de crise operacionais e táticos permanentes dentro das estruturas de defesa civil, atuando no gerenciamento cotidiano de crises simples ou complicadas. Esses grupos podem ser responsáveis por solucionar problemas locais permitindo que, em casos de eventos extremos ou inéditos que são de natureza complexa, as decisões sejam rapidamente escaladas para instâncias políticas e estratégicas, garantindo respostas mais rápidas.

O estudo também reconheceu suas limitações, especialmente por ter se apoiado em apenas duas dimensões do modelo de Hofstede e por contar com a participação direta dos autores na resposta ao desastre junto à Defesa Civil Municipal de Petrópolis ou junto à Defesa Civil do Estado do RJ ou pelo Ministério Público Estadual ou ainda, como pesquisadores pela Academia, onde estiveram como observadores participantes dos fatos no evento de Petrópolis em 2022, o que pode introduzir percepções subjetivas. No entanto,

essas limitações são compensadas pelo valor pragmático da pesquisa ao divulgar experiências que podem servir de base para análises de estratégias futuras.

Recomenda-se que pesquisas subsequentes aprofundem a análise incorporando outras dimensões culturais e ampliem a investigação para diferentes cenários regionais, explorando as particularidades culturais e organizacionais do Brasil. Essa abordagem contribuirá para o fortalecimento do sistema de proteção e defesa civil, promovendo maior integração, adaptabilidade e resiliência no enfrentamento de desastres.

Por fim, a pesquisa pode esclarecer e direcionar aos atores de proteção e defesa civil no Brasil a utilizar as dezesseis ações preconizadas ao gabinete de crise, como ferramenta e ou método, junto aos sistemas de gerenciamento de desastres oficializados.

7 REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALBALA-BERTRAND, J. M. Complex Emergencies versus Natural Disasters: An Analytical Comparison of Causes and Effects. **Oxford Development Studies**, [s. l.], v. 28, n. 2, p. 187–204, 2000.

ALEXANDER, D. E. **Principles of Emergency Planning and Management**. [S. l.]: Oxford University Press, 2002.

ATHAYDE, A. L. M.; SANTOS, M. P. ANÁLISE DE SUBCULTURAS EM UMA ORGANIZAÇÃO DO TERCEIRO SETOR. **Revista Visão: Gestão Organizacional**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 157–173, 2019.

BECK, Z. J. V. Meio Ambiente e Cidades Resilientes¹ Reflexões sobre o Desastre em Petrópolis no Ano de 2022. [s. l.], v. 24, n. 2, 2022.

CHARNLEY, G. E. C. *et al.* Traits and risk factors of post-disaster infectious disease outbreaks: a systematic review. **Scientific Reports**, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 5616, 2021.

CIOFFI-REVILLA, C. Seeing it coming: A complexity approach to disasters and humanitarian crises. **Complexity**, [s. l.], v. 19, n. 6, p. 95–108, 2014.

COUTO, J. A. C.; SOARES, J. A. de M. Gabinete de crises: Fernando Henrique, Lula e Dilma. **Resenhas bibliográficas**, Campinas, 2014. p. 369–373.

DE RUITER, M. C. *et al.* Why We Can No Longer Ignore Consecutive Disasters. **EARTHS FUTURE**, Washington, v. 8, n. 3, p. UNSP e2019EF001425, 2020.

DUNBAR, R. **How Many Friends Does One Person Need?: Dunbar's Number and Other Evolutionary Quirks**. [S. l.]: Harvard University Press, 2010. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctvk12rgx>. Acesso em: 6 jan. 2025.

FERNANDES, S. B.; VIEIRA, M. L. **Caderno de recomendações: um guia aos gestores municipais em proteção e defesa civil: ciclo 2023**. Rio de Janeiro: SEDEC, 2024. (Caderno de recomendações, v. 2).

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 7ª edição. [S. l.]: Atlas, 2019.

HOFSTEDE, G. **The cultural relativity of the quality of life concept**. [S. l.]: Academy of Management Review, 1984.

IPCC. **Summary for Policymakers**. In: **Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]**. Geneva, Switzerland,: [s. n.], 2023. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf. Acesso em: 10 set. 2024.

KAWATA, Y. Natural Disaster in The World. **Japan Geoscience Union**, [s. l.], 2014. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Natural-Disaster-in-The-World-Kawata/39e3d301cf75c113182c11d93e04a3907f74f94c>. Acesso em: 13 out. 2024.

KEMPERS VIEIRA, G. Operational protocol of the integrated crisis management office. **Caderno de ANAIS HOME**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://homepublishing.com.br/cgi-sys/suspendedpage.cgi?source=%2Findex.php%2Fcadernodeanais%2Farticle%2Fview%2F400>. Acesso em: 2 ago. 2024.

KEMPERS VIEIRA, G. C. **Avaliação das ações operacionais de um gabinete de crise para um evento extremo de desastre complexo: um estudo de caso sobre o desastre de petrópolis/2022**. TCC do mestrado em Defesa e Segurança Civil. Niterói, 2025.

LAKATOS/MARCONI. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8ª edição. [S. l.]: Atlas, 2017.

MINKOV, M.; KAASA, A. Do dimensions of culture exist objectively? A validation of the revised Minkov-Hofstede model of culture with World Values Survey items and scores for 102 countries. **Journal of International Management**, [s. l.], v. 28, n. 4, 2022.

NASCIMENTO, J.; LOPES, A.; DIAS, D. Crise de Valores ou Valores da Crise: Uma Abordagem Conceptual aos Valores Societais. *In*: CRISE DE VALORES OU VALORES DA CRISE, 2013. **Anais [...]**. [S. l.: s. n.], 2013. Disponível em: https://www.semanticscholar.org/paper/Crise-de-Valores-ou-Valores-da-Crise%3A-Uma-Abordagem-Nascimento-Lopes/da8e9395227021e20ade059dac6ac33c3d93f64e?utm_source=consensus. Acesso em: 6 jan. 2025.

OXFORD UNIVERSITY PRESS. **Oxford English Dictionary**. *In*: [S. l.: s. n.], 2024. Disponível em: Disponível em: <https://www.oed.com>. Acesso em: 26 set. 2024.

PAGLIARI, G. C.; MENDES, G. ANÁLISE DE CONFLITOS E DO PROCESSO DECISÓRIO: SIMULAÇÃO DO GABINETE DE CRISES. **Revista InterAção**, [s. l.], v. 10, n. 10, 2016.

PESCAROLI, G. **Perceptions of cascading risk and interconnected failures in emergency planning: Implications for operational resilience and policy**

making. **International Journal of Disaster Risk Reduction** Elsevier Ltd, , 2018.

PESCAROLI, G.; ALEXANDER, D. Critical infrastructure, panarchies and the vulnerability paths of cascading disasters. **Natural Hazards**, [s. l.], v. 82, n. 1, p. 175–192, 2016.

ROSENTHAL, U.; HART, P.; KOUZMIN, A. THE BUREAU-POLITICS OF CRISIS MANAGEMENT. **Public Administration**, [s. l.], v. 69, p. 211–233, 1991.

SEDEC RJ. **MAPEAMENTO DE ESTRUTURAS PARA RESPOSTA AOS DESASTRES NOS MUNICÍPIOS**. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://defesacivil.rj.gov.br/index.php/para-municipios/estruturas/eixo-gestao>. Acesso em: 2 dez. 2024.

SILVA, A. d'Oliveira B. SUBSÍDIOS PARA A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO PARA FAZER FACE A SITUAÇÕES DE CRISE. *In*: CENTRO SUPERIOR DE ESTUDOS DE DEFESA NACIONAL, 1989, espanha. **Anais [...]**. espanha: [s. n.], 1989. p. 30.

WANG, L.; ZHAO, N.; LIU, D. Complex disaster management: A dynamic game among the government, enterprises, and residents. **Journal of Cleaner Production**, [s. l.], v. 266, p. 122091, 2020.