

# **Autonomia e capacidade burocrática na gestão de risco de desastres em governos municipais no Brasil**

## **Resumo simples**

As crises socioambientais, cada vez mais frequentes e intensas, desafiam a capacidade de planejamento, preparação e resposta dos governos. A literatura aponta que fatores institucionais, como a trajetória da política, as dinâmicas federativas e o desenho e as capacidades de produção da política pública, influenciam a forma como governos respondem a momentos de crises. O modo como os atores políticos compreendem crises e mobilizam determinadas ideias e frames também afeta esse processo. No entanto, ainda há poucas análises sobre esses processos em nível local, especialmente sobre os fatores que influenciam a resposta dos municípios em contextos de crises. Este estudo analisa a atuação dos governos municipais na gestão do risco de inundações no Brasil por meio de uma comparação entre as cidades de Rio Branco (AC) e São Paulo (SP). A pesquisa mostra que, em um contexto de fraca coordenação federal, as respostas municipais estão relacionadas à autonomia e capacidade das burocracias e à articulação entre diferentes órgãos locais e estaduais.

## **Resumo expandido**

As crises socioambientais tornaram-se mais frequentes e intensas nas últimas décadas, sendo, muitas vezes, associadas às mudanças climáticas. Ambas são consideradas problemas complexos devido às suas causas multifacetadas e impactos imprevisíveis e interconectados (Brinkmann, 2020; Levin et al., 2012). Como resultado, há um debate contínuo sobre como os governos podem se adaptar a esse cenário em transformação.

A literatura tem analisado as respostas governamentais durante crises, entendidas como contextos marcados por elevada incerteza e rupturas com o cotidiano social e da Administração Pública, que exigem decisões rápidas e soluções urgentes, buscando compreender os fatores que influenciam essas respostas. Fatores institucionais, especialmente as dinâmicas federativas e as relações intergovernamentais (Béland et al., 2021; Capano e Toth, 2023), a trajetória e o legado da política (Bali et al., 2022; Hick and Murphy, 2021), os arranjos de governança (Christensen et al., 2016) e o desenho e as capacidades instaladas para produção de políticas públicas (Capano e Toth, 2024, 2023), são fundamentais na configuração das respostas.

No entanto, os fatores institucionais não explicam por completo as respostas governamentais durante crises. Outros estudos investigam o papel dos atores políticos e dos burocratas nesses momentos. Considerando que eles precisam tomar decisões

rápidas em contextos de incertezas, permeados por limitações organizacionais e cognitivas, a literatura mostra que os atores políticos nem sempre tomam decisões racionais e baseadas em evidências. Eles mobilizam determinadas ideias e enquadram as crises para obter crédito por isso e evitar custos políticos (por exemplo, não as enquadrando como urgentes e evitando tomar medida ou deslegitimando outros atores para atingir objetivos políticos) (Béland et al., 2021; Capano, Zittoun, 2024).

A burocracia também é entendida como um ator relevante para entender esses momentos. Na literatura sobre gestão de riscos de desastres, os conceitos de capacidade estatal, institucional e organizacional são pouco definidos, mas geralmente estão associados à existência de recursos humanos e financeiros, habilidades administrativas, capacitação técnica e gestão de dados e são descritos como essenciais para o alcance de resultados concretos e tangíveis (Oda et al., 2025). Já nos estudos no campo de Políticas Públicas, a existência e as características da burocracia estão associadas às capacidades governamentais necessárias para responder às crises (Capano, Toth, 2024). Burocratas também podem agir de modo a ampliar sua legitimidade e autonomia para influenciar a formulação e implementação de políticas de gestão de riscos, baseando-se em sua expertise única, gestão de informações e práticas profissionais (Baekkeskov e Rubin, 2017).

Em que pese a relevância da ação de atores burocratas, pouca atenção tem sido dada a esses processos no nível local. Este estudo contribui para esse debate ao analisar o papel dos governos municipais na gestão do risco de inundações no Brasil — uma área da política pública com coordenação federal limitada (Autor, 2024). A partir de uma análise comparativa das práticas e políticas de gestão de riscos de desastres em duas cidades brasileiras — Rio Branco (Acre, Norte) e São Paulo (São Paulo, Sudeste), baseada em dados de documentos oficiais, literatura acadêmica e entrevistas semiestruturadas com profissionais e especialistas envolvidos na gestão do risco de inundações, exploramos como a interação entre os contextos institucionais subnacionais e os atores políticos e da burocracia afetam essa política. A análise mostra que os governos municipais tendem a priorizar a preparação e a resposta a desastres em detrimento de medidas preventivas. No entanto, há diferenças entre as políticas nos dois municípios analisados, explicada pela interação entre a capacidade e a autonomia das burocracias e articulados com outros atores.

## References:

Baekkeskov, E., & Rubin, O. (2017). Information dilemmas and blame-avoidance strategies: From secrecy to lightning rods in Chinese health crises. *Governance*, 30(3), 425-443.

Bali, A. S.; He, A. J.; Ramesh, M. (2022). Health policy and COVID-19: path dependency and trajectory, *Policy and Society*, Volume 41, Issue 1, Pages 83–95, <https://doi.org/10.1093/polsoc/puab014>.

Béland, D., Rocco, P., Segatto, C. I., & Waddan, A. (2021). Trump, Bolsonaro, and the framing of the COVID-19 crisis: How political institutions shaped presidential strategies. *World Affairs*, 184(4), 413-440.

Brinkmann, R. (2020). Wicked Problems and Disasters. 10.1007/978-3-030-28203-5\_4.

Capano, G.; Toth, F. (2024). Controversial issues in crisis management. Bridging public policy and crisis management to better understand and address crises. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*. 1-22. 10.1002/rhc3.12304

Capano, G., & Toth, F. (2023). Thinking outside the box, improvisation, and fast learning: Designing policy robustness to deal with what cannot be foreseen. *Public Administration*, 101(1), 90-105.

Capano, G., & Zittoun, P. (2024, June 26). The Politics of Governing Crises: Understanding the Complex Linkage between Crises and Policy Processes. IPPA. International Workshops on Public Policy (IWPP), Guadalajara.

Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2016). Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy. *Public administration review*, 76(6), 887-897.

Head, B. W. (2022). Wicked problems in public policy. Palgrave Macmillan.

Hick, R.; Murphy, M. P. (2021). Common shock, different paths? Comparing social policy responses to COVID-19 in the UK and Ireland. *Social Policy Administration*, 55 (2), 312–325.

Levin, K.; Cashore, B.; Bernstein, S.; Auld, G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Sciences*. Vol. 45, No. 2, 123-152.

Marchezini, Victor & Saito, Silvia & Londe, Luciana & Damacena, Fernanda. (2025). Implementation challenges of disaster risk management policies: The organizational capacities of municipal civil defense units. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. Volume 119.

Oda, P. S. S.; Marchezini, V.; Lotta, G. S.; Cotting, A. L. M.; Ferreira, A. M.; Cota Dias, K. G.; Calderón-Pacheco, L. (2025). State, Institutional and Organizational Capacities in Disaster Risk Management. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5136500>.