

Planos diretores aumentam a resiliência urbana? Evidências dos municípios afetados pela cheia de 2024 sob perspectivas de capacidades estatais

Laura Azeredo
Guilherme Iablonovski
Camila Bellaver Alberti

Este artigo avalia quais capacidades estatais municipais têm impacto positivo no controle da ocupação de áreas expostas a riscos de desastres, e na redução dos impactos sofridos frente a desastres climáticos, com um enfoque particular no caso da cheia de maio 2024 no Rio Grande do Sul. Para tanto, o estudo desenvolve um índice de capacidade estatal se valendo de variáveis relacionadas a regulações urbano-ambientais. As variáveis que compõem o índice são utilizadas como variáveis independentes em modelos de regressão logística que têm por variáveis dependentes a expansão da mancha urbana municipal sobre áreas de risco hidrogeomorfológico nos últimos 30 anos, e o número de afetados pela cheia de 2024. A hipótese central é de que as capacidades estatais institucionais (como a existência de plano diretor) teriam um efeito positivo sobre a contenção da expansão das manchas urbanas sobre áreas expostas a riscos nos municípios, mas que a redução no impacto sofrido pelas populações deve depender de aspectos mais ligados às capacidades estatais técnico-administrativas. O artigo contribui para o debate acerca da importância e da limitação do planejamento urbano, e propõe as capacidades estatais na escala municipal como fator determinante para a promoção de resiliência urbana.

Resumo expandido:

Desde o estabelecimento da Constituição Federal de 1988 e da promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, a responsabilidade na execução de políticas de desenvolvimento urbano concentra-se essencialmente nos entes federativos municipais. Essa abordagem descentralizada define, portanto, que são os municípios brasileiros os responsáveis por ordenar as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 1988). Para Grin e Abrucio (2018), são as capacidades estatais que ampliam as possibilidades de atuação destes entes federativos, gerando mais autonomia de ação e autonomia em domínios de políticas públicas. Entretanto, os autores afirmam que as atribuições assumidas pelos municípios acabaram aumentando as exigências para qualificar sua gestão, aprofundando essa relação paradoxal entre as responsabilidades assumidas e as capacidades existentes no nível local.

Neste sentido, diversos autores enfatizam a importância das capacidades estatais para a implementação de políticas públicas, abordando questões relacionadas à gestão governamental, discutindo a capacidade do Estado em alcançar objetivos socialmente relevantes (Evans, 1995). Se as estruturas burocráticas municipais constituem o lócus

primordial de produção de políticas públicas para os cidadãos (Cardoso; Marengo, 2020), estes entes são, portanto, os responsáveis pela implementação de políticas que devem responder a uma das principais problemáticas da agenda urbana atual: o enfrentamento da crise climática e a resiliência dos territórios urbanos. Paralelamente, os impactos vividos por cidades frente à cheia de maio de 2024 no Rio Grande do Sul suscitaram o debate das capacidades estatais no âmbito municipal, principalmente em relação à ineficácia de políticas, instituições e planos em prevenir, mitigar e responder aos efeitos de eventos extremos.

Este artigo investiga em que medida as capacidades estatais municipais vinculadas à regulação urbano-ambiental influenciaram a ocupação de áreas de risco e a intensidade dos impactos sofridos pelos municípios, tomando como estudo de caso os municípios afetados pelo evento extremo de maio de 2024 na região hidrográfica do Guaíba.

Considerando que o conceito de capacidades estatais apresentam múltiplas dimensões e diferentes aspectos na literatura existente, este artigo baseia-se nas definições apresentadas por Grindle (1996), que defende que o Estado deve instalar e manter capacidades de diferentes ordens e classifica quatro dimensões do conceito, sendo elas: capacidade administrativa (gerenciamento de recursos e estrutura organizacional), institucional (relacionadas às regulações que afetam atores econômicos e comportamentos políticos), técnica (habilidades para formular e gerir políticas) e política (relacionada a canais de interlocução para demandas sociais).

Partindo da hipótese de que municípios com maiores capacidades estatais institucionais conseguem controlar melhor a expansão urbana desordenada em áreas expostas a riscos hidrogeomorfológicos, o estudo propõe e aplica um índice composto de diferentes dimensões de capacidades estatais. Esse índice considera variáveis nas dimensões técnica, administrativa, política e institucional. Essas variáveis, bem como suas dimensões isoladas, são utilizadas em modelos de regressão logística com duas variáveis dependentes principais: (1) a expansão da mancha urbana dos últimos 30 anos sobre áreas de risco; e (2) o número de domicílios diretamente afetados pela cheia de 2024. A base de dados combina séries temporais de uso do solo urbano obtidas via sensoriamento remoto (MapBiomass), e dados institucionais sobre planejamento e gestão urbano-ambiental (pesquisas MUNIC), e dados do governo do estado do Rio Grande do Sul quanto ao número de domicílios afetados. O recorte de 30 anos deve-se à disponibilidade dos dados de sensoriamento remoto para mapas de cobertura e ocupação do solo.

Estima-se que os resultados demonstrem que, embora a existência de instrumentos legais como o plano diretor esteja associada a algum grau de contenção da ocupação de áreas de risco, a presença desses documentos não seja suficiente para reduzir os impactos da cheia sobre a população urbana. Municípios com planos diretores antigos, não implementados ou que carecem de capacidade técnica para fazê-los cumprir, apresentariam níveis de impacto similares àqueles que sequer possuem tais instrumentos.

Por outro lado, municípios com estruturas administrativas e técnicas consolidadas, e portanto capazes de operacionalizar políticas públicas de uso e ocupação do solo, mostrariam maior controle sobre sua expansão urbana e menor número proporcional de afetados, reforçando a tese de que a capacidade estatal, mais do que a mera existência de normas, é o principal determinante da resiliência local.

Os dados também devem revelar que a atual legislação urbana federal (Estatuto da Cidade), que vincula a obrigatoriedade do plano diretor ao tamanho populacional ou inscrição em Região Metropolitana ou Aglomeração Urbana, pode ser insuficiente frente aos desafios climáticos. Alguns municípios com população inferior a 20 mil habitantes, não obrigados por lei a possuir plano diretor, estão localizados em áreas de alta exposição a riscos ambientais, e sofreram impactos severos em 2024, apontando para a necessidade de revisão dos critérios legais que definem obrigações de planejamento urbano no país.

Complementando a análise estatística, o artigo apresenta uma discussão conceitual sobre o papel do planejamento urbano na produção da resiliência municipal, à luz da literatura sobre capacidades estatais. Argumenta-se que a eficácia da regulação urbana depende da combinação entre vontade política, estrutura administrativa e continuidade institucional, sendo inviável pensar em contenção da expansão desordenada sem Estado local presente, qualificado e articulado com políticas públicas intersetoriais.

Por fim, o artigo propõe um modelo analítico replicável, que integra dados geoespaciais com indicadores de capacidade estatal, oferecendo um caminho para o monitoramento da resiliência urbana em outras regiões brasileiras sujeitas a desastres climáticos. A tragédia no Rio Grande do Sul, além de um alerta, é também uma oportunidade de repensar o federalismo urbano brasileiro, e de promover uma política nacional de apoio técnico e financeiro permanente aos municípios, especialmente os de pequeno porte, para que tenham condições reais de proteger suas populações frente a um futuro climático incerto.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

CARDOSO, A. L. R.; MARENCO, A. Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho. **Revista de administração pública (Rio de Janeiro)**, v. 54, n. 3, p. 360–380, 2020.

EVANS, P. **Embedded autonomy – States and industrial transformation**. New Jersey: Princeton Press, 1995.

GRIN, E. J.; NASCIMENTO, A. B.; ABRUCIO, F. L.; FERNANDES, A. S. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, 19 dez. 2018.

GRINDLE, M. S. **Challenging the State: Crisis and innovation in Latin America and Africa**. New York and Cambridge, Cambridge University Press. 1996.