



**ST – 06 Gestão de Desastres e Políticas Públicas em Governos Subnacionais:
Capacidades, Desafios e Oportunidades**

Eugênia Rosa Cabral
Paloma de Oliveira Morais
Mylena Samires Silva Martins
Diego Brilhante Athayde

**Políticas de Defesa Civil e de Ações Climáticas: capacidades políticas para alocar
recursos frente aos eventos ambientais extremos**

RESUMO EXPANDIDO

Contextualização do Tema

Importa investigar o que os governos brasileiros subnacionais têm feito para diminuir os riscos e desastres ambientais causados por eventos climáticos extremos que, conseqüentemente, geram danos ambientais, econômicos e sociais e atingem de forma desigual segmentos específicos da sociedade. Este estudo mobiliza o conceito de capacidade estatal (Gomide, 2016; Oliveira; Coelho, 2021) e *policy capacities* (Wu, Ramesh, Howlett, 2015; Ishani, Coban, Bali, 2021) para compreender a capacidade de resposta dos governos subnacionais na implementação de ações voltadas para diminuir riscos e desastres ambientais, em conformidade à Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC, Lei 12.187 de 2009), que estabelece as diretrizes para atuação em relação à mudança climática e à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC, Lei 12.608 de 2012), que abrange ações voltadas à proteção e defesa civil.

Os processos de institucionalização da mudança climática e da defesa civil evidenciam a incorporação da questão dos riscos de acidentes e desastres na agenda decisória dos governos e a transformação dessas questões em um problema de política pública. Trata-se de importante decisão que formaliza as diretrizes e os objetivos das referidas políticas, as competências dos entes da federação, o planejamento e a organização do aparelhamento administrativo, dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para a execução



das ações. Nesse sentido, é relevante estudar as capacidades políticas necessárias à implementação das ações previstas nas referidas políticas.

Uma das perguntas clássicas nos estudos de implementação de política pública é: quais fatores explicam o porquê de algumas políticas públicas atingirem os seus objetivos e outras não? Para responder a essa pergunta, conforme Rua e Romanini (2013) cabe identificar, entre outras coisas, o arranjo institucional de execução da referida política, considerando que a implementação é "...o momento que depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal" (Lotta, 2019, p. 13).

Para Saravia (2006) o processo de implementação de uma política pública depende de planejamento e organização do aparelhamento administrativo, dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para a execução das ações.

Objetivos

Analisar as capacidades estatais nos municípios paraenses, em relação à política de defesa civil, buscando compreender a capacidade analítica e a operacional, em nível organizacional.

Quanto aos objetivos específicos: i) identificar o valor dos investimentos nas ações previstas na PNDC, em nível municipal; ii) identificar as condições da capacidade analítica e da capacidade operacional organizacional dos municípios em estudo; iii) relacionar o volume de investimentos nas ações previstas na PNDC, aos danos e prejuízos dos eventos ambientais extremos e; às capacidades políticas dos municípios voltadas às ações ambientais e climáticas.

Metodologia

O estudo se baseia em dados secundários da Pesquisa MUNIC, do Atlas Digital de Desastres no Brasil, do Portal da Transparência e o Índice de Gestão Municipal (i-GeM). Relaciona o volume de investimentos nas ações previstas na PNDC; eventos ambientais extremos; número de pessoas diretamente atingidas; prejuízo, público e privado, nos últimos 25 anos; aparelhamento institucional no campo ambiental, disponível no município; perfil dos profissionais que atuam na gestão municipal; recursos tecnológicos e cooperação técnica. Mediante o uso da técnica *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), busca a existência de padrões associativos entre condições (capacidade analítica e operacional, em nível organizacional), problemas e resultados (redução dos eventos e minimização dos danos).



A capacidade analítica a nível organizacional envolve disponibilidade de pessoal capacitado, que é considerado um requisito importante à aquisição e processamento de dados e informações para resolver problemas ligados às políticas públicas em análise. Diz respeito, também, a habilidades e competências para a aplicação de métodos de análise e coleta de dados para aplicar no campo ambiental (Wu; Ramesh; Howlett, 2015). A capacidade operacional organizacional, implica em disponibilidade de recursos financeiros, humanos e tecnológicos trabalhando adequadamente para resultados positivos do processo de gestão de políticas públicas.

Síntese dos Resultados

De acordo com recentes produções científicas, nacionais e internacionais, a mudança do clima explica a ocorrência de eventos climáticos extremos (. No ano de 2023 os Estados do Norte registraram 196 casos de estiagem e seca, destes 53,5% ocorreram nos estados do Amazonas e Pará, que registraram 62 e 43 casos, respectivamente.

Os dados da pesquisa mostram um grande volume de perdas e danos provocados pelos eventos climáticos ou desastres ambientais, no Brasil e no estado do Pará (61 mil e 1.589 ocorrências, respectivamente), nos últimos 25 anos, conforme o Atlas Digital de Desastres no Brasil, com 232 milhões de pessoas diretamente afetadas, no Brasil e no Pará, 5,5 milhões (2,4% do total), contabilizando R\$570 bilhões e R\$4 bilhões, respectivamente, de prejuízos, aproximadamente. Nesse período, a União garantiu, a partir do Convênio do Ministério da Integração Nacional com os Estados e municípios, o repasse de 70 bilhões de reais, aproximadamente, para viabilizar as ações de defesa civil no conjunto de Estados brasileiros. Para o Pará esse valor foi de 2,6 bilhões de reais (4% do total).

Em relação às condições da capacidade analítica e da capacidade operacional organizacional dos municípios paraenses, observa-se uma fragilidade, especialmente quanto a investimento em recursos humanos e tecnológicos para responder às demandas sociais e ambientais relacionadas aos riscos e aos danos provocados pelos eventos climáticos extremos, que aumentaram nos últimos 5 anos. Do cruzamento dos dados do Índice de Gestão Municipal (i-GeM) e do Atlas digital de desastres no Brasil, tem uma fotografia da capacidade de respostas da gestão nos 60 municípios paraenses com maior incidência de eventos climáticos extremos (maior número de pessoas afetadas e maiores prejuízos financeiros).



Quanto à dimensão técnica da gestão municipal (score técnico do i-GeM), 78% dos municípios com os piores cenários de danos humanos e prejuízos têm os piores indicadores de qualificação e capacitação técnica. Quanto à dimensão informacional (score informacional), ou seja, a disponibilidade e a qualidade das informações utilizadas na gestão municipal, incluindo o uso de tecnologias da informação e comunicação, os dados mostram que 30% dos casos são classificados com os piores indicadores e 30% com medianos. Diante disso, resta identificar quais outras variáveis qualificam a capacidade política local de responder às demandas relacionadas aos eventos climáticos extremos.

Referências

Brasil. Atlas digital de desastres no Brasil. <https://atlasdigital.mdr.gov.br/>

Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) QualiGov. Índice de Gestão Municipal (i-GeM), 2025. <https://qualigov.pro.br/lancamento-do-indice-de-gestao-municipal-i-geM>

Ishani, M., I.; Coban, M. K. Bali, A. S. Policy capacities and effective policy design: a review. *Policy Sciences*, 2021, n. 54:243–268. <https://doi.org/10.1007/s11077-021-09420-8>.

Leme, T. N. Os municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. *Planejamento e Políticas Públicas*, (35), 2010, p. 25-52.

Lotta, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: Lotta, G. (org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019.

Marengo, A.; Cate, Lidia Ten. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 1, p. 1-20, 2020.

Oliveira, V. E.; Coelho, V. S. R. P. Capacidades Estatais Municipais em Saúde. In: Eduardo Grin; Diogo Joel Demarco; Fernando Abrucio. (Org.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. 1 ed.: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021, v. 1, p. 366-400.

Pires, R.; Gomide, A. Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. *Texto para Discussão*, n. 1940. [online] Brasília: IPEA, 2014.

Rua, M. das G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. 2009. In: Rua, M. das G.; Romanini, R. *Para aprender políticas públicas*. Brasília: IGEPP, 2013.

Saraiva, E.; Ferrarezi, E. (Org.) *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. (v. I, p. 3-21)

Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 2015, p. 165-171.