

## Capacidades institucionais e riscos de desastres socioambientais

**C**apacidades desempenham um papel de destaque na gestão de riscos de desastres. Se, por um lado, vulnerabilidades agravam riscos, as capacidades atuam no sentido contrário, contribuindo para que governos e sociedade possam antecipar, mitigar, responder e se recuperar de desastres. Capacidades se referem a atributos, recursos e habilidades de indivíduos (as pessoas sujeitas aos riscos), de organizações, ou da sociedade — ambiente em que indivíduos e organizações atuam e interagem (UNDP, 2010 apud UNDRR, [s.d.]). Pires e Gomide (2016), que conceituam capacidades a partir do papel do Estado, as definem como “as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados.” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 123). Este artigo explora o que são capacidades institucionais e sua relevância na gestão de riscos de desastres, com foco na esfera municipal.

O tema emergiu no debate de políticas públicas e governos

nas décadas de 1980 e 1990. Naquele momento, capacidades institucionais eram equiparadas a recursos humanos e o seu desenvolvimento estava associado a treinamentos e capacitação. Tal concepção foi ampliada para compreender uma visão mais sistêmica do desenvolvimento institucional, considerando aspectos organizacionais e individuais. O tema ganhou impulso com a atuação de organismos multilaterais em diversos países e, na perspectiva dessas organizações, a “construção de capacidades institucionais” é entendida como o desenvolvimento de habilidades, conhecimentos, estruturas e formas de trabalho que tornem as organizações mais eficientes (WORLD BANK GROUP, [s.d.]; LANGAAS; ODECK; BJØRVIG, 2007).

As capacidades institucionais podem ser entendidas, segundo Pires e Gomide (2016), a partir de duas dimensões principais, uma dimensão técnico-administrativa e outra, político-relacional. A primeira se refere a recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos. A segunda dimen-



**Leticia Ferraro  
Artuso**



**Guilherme Abdallah  
Mundim**



**Marcela Alonso  
Ferreira**

**Palavras-chave:** Desastres socioambientais; Políticas públicas; Capacidades institucionais; Governança.

são, por sua vez, diz respeito às habilidades de articulação entre atores.

Na mesma linha, Langaas, Odeck e Bjørvig (2007) apontam para fatores tangíveis e intangíveis na composição de capacidades institucionais. Os tangíveis podem ser aproximados da dimensão técnico-administrativa, pois incluem ativos físicos, como infraestrutura, e também estrutura organizacional e sistema legal. Os aspectos intangíveis compreendem habilidades sociais, criatividade, hábitos, tradições e cultura.

A diferenciação dessa segunda categoria aponta para dois aspectos significativos. Em primeiro lugar, reconhece-se que mesmo organizações com poucos recursos podem deter capacidades institucionais relevantes. Em segundo lugar, identifica-se uma lacuna importante em projetos voltados ao fortalecimento de capacidades institucionais: muitas iniciativas desconsideram tais fatores intangíveis, o que pode estar diretamente relacionado ao insucesso desses programas (LANGAAS; ODECK; BJØRVIG, 2007).

Capacidades institucionais na gestão de riscos de desastres

A partir de uma pesquisa realizada em municípios da Região Metropolitana de São Paulo (MUNDIM; ARTUSO; FERREIRA, 2019), foram identificados diversos aspectos relevantes quanto às capacidades institucionais

municipais na gestão de riscos socioambientais. O principal método de coleta de dados foram entrevistas semiestruturadas com agentes públicos de quatro municípios diferentes na Região Metropolitana de São Paulo, com ênfase nas coordenadorias de defesa civil.

No que diz respeito aos aspectos tangíveis, a pesquisa identificou que recursos humanos representam um desafio significativo para os municípios. Isso porque não há, normalmente, formação e cargos específicos para agentes de defesa civil e o perfil dos gestores — assim como suas prioridades — podem variar substancialmente, devido a carreira civil ou militar, por exemplo. Quanto aos aspectos técnicos, os diversos instrumentos da política (mapeamentos de risco, monitoramento e sistema de alertas, planos de contingência, entre outros) são reconhecidos pelo seu papel na gestão de riscos, mas são mais eficazes quando seu emprego é parte da dinâmica cotidiana da defesa civil.

A dimensão intangível das capacidades institucionais se revelou substancialmente importante na gestão de riscos de desastres, especialmente na governança e coordenação entre agentes e instituições envolvidos com essa política. Uma vez que há divisão de atribuições entre os diferentes níveis federativos — com o monitoramento e sistema de alertas operado por órgãos estaduais e federais, por exem-

plo — é necessário um constante fluxo de informações e processos e coordenação vertical entre tais instâncias. No nível do executivo municipal também é de grande importância a coordenação horizontal, entre diferentes pastas da administração, dado que os desastres socioambientais são multifacetados e requerem cooperação de vários setores como planejamento urbano, infraestrutura, meio ambiente, habitação, defesa civil e saúde. A cooperação entre municípios vizinhos contribui para uma atuação mais sistêmica e para agregar capacidades na prevenção e resposta a ocorrências.

Para além do poder executivo, cabe destacar o papel dos órgãos de controle da administração pública e da sociedade civil na política de gestão de riscos de desastres. Vem crescendo a participação de órgãos de controle, especialmente do Ministério Público, na agenda de desastres socioambientais. Se, por um lado, tais órgãos contribuem para garantir direitos e cobrar por ações do governo municipal, por outro, cabe reconhecer que além de demandar do executivo uma carga de tempo e empenho na articulação com o órgão de controle, as exigências que colocam podem, em alguns casos, ser contraditórias com as atividades prioritárias do município para redução de riscos.

Por fim, a pesquisa identificou que a adoção de medidas contínuas de comunicação, diá-

logo e treinamento com a população residente em áreas de risco é avaliada como um fator de sucesso para a política de gestão de riscos de desastres socioambientais. Apesar das dificuldades de implementação e manutenção de Núcleos de Proteção e Defesa Civil (NUPDECs), arranjos institucionais que contemplam tais iniciativas são recomendados e demonstram bons resultados.

#### Considerações finais

Os desafios encontrados reforçam o papel das capacidades institucionais na gestão de riscos de desastres e revelam que ambas as dimensões das capacidades são de grande relevância para o contínuo aprimoramento da política pública. A instituição de NUPDECs ou a cooperação regional entre municípios, por exemplo, embora dependam em certa medida de capacidades técnico-administrativas, são alicerçadas em elementos intangíveis, como habilidades gerenciais e aspectos culturais.

Neste artigo, buscamos destacar a relevância das capacidades institucionais e, especialmente, de aspectos para além dos recursos técnicos e administrativos para bons resultados na política de gestão de riscos de desastres. Vale lembrar que o Brasil possui 5.570 municípios, com realidades, características e capacidades em níveis muito diferentes, não sendo possível aplicar modelos semiprontos para todos, com a expectativa de que terão os mesmos resultados. O fortalecimento de capacidades institucionais demanda o reconhecimento das condições locais para que seja frutífero.

#### Referências

LANGAAS, M.; ODECK, J.; BJØRVIG, K. **The concept of institutional capacity building and review of road sector projects.** In: 23rd PIARC World Road Congress, Paris, France, September 17-21. 2007.

MUNDIM, G. A.; ARTUSO, L. F.; FERREIRA, M. A. **Capacidades institucionais na gestão de riscos de desastres socioambientais: uma análise a partir dos municípios do estado de São Paulo.** Dissertação (mestrado), Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2019.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais.** Revista de Sociologia e Política [online], v. 24, n. 58, p.121-143, 2016.

UNDRR. **Disaster Risk. Capacity.** [s.d.]. Disponível em: <<https://www.preventionweb.net/risk/capacity>>. Acesso em: 20 set. 2019.

WORLD BANK GROUP. **Capacity Enhancement. Defining Capacity Building.** [s.d.]. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/archive/website00001/WEB/2DEFINIT.HTM>>. Acesso em: 20 set. 2019.

© Juliana Petrarolli, 2018

