

## **Capacidade de Resposta a Desastres no Federalismo Brasileiro: Um Estudo Comparativo entre Minas Gerais e Rio Grande do Sul**

Autores: Joe Campos Costa (UFMG); Lidia Nicole dos Santos Ten Cate (UFRGS)

Resumo: O contexto brasileiro de crescente incidência e intensidade de desastres tem imposto grandes desafios aos estados subnacionais na articulação intersetorial de políticas públicas para redução de riscos de desastres. Este trabalho analisa, comparativamente, as capacidades estatais de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, dois estados recentemente afligidos por desastres de natureza tecnológica e hidrometeorológica, ao lidar com tais eventos por meio de ações de prevenção, mitigação, preparação, especialmente na resposta e reconstrução. Usando a literatura de capacidades estatais como base, propomos uma tipologia comparativa que articula com as dimensões de capacidade técnica e burocrática, de coordenação interinstitucional e capacidade política e de gestão orçamentária para compreender seus arranjos institucionais. Com esse estudo buscamos identificar as boas práticas compartilhadas e as lacunas na atuação de cada ente estadual visando contribuir para o debate federativo sobre o fortalecimento das capacidades estatais em contextos de emergência climática.

Nas últimas décadas, o Brasil tem experimentado um crescimento significativo na frequência e intensidade de desastres, tanto de origem hidrometeorológica quanto tecnológica. Esse cenário tem imposto pressões crescentes sobre os entes subnacionais, especialmente os governos estaduais, responsáveis pela articulação de políticas de prevenção, resposta e reconstrução. A análise da capacidade de resposta a desastres no nível estadual se torna, portanto, fundamental para compreender as assimetrias presentes na federação brasileira e os fatores que condicionam a eficácia das políticas públicas frente a eventos extremos.

Este trabalho propõe uma análise comparativa das capacidades institucionais dos estados de Minas Gerais (MG) e Rio Grande do Sul (RS) para responder a desastres, com base em dados sobre impactos humanos diretos ocorridos entre 2013 e 2023. A escolha desses dois estados se justifica por seus distintos perfis de risco e por apresentarem, simultaneamente, alta frequência de desastres e elevada carga de impactos sobre a população. Minas Gerais tem enfrentado eventos de grande repercussão nacional relacionados a desastres tecnológicos e geológicos, como os rompimentos de barragens em Mariana (2015) e Brumadinho (2019). Já o Rio Grande do Sul, especialmente entre 2023 e 2024, passou a sofrer com maior intensidade os efeitos de eventos hidrometeorológicos extremos, como enchentes e ciclones, evidenciando desafios na coordenação das respostas e na reconstrução territorial.

Os dados demonstram que ambos os estados apresentam proporções expressivas de danos humanos diretos, ainda que por causas distintas. Minas Gerais, por exemplo, concentrou 8% do total nacional de danos humanos diretos e 12,59% das mortes entre 2013 e 2023, enquanto o Rio Grande do Sul respondeu por 6,72% dos danos e 12,24% das mortes no mesmo período.

Entretanto, o RS destaca-se pela elevada proporção de desalojados (24,41%) e desabrigados (16,19%), refletindo a intensidade dos eventos hidrológicos. Já MG concentra também altos percentuais de feridos (7,41%) e enfermos (3,43%), sugerindo um padrão de desastres com impactos localizados, mas de alta letalidade, como ocorre em colapsos de estruturas.

A literatura sobre capacidade estatal oferece um arcabouço importante para compreender as diferenças observadas na resposta entre os dois estados. Clássicos como Skocpol (1985) e Evans (1995) definem capacidade estatal como a habilidade do Estado de formular e implementar políticas públicas efetivas, mediada por variáveis como recursos técnicos, burocracias qualificadas, estabilidade institucional e mecanismos de coordenação. No contexto brasileiro, Pires e Gomide (2016) propõem que a análise da capacidade estatal deve considerar não apenas os meios disponíveis, mas também a habilidade de articular e implementar políticas complexas, especialmente em contextos federativos marcados por desigualdades estruturais.

No campo da gestão de riscos de desastres, autores como Cutter et al. (2013) e Tierney (2014) destacam a relevância das capacidades adaptativas locais e da existência de sistemas policêntricos de governança, nos quais diferentes níveis de governo e atores da sociedade civil compartilham responsabilidades e recursos. A efetividade da resposta a desastres depende, assim, da coordenação entre órgãos de defesa civil, políticas sociais, sistemas de saúde, infraestrutura urbana e planejamento territorial.

Pesquisas nacionais como as de Koga (2019), Souza (2020) e Carvalho et al. (2022) reforçam que há heterogeneidades regionais marcantes na forma como os estados brasileiros desenvolvem suas capacidades institucionais para lidar com desastres. Enquanto alguns estados possuem estruturas técnicas consolidadas e sistemas de monitoramento e resposta bem articulados, outros enfrentam fragilidades em seus marcos institucionais, instabilidade nas equipes e dificuldade de mobilização intergovernamental.

A comparação entre Minas Gerais e Rio Grande do Sul se justifica, portanto, por permitir a observação de trajetórias institucionais distintas frente a riscos também diferentes, mas igualmente relevantes. MG consolidou, nos últimos anos, uma institucionalidade voltada à gestão de riscos tecnológicos, com protocolos específicos para desastres industriais e atuação integrada com o setor privado, em resposta às tragédias de Mariana e Brumadinho. Por outro lado, o RS tem sua experiência marcada pela gestão de enchentes recorrentes, mas enfrenta desafios de coordenação em eventos de grande escala, como demonstrado em 2024, quando mais de 500 mil pessoas foram desalojadas em um curto espaço de tempo.

Neste estudo, pretendemos desenvolver uma tipologia comparativa das capacidades estatais nos dois estados, com base em três dimensões principais: (1) capacidade técnica e burocrática (presença de equipes especializadas, sistemas de monitoramento, integração com centros de pesquisa); (2) capacidade de coordenação interinstitucional (níveis de articulação entre secretarias, defesas civis municipais, órgãos federais); e (3) capacidade política e de gestão orçamentária (priorização política do tema, alocação de recursos próprios e captação de recursos federais ou internacionais).

Do ponto de vista metodológico, serão utilizados dados secundários provenientes de registros do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), do Cadastro Nacional de Municípios (IBGE), da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) e de relatórios oficiais estaduais. Também serão analisadas leis e decretos estaduais, planos de contingência e políticas públicas correlatas. A abordagem será qualitativa-comparativa, com a construção de estudos de caso analíticos para cada estado.

Espera-se que a análise permita não apenas identificar boas práticas e lacunas na atuação de cada ente estadual, mas também contribuir para o debate federativo sobre o fortalecimento das capacidades estatais em contextos de emergência climática. A pesquisa pretende ainda oferecer subsídios para formulação de diretrizes nacionais mais equitativas e sensíveis às realidades regionais, reforçando a importância da coordenação entre políticas públicas setoriais como saúde, assistência social, infraestrutura e defesa civil.

Conclui-se que o aprofundamento das análises comparadas no campo da gestão de riscos é essencial para fortalecer a resiliência institucional dos estados brasileiros. A experiência recente de Minas Gerais e Rio Grande do Sul pode oferecer aprendizados valiosos sobre como diferentes estruturas políticas, recursos e trajetórias de desastre moldam a capacidade de proteger vidas e territórios diante de crises cada vez mais frequentes e complexas.

## Referências

CARVALHO, J. C. de; CUNHA, I. L.; LIMA, C. T. B. de. Capacidade estatal e políticas públicas em contextos de desastre: aprendizados e desafios para os estados brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 345–370, 2022.

CUTTER, S. L.; ASH, K. D.; EMRICH, C. T. The geographies of community disaster resilience. *Global Environmental Change*, v. 29, p. 65–77, 2013.

EVANS, P. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: uma agenda de pesquisa sobre a política da política pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 915–939, nov./dez. 2016.

KOGA, N. M. A política nacional de proteção e defesa civil e as capacidades estatais no Brasil: avanços e limites. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 2, p. 28–49, 2019.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Brasília: IPEA, 2016.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (org.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3–43.

SOUZA, C. A capacidade institucional de estados brasileiros na gestão de riscos e desastres: desafios para a coordenação federativa. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 25, n. 81, p. 1–25, 2020.

TIERNEY, K. *The social roots of risk: producing disasters, promoting resilience*. Stanford: Stanford University Press, 2014.