



## A POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCO E DESASTRES NO BRASIL: QUEM, QUANDO E COMO?

Anderson Henrique (Univasf/INCT QualiGov)<sup>1</sup>

### RESUMO SIMPLES

Sob quais condições os gestores municipais conseguem melhorar seu desempenho na gestão de riscos e desastres? A hipótese principal sustenta que as Transferências Voluntárias da União para Emergência (TVUE) só produzem efeitos positivos quando acompanhadas por uma burocracia qualificada e por vínculos políticos com o ministro responsável. O argumento central é que o impacto das transferências não é automático, mas depende da capacidade técnica e da articulação política dos governos locais. Utilizando um banco de dados original abrangendo todos os municípios brasileiros entre 2012 e 2022, o estudo aplica modelos de regressão com dados em painel, efeitos fixos, interações e defasagens temporais. Os resultados mostram que as TVUEs isoladamente estão associadas a pior desempenho, mas esse efeito se inverte parcialmente com a presença de quadros técnicos capacitados. No entanto, o alinhamento político não gera efeitos adicionais e pode até comprometer a autonomia burocrática. Transferências Constitucionais para Prevenção têm impacto positivo no longo prazo, enquanto aquelas Constitucionais de Resposta imediata tendem a produzir efeitos negativos. Os achados reforçam a importância de fortalecer as capacidades estatais municipais como condição para a resiliência frente aos desastres e para a institucionalização de políticas públicas mais duradouras na redução da vulnerabilidade climática.

### RESUMO EXPANDIDO

Entre 1991 e 2023, o Brasil registrou mais de 232 milhões de pessoas afetadas por desastres naturais, com cerca de 1,46 milhão de feridos, 9,64 milhões de desabrigados ou desalojados e aproximadamente 5 mil mortes, segundo dados do

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), professor colaborador do Mestrado Profissional de Sociologia em Rede (ProfSocio/UFPE) e membro do INCT QualiGov. E-mail: andersonheri@gmail.com.

Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). Esses números revelam não apenas a magnitude do problema, mas a urgência de se compreender os determinantes da gestão dos municípios brasileiros em prevenir, responder e se recuperar de eventos extremos. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha conferido maior autonomia administrativa e orçamentária aos entes subnacionais, a estrutura federativa brasileira ainda concentra na União o protagonismo financeiro das ações emergenciais, com os municípios desempenhando um papel fundamental, mas altamente dependente da indução intergovernamental (Arretche, 2010; Henrique; Batista, 2021).

Neste contexto, este trabalho busca responder à seguinte pergunta: *Sob quais condições os gestores locais alcançam melhor desempenho na gestão de riscos e desastres?* A hipótese central é que as Transferências Voluntárias da União para Emergência (TVUE) tem efeitos positivos sobre o desempenho municipal na gestão de riscos e desastres, quando há presença simultânea de uma burocracia qualificada e de alinhamento político com o ministro.

A literatura sobre capacidade estatal destaca que os recursos financeiros, isoladamente, não produzem políticas públicas eficazes. Sua efetividade depende da capacidade técnica e institucional de quem os executa (Cingolani, 2013; Centeno, 2017; Grin *et al.*, 2021). Municípios com estruturas burocráticas profissionalizadas e técnicas tendem a converter melhor os repasses em políticas estruturantes (Gomide; Pires, 2014; Batista, 2015; Marengo, 2017; Grin; Fernandes, 2019; Meireles, 2019; Batista; Michener, 2023). Por outro lado, o alinhamento político entre o prefeito e o governo federal tem se mostrado uma variável explicativa relevante na distribuição e execução de transferências voluntárias no Brasil (Arretche; Rodden, 2004; Amorim Neto; Simonassi, 2013; Meireles, 2019). A literatura aponta que vínculos com ministros e coalizões governistas favorecem o acesso e a aplicação dos recursos, ainda que nem sempre de maneira eficiente (Amorim Neto; Simonassi, 2013; Batista, 2015).

Portanto, o mecanismo causal deste trabalho repousa no argumento de que a interação entre capacidade técnica e alinhamento político-partidário seria determinante para o sucesso da política de gestão de risco e desastre. Quando ambas estão presentes, isto é, quando há burocracia qualificada e conexões políticas com a coalizão governista, o município não apenas obtém maior acesso a recursos, mas também reúne melhores condições institucionais para implementá-los de forma eficaz e sustentável na performance de gerir problemas advindos dos choques exógenos.

Assim, a capacidade estatal local, entendida aqui como a interação entre recursos fiscais, qualidade da burocracia e alinhamento político (Centeno *et al.*, 2018; Grin *et al.*, 2021), seria a chave para explicar a variação de desempenho entre os

municípios brasileiros na gestão de riscos e desastres. Essa perspectiva permite compreender por que, mesmo diante de condições semelhantes de exposição a riscos, alguns municípios conseguem responder melhor do que outros.

Com base em dados originais para os 5.570 municípios brasileiros no período de 2012 a 2022, provenientes de bases como MIDR, TransfereGov, STN, RAIS, IBGE, CEMADEN e IPEA, construímos indicadores compostos e variáveis de interação para estimar modelos de regressão com dados em painel, efeitos fixos e defasagens temporais. A operacionalização das variáveis permite captar tanto os efeitos imediatos quanto os de médio e longo prazo das transferências, considerando o papel moderador da burocracia qualificada e do alinhamento político com a esfera federal.

Os resultados indicam que o efeito das transferências federais é altamente condicionado pela capacidade institucional local. Transferências emergenciais, quando não acompanhadas de qualificação burocrática, tendem a produzir efeitos nulos ou até negativos sobre o desempenho institucional. Por outro lado, em contextos com maior qualificação técnica, os efeitos se tornam mais positivos, ainda que nem sempre significativos estatisticamente. Além disso, os efeitos do alinhamento político variam de acordo com o tipo de vínculo: enquanto o alinhamento com ministros mostra maior impacto substantivo, o alinhamento com a coalizão governista revela efeitos mais simbólicos e marginais.

A principal contribuição deste trabalho será propor e testar a hipótese de que o desempenho institucional dos municípios na gestão de riscos decorre da *interação* entre três dimensões da capacidade estatal: (i) recursos fiscais via transferências intergovernamentais, (ii) qualificação da burocracia e (iii) vínculos político-partidários com o governo federal. Este modelo teórico permite superar abordagens reducionistas que analisam os efeitos das transferências de forma isolada, sem considerar os mecanismos institucionais e políticos que condicionam sua efetividade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM NETO, Octavio; SIMONASSI, Andrei Gomes. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 33, p. 704-725, 2013.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados*, v. 47, p. 549-576, 2004.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, v. 53, n. 3, p. 587–620, 2010.

BATISTA, M. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 3, p. 345–370, 2015.

BATISTA, M.; MICHENER, G. Transparency's impact on the professionalization of government. *Governance*, [S.l.], 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/gove.12836>. Acesso em: 25 maio 2025.

CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. Unpacking states in the developing world: capacity, performance, and politics. In: CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. (org.). *States in the developing world*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. cap. 1 e 2.

CINGOLANI, L. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. Maastricht: Maastricht Graduate School of Governance, 2013.

GOMIDE, A. A. de; PIRES, R. R. C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

GRIN, E.; FERNANDES, G. Capacidades estatales en los municipios brasileños: resultados tímidos en un contexto de autonomía política local y un escenario de dependencia financiera. In: *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas*. [S.l.], 2019. p. 92-148.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. Capacidades políticas locais e a realidade dos consórcios intermunicipais na federação brasileira. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (org.). *Capacidades estatales municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2021.

HENRIQUE, A.; BATISTA, M. A politização dos desastres naturais: alinhamento partidário, declarações de emergência e a alocação de recursos federais para os municípios no Brasil. *Opinião Pública*, v. 26, p. 522–555, 2021.

MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *Dados*, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MEIRELES, F. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil.  
*Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 1, p. 173–194, 2019.