

# Mudanças climáticas e gestão de riscos nas cidades: assimetrias e ausências no federalismo brasileiro

*Climate change and risk management in cities: asymmetries and absences in brazilian federalism*

Cambio climático y gestión de riesgos en las ciudades: asimetrías y ausencias en el federalismo brasileño

João Mendes Rocha Neto<sup>1</sup>

Karina Albuquerque Souza do Nascimento<sup>2</sup>

Recebido em: 28/01/2024; revisado e aprovado em: 15/07/2025; aceito em: 15/07/2025

DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v26i2.4372>

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

**Resumo:** O presente artigo buscou compreender como os entes subnacionais têm sido afetados nas questões relativas à gestão de riscos e desastres, em face do quadro assimétrico que caracteriza as municipalidades brasileiras, quando se trata de capacidades para atuar em determinados temas. Trata-se de um estudo qualitativo e descriptivo que se utilizou de revisão bibliográfica, levantamento documental e consulta às bases de dados governamentais que tratam diretamente dos ODS ou daquelas que tangenciam o objeto estudado. A investigação apontou para um quadro de déficits na governança das questões climáticas que integram a Agenda 2030, notadamente, quando se trata da atuação dos governos locais, bastante penalizados pela ausência de uma coordenação nacional, notadamente durante o governo de Jair Bolsonaro, e de uma definição de estratégias e instrumentos para atingir as metas estabelecidas. O artigo oferece elementos teóricos e metodológicos para investigação desse quadro complexo, que aponta para um deficit de implementação das ações que integram a Agenda 2030 no Brasil, em face de um conjunto de elementos estruturais e conjunturais.

**Palavras-chave:** ODS; gestão local; governança; governo federal; capacidades estatais.

**Abstract:** This article aimed to understand how subnational entities have been affected in matters related to risk and disaster management, given the asymmetric situation that characterizes Brazilian municipalities, with regard to the capacities to act on certain issues. This is a qualitative descriptive study, which used bibliographic review, documentary survey and consultation of government databases, which deal directly with the SDGs or which are related to the object studied. The investigation pointed out a picture of deficits in the governance of climate issues that are part of the 2030 Agenda, particularly with regard to the actions of local governments, which were greatly penalized by the lack of national coordination, in particular during the President's Government Jair Bolsonaro, and the definition of strategies and instruments to achieve the established goals. The article offers theoretical and methodological elements to investigate this complex situation that points to a deficit in the implementation of the actions that make up the 2030 Agenda in Brazil, due to a set of structural and conjunctural elements.

**Keywords:** SDGs; local management; governance; federal government; state capabilities.

**Resumen:** Este artículo tuvo como objetivo comprender cómo las entidades subnacionales se han visto afectadas en cuestiones relativas a la gestión de riesgos y desastres, dada la situación asimétrica que caracteriza a los municipios brasileños, en lo que respecta a las capacidades para actuar en determinados temas. Se trata de un estudio cualitativo descriptivo, que utilizó la revisión bibliográfica, levantamiento documental y consulta de bases de datos gubernamentales, que tratan directamente de los ODS o que tienen relación con el objeto estudiado. La investigación señaló un cuadro de déficits en la gobernanza de las cuestiones climáticas que forman parte de la Agenda 2030, en particular en lo que respecta a las acciones de los gobiernos locales, que se vieron muy penalizadas por la falta de coordinación nacional, en particular durante el Gobierno del Presidente Jair Bolsonaro, y la definición de estrategias e instrumentos para alcanzar las metas establecidas. El artículo ofrece elementos teóricos y metodológicos para investigar esta compleja situación que apunta a un déficit en la implementación de las acciones que componen la Agenda 2030 en Brasil, debido a un conjunto de elementos estructurales y coyunturales.

**Palabras clave:** ODS; administración local; gobernanza; gobierno federal; capacidades del estado.

<sup>1</sup> Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Distrito Federal, Brasil.

<sup>2</sup> Prefeitura Municipal de Maricá, Maricá, Rio de Janeiro, Brasil.



## 1 INTRODUÇÃO

Muito tem se discutido governança sob perspectivas diversas. No entanto, ainda há um espaço para reflexões quando se trata de compreender sua relevância na efetivação de agendas transversais, a exemplo dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Essa abordagem merece uma especial atenção, pois se associa, por natureza, aos problemas complexos, considerando a multidimensionalidade de suas causas e, portanto, a necessidade de uma atuação conjunta dos governos, seja diretamente, seja na mobilização de atores da sociedade civil.

No caso do Brasil, o desafio de implementar ações transversais se potencializa, em face da heterogeneidade territorial do país e das distintas capacidades de se instalar a governança integrada nos municípios, que ainda tem sido pouco explorada no meio acadêmico. Durante os anos de 2019 a 2022, existiu um elemento adicional nessa ambiência de complexidade: a interferência dos posicionamentos presidenciais, fortemente marcados pelo olhar ideológico, como fator de priorização ou fragilização das políticas públicas, sendo os ODS um dos temas que não teve espaço na agenda, em face das convicções do então presidente da República, Jair Bolsonaro, quando o meio ambiente era o tema.

Dessa forma, a questão de partida que orientou esta pesquisa é: que impactos foram observados nos entes subnacionais quando se trata da gestão de riscos e desastres, principalmente aqueles associados às agendas multilaterais e que tratam de meio ambiente, em face do posicionamento do presidente Jair Bolsonaro? A opção pelo recorte temporal se deu pela inclinação negacionista do mandatário, uma posição que marcou fortemente sua gestão.

Assim, o objetivo do artigo foi discutir, a partir de alguns elementos políticos e institucionais, como os ODS, que tratam de temas ambientais mais diretamente, em especial a gestão de riscos e desastres, os impactos das ações (ou ausência delas) do governo federal e as repercussões desse cenário nos governos subnacionais.

Em face da amplitude da Agenda 2030, o artigo focalizou a discussão em torno do ODS 13, que trata de mudanças climáticas, e lançou luzes especificamente na meta 13.13, que mensura a quantidade de governos locais que adotam ações de gestão de riscos e prevenção de desastres.

A abordagem da questão mostra especial relevância por duas razões: a) os estudos sobre capacidades dos governos locais ainda são incipientes, principalmente quando se trata de agendas transversais ou decorrentes de compromissos multilaterais, a exemplo dos ODS; b) os efeitos decorrentes das posições do então presidente da República em temas que foram incorporados pela agenda de políticas públicas ainda são desconhecidos e carecem de investigação, pelos seus efeitos a curto médio e longo prazos.

Nesse sentido, o artigo oferece elementos teóricos e metodológicos para investigação desse quadro complexo, que mescla aspectos ideológicos e técnicos, para ilustrar o contexto dos ODS. Trata-se de uma contribuição inicial, que merece aprofundamento, mas também provoca a comunidade acadêmica de diversos campos do conhecimento a se debruçar sobre o problema objeto desta investigação.

## 2 INCURSÃO NA GOVERNANÇA AMBIENTAL E A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO LOCAL

Para Gonçalves (2005), o conceito de governança não está restrito aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado nem ao seu funcionamento. Essa amplitude está discutida por autores

diversos, que chegam à conclusão sobre a impossibilidade de demarcar um único conceito para governança, conforme assinalado por Kissler e Heidemann (2006).

Já Araújo (2002) consigna que a governança se refere aos aspectos instrumentais da governabilidade, podendo ser definida como a capacidade financeira, gerencial e técnica que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. De modo similar, Jucá (2018) entende governança como a capacidade financeira e administrativa para pôr em prática, de forma eficiente, as decisões governamentais.

Essas definições abordam a governança sob aspectos gerenciais e administrativos, limitando a atuação aos atores que compõem a administração pública, o que fica evidente quando Araújo (2002, p. 6) afirma que: “[...] a fonte da governança [...] são os próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação/implementação correta das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado”.

Essa assertiva traz consigo, de forma implícita, outro entendimento – de que políticas públicas são formuladas e implementadas unicamente pelo Estado, embora estas possam contar com a participação de outros atores da sociedade civil. Como lembra Rosenau (2000, p. 15–16), “governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental”. Além disso, “a dimensão não-estatal é o traço proeminente e de certa forma inédito trazido pela governança ao debate e à formulação de políticas e de ações nos planos nacional e internacional” (Gonçalves, 2005, p. 6–7). Raciocínio complementado por Souza (2006, p. 6), ao referir-se às políticas públicas, quando salienta que ao: “[...] concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado [...] possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais”.

Para França, Mantovanel Jr. e Sampaio (2012, p. 116), governança se traduz em: “[...] pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto de instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas”. Os autores observam que esta definição está restrita a características instrumentais e burocráticas, por fornecer ferramentas administrativas objetivas eficientes. Enriquecendo o debate, Santos (1996, p. 3) salienta, ainda, que “o conceito [de governança] não se restringe aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado”. Entretanto, não se pode resumir a governança a processos ou práticas de gestão, visto que a governança não se limita a esta dimensão.

Nesse sentido, pode-se compreender a governança como partilhamento de poder e do processo decisório. Já na concepção da França, Mantovanel Jr. e Sampaio (2012) governança é definida como um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas, podendo se manifestar formal ou informalmente em torno de interesses de pessoas e instituições.

França, Mantovanel Jr. e Sampaio (2012) chamam atenção, contudo, sobre a falta de subsídio teórico para uma análise conceitual pura/isolada sobre governança. Para os autores, quando acompanhada de outras categorias conceituais, a compreensão sobre o termo fica mais evidente pela contraposição a outro, sendo necessário, para tanto, eleger algumas categorias que se consideram relevantes para explicar o objeto.

Voltado para os aspectos administrativos, com foco no desempenho dos órgãos e entidades públicas, o Tribunal de Contas da União (TCU) definiu governança no setor público como:

“[...] um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2014, p. 5–6). Este conceito tem um “olhar” para os procedimentos/mecanismos relativos à burocracia, especialmente de monitoramento e controle dos órgãos, não abrangendo, assim, a amplitude da governança.

Entende-se importante essa breve digressão que busca se aproximar da complexidade que envolve o conceito de governança, reconhecendo sua amplitude, inclusive de aplicação. Assim, assume-se neste trabalho uma perspectiva alinhada a Araújo (2002) e Jucá (2018), que compreendem a governança a partir dos aspectos instrumentais, sem desconsiderar o papel da sociedade civil na formulação e na implementação de políticas públicas, como fora destacado por autores como Santos (1996), Rosenau (2000) e França, Mantovanel Jr. e Sampaio (2012). Trata-se de um recorte feito em face do objeto escolhido, que considera a importância do processo participativo, embora não abdique do papel central do Estado para o estabelecimento de estratégias mobilizadoras de diversas políticas públicas, com a finalidade de atender aos compromissos globais expressos nas agendas transversais, principalmente nas questões referentes ao meio ambiente.

Desde os anos 1970, observam-se sucessivas tentativas de construção de uma governança capaz de implementar as deliberações das principais agendas e encontros internacionais na área ambiental. A Conferência das Organizações das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – também conhecida como Cúpula da Terra, ECO-92 ou Rio-92, realizada na cidade do Rio de Janeiro – reforçou a necessidade de promover o desenvolvimento sustentável, utilizando como base para a elaboração de propostas políticas o Relatório Brundtland, elaborado durante a primeira edição da cúpula, em 1972, na cidade de Estocolmo, Suécia. Da conferência saíram documentos importantes, dentre os quais se destacam: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que apresentou 27 princípios para o novo modelo de desenvolvimento; e a Agenda 21, que consolidou uma nova estratégia global para o desenvolvimento e integrou, no processo de tomada de decisão, os diversos setores da sociedade, ressaltando sua importância na construção de soluções para os problemas socioambientais.

Na Cúpula do Milênio, realizada na cidade de Nova Iorque, em 2000, os países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) firmaram o compromisso, conhecido como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), de combater a pobreza e a fome, adotar medidas para melhorar as condições de vida da população pobre do planeta e reduzir as desigualdades. Com foco principal na dimensão social e, secundariamente, na sustentabilidade ambiental, foram estabelecidos 8 objetivos, 21 metas e 60 indicadores a serem cumpridos em um horizonte temporal de 15 anos – até 2015. Visto que as disparidades e os conflitos regionais são os principais fatores que limitam a construção de uma governança, cujo enfrentamento perpassa pela adoção de mecanismos de redistribuição de renda (Veiga, 2013), os ODM, por terem um enfoque na redução das desigualdades, tiveram um papel importante para a edificação da governança. Ainda segundo o autor, o próprio crescimento econômico gera menos benefícios na ausência de redução das desigualdades socioeconômicas. Sendo assim, atuar na redução das desigualdades dentro e entre países é estratégico para construir a governança para o desenvolvimento.

Lustosa (2017) observa que, a partir da Conferência de Johanesburgo, em 2002, ficou evidente a urgência do fortalecimento das capacidades para o desenvolvimento sustentável, o que significa, de acordo com o autor, empreender um processo por meio do qual indivíduos,

organizações e sociedade obtêm, fortalecem ou mantêm suas capacidades para definir e alcançar seus objetivos de desenvolvimento ao longo do tempo, requerendo, para tal, um ambiente favorável. Nota-se, ainda, a necessidade de o setor público assumir a liderança nesse processo, destacando dois elementos essenciais relacionados ao papel do Estado: a capacidade técnica para uma boa gestão das políticas e a capacidade política para criar uma ambientes capaz de movimentar os atores e promover o diálogo e a mediação de conflitos dos diferentes interesses. Para além da mediação de conflitos, é necessário que o Estado promova uma coalizão dessas forças, de modo a contribuir para formulação de uma governança para o desenvolvimento.

A necessidade de se estabelecer uma governança para o Desenvolvimento Sustentável se tornou pauta de discussões da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – a Rio+20, realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 2012. Sem trazer novas contribuições, contudo, a conferência teve como propósito renovar os compromissos internacionais firmados nas cúpulas anteriores, voltando a discutir, 20 anos após a Rio-92, a governança global para o desenvolvimento ao lado da economia verde, os dois eixos temáticos da conferência.

Segundo Lustosa (2017), o debate sobre a governança ocorre em função do reconhecimento da lacuna nas estratégias da Rio-92 no que tange à capacidade de se desenvolver boa governança, tanto nos organismos internacionais quanto nas instâncias nacionais e locais de governo, enfatizando, entretanto, a dimensão gerencial dos organismos. Para Guimarães e Fontoura (2012), as discussões foram quase acadêmicas, centraram-se na economia verde, cujo objetivo era a adoção de medidas e decisões que não contrariasse o status quo. Sonck (2014) acrescenta, ainda, que o documento final da conferência possui metas insuficientes e pouco relevantes – seis metas concretas, das quais apenas uma é mensurável.

A Rio+20, segundo Guimarães e Fontoura (2012), configurou-se como uma “Conferência de Revisão” e não uma “Reunião de Cúpula”, visto que não foi desenhada com o objetivo de culminar em negociações sobre aspectos fundamentais para o futuro do planeta e da humanidade, fragilizando a credibilidade e a participação da comunidade científica, da sociedade civil global, de empresários e, principalmente, dos Chefes de Estado (em especial os de primeiro escalão, visto que não queria firmar acordos/tratados). Para os autores, fez-se uso da Rio+20 para dar um passo atrás e revogar acordos anteriores, finalizando a conferência sem compromissos claros e sem metas para concretizar o desenvolvimento sustentável e avançar no sentido do “futuro que queremos”, o que expressa a falta de vontade política em resolver os problemas, em parte, alimentada pelos conflitos de interesses.

Destarte, para além de proposições limitadas, a Rio+20 resultou no retrocesso na construção da governança para o desenvolvimento sustentável, ficando como “tarefa de casa” o estabelecimento dos ODS, que foram construídos ao longo dos dois anos após a conferência e aprovados na Cúpula Pós-2015, em Nova Iorque, integrando a nova agenda global – “Transformando Nossa Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Em substituição aos Objetivos do Milênio (em 2015), os ODS visam atuar, simultaneamente, sobre os problemas ambientais e a redução das desigualdades socioeconômicas globais em cinco perspectivas: pessoas, planeta, prosperidade, parceria e paz, devendo orientar, através dos 17 objetivos e 169 metas, o desenvolvimento dos países até 2030.

Guimarães e Fontoura (2012) alertam para a urgência de os governos saírem do discurso do desenvolvimento sustentável e apontarem a governança como o caminho para que as mudanças se materializem, desempenhando, segundo Marçal (2014), um papel decisivo na promoção de

uma melhor qualidade de vida, envolvendo, além dos governos e autoridades, o setor privado e a sociedade civil. Costa *et al.* (2014) complementam que a transformação do conceito de desenvolvimento sustentável em prática são processos complexos e representam uma abordagem sistemática, requerendo, portanto, um arranjo institucional que abranja essa complexidade. No contexto dos ODS, a governança é colocada como uma peça estruturante para seu alcance, devendo abranger o arranjo institucional, as ferramentas legais, os planos, as políticas públicas e os programas, sendo de fundamental importância o papel dos governos locais e regionais na promoção e na materialização dos compromissos relativos à sustentabilidade.

É no município que a vida cotidiana acontece e as relações entre os diferentes atores se estabelecem. Assim, os governos locais, conforme ressalta Lustosa (2017), deveriam assumir o papel de protagonistas na promoção do desenvolvimento sustentável, cabendo a estes dialogar diretamente com as demandas cotidianas da população e inseri-las no processo de desenvolvimento. A proximidade e a legitimidade para impulsionar o desenvolvimento sustentável e o engajamento das múltiplas partes interessadas faz com que os governos locais sejam os *stakeholders* mais importantes no processo de governança (Marçal, 2014).

De acordo com Marçal (2014), são três fatores principais que validam o papel preponderante dos governos locais na promoção do desenvolvimento sustentável: (1) São responsáveis pelas tomadas de decisão e pelas ações concretas que têm impacto direto no desenvolvimento local e, dependendo, regional, em especial a regulação do uso e ocupação do solo e prestação de serviços; (2) Relação mais direta com a sociedade civil, com grande potencial para articulá-los; e (3) A capacidade de moldar estratégias integradas de longo prazo. Todavia, ressalta o autor, faz-se necessário atentar para dois fatos: (a) pensamentos segmentados e de curto prazo de determinados políticos e funcionários da administração local podem impactar nas estratégias de longo prazo; e (b) situações em que os interesses localmente fragmentados prevalecem e em que o escopo de atuação seja severamente limitado pela interferência regional ou nacional.

É preciso ressaltar, contudo, que a prevalência dos interesses locais em detrimento dos interesses regionais, em parte fomentadas por conflitos político-partidários e por ausência de um arranjo que possibilite o compartilhamento de poder e de tomada de decisão, prejudica significativamente uma pactuação sobre as questões de interesse comum, que demandam uma governança regional, necessária, principalmente, nas aglomerações urbanas ou em regiões metropolitanas, territórios onde as dinâmicas sociais, econômicas e ambientais extrapolam os limites administrativos municipais, o que requer uma pactuação mais ampla, visando conferir uma maior coesão ao planejamento e ao desenvolvimento do território.

Diante da relevância dos governos locais, questiona-se a capacidade dos mesmos de empreender ações para alcance do desenvolvimento sustentável, em função da frágil autonomia financeira e administrativa, limitações na implementação de políticas públicas, na prestação de serviços públicos, no planejamento e na gestão democrática. A capacidade de governança em nível local é essencial para que os municípios possam assumir plenamente as competências e desempenhar seu papel de agentes promotores de dinâmicas locais de desenvolvimento sustentável, o que requer superar os desafios de melhorar a governança pública (Lustosa, 2017).

### **3 PERCURSO METODOLÓGICO**

Esse estudo se caracterizou como qualitativo e descritivo, uma vez que se deteve na análise do ambiente institucional que envolve a Agenda 2030 no âmbito do governo federal e das suas relações com os entes subnacionais, buscando explicar como a questão da governança para implementação dos ODS pode ser fortemente afetada em face da ideologia de governantes.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa se utilizou de bibliografia de diversos campos do conhecimento, considerando a amplitude do objeto e das explicações necessárias para compreender o quadro institucional que envolve a implementação dos ODS no Brasil, embora parte do debate recorra à literatura internacional, que ofereceu caminhos para os argumentos discutidos. Assim, estudiosos da ciência política, da administração pública, da área de meio ambiente, da economia, da geografia, entre outros, dialogaram para construir o suporte teórico-metodológico do artigo.

A reflexão se dá em torno do ambiente governamental, a partir da dimensão legal, com análise da Constituição Federal, dos dispositivos que distribuem competências entre os entes federados e da legislação – superior e infra – que instituiu e disciplinou a Defesa Civil nacional, bem como decretos presidenciais, do governo Bolsonaro, que trazem diretrizes para o tema das mudanças climáticas, da participação social e da governança nas políticas públicas<sup>3</sup>.

Esse acervo se complementa a partir de documentos orientativos, em escala internacional, tais como o Marco de Sendai, o Acordo de Paris e outros documentos da ONU que estabelecem estratégias para implementação da Agenda 2030/ODS, adaptando-os à realidade nacional. Além disso, também foram analisados documentos como o Referencial Básico de Governança, aplicável a órgãos e a entidades da administração pública, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Adicionalmente, a investigação recorreu às pesquisas municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, bem como utilizou documentos do planejamento estratégico federal, o Plano Plurianual de 2020-2023 e a Lei Orçamentária de 2022, além de consultar o Portal ODS, do governo federal, com a finalidade de verificar o andamento das ações consignadas na Agenda 2030. Vale salientar que algumas das bases de dados se encontram defasadas, em função da invisibilização da Agenda ODS durante o mandato do Presidente Jair Bolsonaro, ocasionando uma dificuldade para pesquisadores que desejam discutir o tema.

Houve uma seleção dos dados disponíveis de forma a explorar aqueles que dão sentido a análise proposta, notadamente as informações que remetem aos governos locais, como forma de comprovar a fragilização da governança desses entes subnacionais quando se trata da implementação dos ODS, tendo em vista um cenário adverso provocado pelo poder central. A seleção das fontes se orientou pelo objeto de estudo, com recorte temporal determinado, e teve foco no governo Bolsonaro, o que permitiu aos pesquisadores a seleção de dispositivos legais, documentos institucionais, estudos variados e dados oficiais, que, juntos, possibilitaram a análise apresentada a seguir, constituindo um conjunto de elementos que evidenciam o problema e respondem à indagação de origem, assinalada na parte introdutória deste artigo.

<sup>3</sup> Lei nº 12.606/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, seu sistema e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, bem como autorizou a criação de instrumento de informações e monitoramento de desastres; e atos presidenciais, como o Decreto nº 10.845/2021, que criou o Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima e o Crescimento Verde, e o Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu uma série de colegiados e limitou sua criação no âmbito da administração pública federal.

#### **4 UM PANORAMA DO CENÁRIO BRASILEIRO: ACHADOS QUE DEMONSTRAM A FRAGILIDADE**

Monkelbaan (2019) resgata alguns elementos importantes para compreender o desafio de se instaurar uma governança que incorpore a intersetorialidade e a integração federativa em um país tão heterogêneo como o Brasil, principalmente quando se observa o panorama das capacidades dos governos subnacionais. Isso se dá em face da complexidade que envolve os problemas consignados na Agenda 2030, entendidos pelo autor como *Wicked Problems*.

Em face desse quadro, Monkelbaan (2019) advoga por uma governança policêntrica. Sua argumentação segue uma série de pressupostos, mas serve ao caso específico deste artigo a análise do papel no provimento de serviços e as atribuições conferidas aos governos locais, que, no caso do Brasil, estão distribuídas entre os artigos 23 e 30 da Constituição Federal.

Na mesma perspectiva, Horan (2019) se detém no debate sobre os múltiplos *stakeholders* que integram a Agenda 2030. Dentre esses, interessa especificamente a esta pesquisa destacar o papel do poder público e, no caso brasileiro, as relações estabelecidas pela arquitetura de seu federalismo. Nesse sentido, Monkelbaan (2019) complementa tal entendimento ao defender o importante papel dos governos locais na implementação de iniciativas, em face de sua proximidade com os problemas e, consequentemente, com as possibilidades de solução, mas também alerta para a posição do governo nacional enquanto coordenador, regulador e indutor de agendas, sobretudo quando se trata de temas mais complexos, a exemplo das questões climáticas.

Outro importante destaque feito por Monkelbaan (2019) diz respeito a posições ideológicas dos governos nacionais, que podem se constituir em facilitadores ou barreiras para implementação de políticas públicas com aderência ao conjunto de iniciativas que integra a Agenda 2030. Nesse sentido, o debate proposto pelo autor cabe na presente discussão, pois não há como perder de vista os retrocessos ocorridos na agenda ambiental brasileira nos últimos anos.

Tais posicionamentos têm resultado em uma ação descoordenada quando se trata de alcançar os objetivos propostos na Agenda 2030. Alguns elementos merecem ser reforçados para se compreender o quadro. Em primeiro lugar, a internalização do tema no âmbito do governo federal se deu em meio à crise institucional que levou ao impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016. Na gestão do presidente Michel Temer, o assunto foi endereçado à Secretaria Nacional de Articulação Social, vinculada à Secretaria de Governo, mas sem integrar as atribuições legais, adquirindo, portanto, quase um caráter de projeto.

Durante a presidência de Jair Bolsonaro, esse ambiente se enfraqueceu, sobremaneira, em face de seu posicionamento contrário à Agenda 2030. A medida mais emblemática dessa situação foi o veto, em seu primeiro ano de governo, aos ODS como orientadores para atingir as metas do Plano Plurianual 2020-2023, sob uma alegada inconstitucionalidade, apesar de outros entes subnacionais, sob o mesmo manto constitucional, adotarem a orientação da Agenda 2030 em seus planos de governo.

A partir daí, o tema perdeu espaço dentro do governo federal e, consequentemente, os instrumentos e meios para avançar também. A Comissão Nacional para os ODS (Cnods), instância de governança nacional, foi extinta pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, o que promove uma ruptura entre o governo e a sociedade civil no diálogo e na construção de uma agenda colaborativa para atingir as metas.

A unidade de governo responsável por coordenar as ações da Agenda 2030 também sofreu esvaziamento e, portanto, sua autoridade para dialogar com outras pastas ministeriais

foi fragilizada. A amplitude das iniciativas propostas na Agenda 2030 requer enorme capacidade de articulação e negociação com todas as áreas de governo, pois algumas delas vão demandar atuação do Poder Legislativo e do Judiciário, além, é claro, da capacidade de cooperar com os governos subnacionais.

Essa fragilização atingiu também aspectos técnicos que impactam na apresentação dos resultados do Brasil nos relatórios de avaliação. Com a dissolução da Cnods, os órgãos produtores de informações e de avaliações, no âmbito do Poder Executivo, viram suas funções esvaziadas, notadamente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

No caso específico deste artigo, interessa discutir as metas associadas aos ODS que remetem mais diretamente às mudanças do clima, questão que foi igualmente objeto de posicionamentos controversos do então presidente, Jair Bolsonaro, nas mais diversas temáticas, sendo a negação dos índices de desmatamento um dos mais eloquentes, além dos questionamentos sobre a veracidade dos estudos acerca das questões climáticas globais.

Na esteira desse desmantelamento, um dos pilares da Agenda 2030 para atuação em escala subnacional, a denominada localização dos ODS, foi, sobremaneira, afetada. Assim, na ausência de uma coordenação efetiva das iniciativas e na inexistência de estratégias de cooperação, as ações que deveriam ser implementadas pelos municípios e as de responsabilidade dos estados ficaram por conta dos governos locais.

Diante de um cenário marcado pela baixa capacidade de implementar políticas públicas, boa parte dos municípios brasileiros não têm conseguido avançar para alcançar as metas estabelecidas, quando se trata de temas inovadores, transversais e de atribuição legal compartilhada, que claramente reclamam atuação do governo federal na definição das estratégias de incentivos e constrangimentos. A situação aparenta ser mais delicada quando se trata dos ODS que estão diretamente associados a questões globais e a agendas multilaterais, considerando a importância que os governos locais possuem em países como o Brasil e, ao mesmo tempo, a sua frágil posição na capacidade de implementar as ações para resolução dos problemas.

O contexto de afastamento dos governos subnacionais foi uma marca do governo Bolsonaro, promovendo fricções constantes na relação com os gestores. Mesmo que as burocracias tenham se mantido relativamente afastadas desses episódios, cumprindo suas funções legais, não se pode desconhecer que existem reflexos, notadamente na falta de orientação para determinados temas, bem como de meios para implementar as políticas públicas.

Com a dissolução de grande parte dos colegiados, por decreto, e da fragilização das unidades de governo encarregadas de promover o diálogo com os entes federados, o que se viu foi o desmonte das estruturas de governança, em todos os níveis, considerando o quadro de interdição à cooperação federativa e à participação social. Nesse sentido, o próprio conceito de governança multinível, essencial para a localização dos ODS, perdeu seu propósito, uma vez que, no caso da Agenda 2030, a governança compreende um arranjo colaborativo, tanto vertical quanto horizontal (ONU, 2016).

Há de se considerar, ainda, que nos documentos que tratam da localização do ODS, no caso brasileiro, estão elencadas algumas propostas de ações que devem ser levadas a cabo pelos entes subnacionais: a) Realizar avaliação de necessidades para definir prioridades e localizar os ODS; b) Engajar-se no espírito de governança cooperativa para estabelecer prioridades comuns; c) Alinhar os planos locais e regionais aos ODS; d) Mobilizar recursos locais; e) Fortalecer capacidades para

uma liderança ágil e eficaz; f) Promover a apropriação e a corresponsabilidade na implementação de projetos estratégicos; g) Participar na cooperação para o desenvolvimento e aprendizagem entre partes; e h) Os governos locais e regionais podem fazer escolhas e priorizar as metas e objetivos que melhor correspondam aos seus contextos e necessidades específicas (ONU, 2016).

A análise poderia se deter em qualquer um dos ODS, mas interessa discutir no ODS 13 a proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias para a redução de risco de desastres, considerando as orientações do governo federal. Como reforçado em todos os documentos que orientam a Agenda 2030, os temas não se isolam e, portanto, o ODS 13, na sua meta 13.13, se conecta com a meta 11.5, que trata da redução de mortes e danos por desastres nas cidades.

Cabe aqui fazer um esclarecimento sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), instituído pela Lei nº 12.606, de 10 de abril de 2012, que organiza o arranjo federativo, sob a coordenação do governo central. Dito de outra forma, o sistema é a coluna de sustentação da governança, que é compreendida pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec) como: “[...] mecanismos formais e informais de participação e coordenação de atores estatais e não estatais, com elaboração de normas e definição de competências, garantindo graus de previsibilidade, participação, transparência e prestação de contas [...]” (Brasil, 2021a, p. 39).

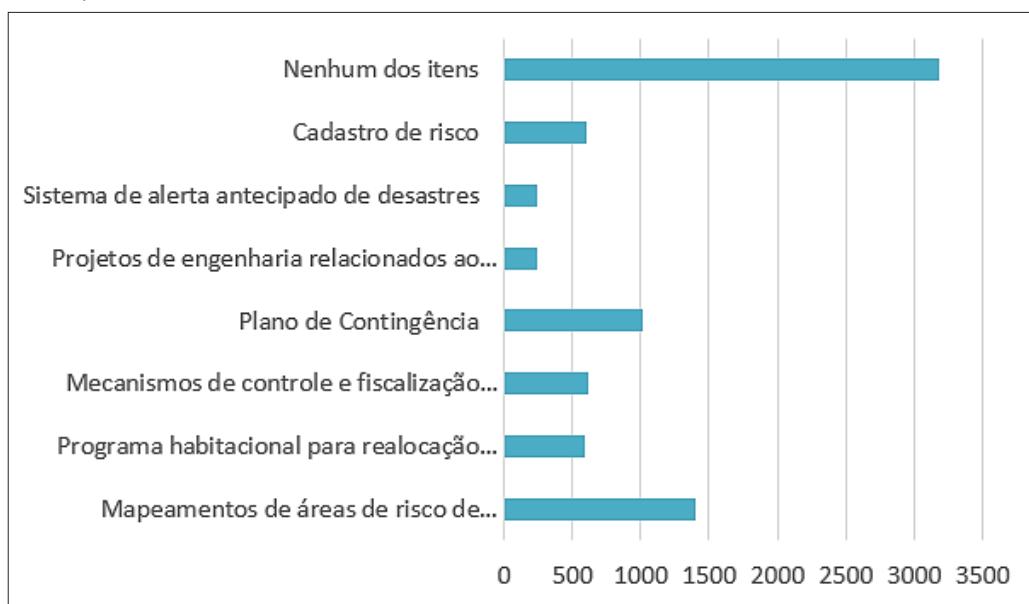
Passados 10 anos da instituição do Sinpdec, o quadro atual, apesar de mostrar grande capilaridade da rede, ainda demonstra uma série de déficits. A Munic<sup>4</sup> de 2020 aponta que, dos 5.570 do país, 2.816 não possuem nenhum instrumento de gestão de riscos e prevenção a desastres, o que mostra um longo caminho a ser percorrido para o atendimento da meta estabelecida no ODS 13.

Quando se trata de capacitação para lidar com a gestão de riscos e desastres, a partir da compreensão das mudanças climáticas, os números da área ambiental se mostraram mais orientados, conforme aponta a Munic 2020, porém, ainda assim, incipientes, dado que somente 193 municípios participaram de algum evento de desenvolvimento institucional na temática. Esse deficit de capacidades foi reforçado por estudo elaborado pela Secretaria Nacional de Defesa Civil, lançado em 2022, que, a partir de uma ampla sondagem com os governos locais, agrupou as carências em três grandes eixos: a) estruturação; b) capacitação; e c) governança. A referida pesquisa aponta que as questões de comunicação, seja no âmbito interno do sistema, seja com a comunidade, são um ponto de atenção. Cabe ainda destacar que o estudo realizado por Saito *et al.* (2019) apontou que todos os 479 maiores municípios do país possuíam grupos em situação de exposição a desastres, o que denota um quadro heterogêneo do ponto de vista do volume populacional, mas bastante homogêneo na compreensão de que as cidades brasileiras, de forma geral, constituíram-se expondo expressivos contingentes ao risco de vida.

Quando se fala somente nas relações intergovernamentais, esse aspecto sugere uma dificuldade de as gestões locais adotarem medidas para a redução de riscos, o que se complementa com as deficiências técnicas, também assinaladas no estudo, nas dimensões estruturação e capacitação. Esse quadro de ausências fica evidenciado no Gráfico 1, que detalha instrumentos de gestão de riscos e prevenção de desastres no âmbito das municipalidades brasileiras.

<sup>4</sup> Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

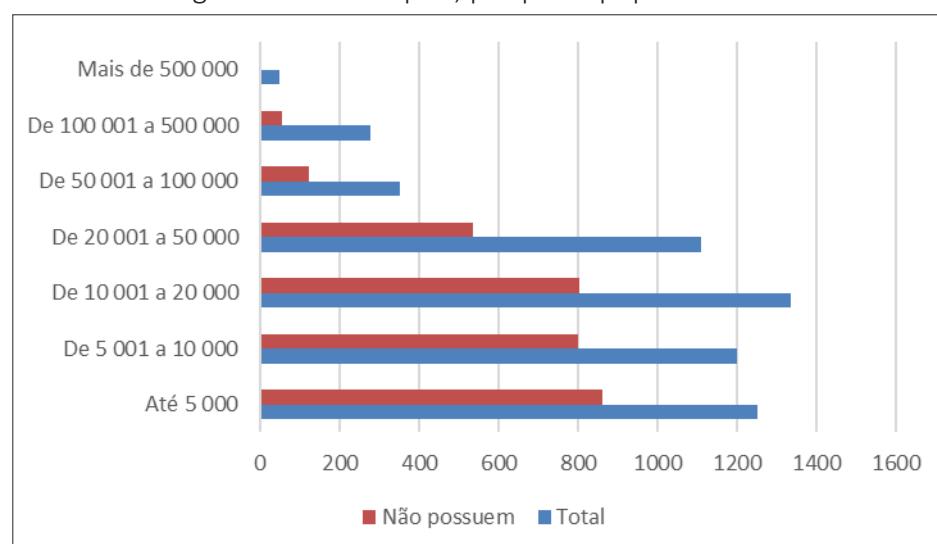
Gráfico 1 – Instrumentos da área de gestão de riscos e prevenção de desastres nos governos municipais



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2020.

Chama atenção especialmente a quantidade de municípios que não possuem nenhum instrumento – mais de três mil –, o que reforça o baixo desempenho do Brasil no atendimento da meta 13.13 dos ODS. Nesse contexto, um aspecto em particular merece destaque: a quantidade de cidades de pequeno porte populacional, aproximadamente 67% do total, que não dispõem desses recursos de planejamento territorial e respostas na área de riscos e prevenção, conforme mostra o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Instrumentos da área de gestão de riscos e prevenção de desastres nos governos municipais, por porte populacional



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2020.

Deve-se destacar o MapBiomas (2022) mostra um acelerado crescimento daquilo que vamos denominar de urbanização subnormal entre os anos de 1985 e 2021, demonstrando

um aumento de 3,4 vezes a ocupação em áreas informais. De cada 100 hectares de favela, 15 foram construídos em áreas de risco, potencializando a ocorrência dos desastres e todos os seus efeitos. Nesse sentido, o trabalho de Vieira e Alves (2020, p. 137) reforça a questão do racismo ambiental, quando os autores asseveram que “[...] a vulnerabilidade socioambiental é desenvolvida historicamente”, raciocínio complementado por Canil *et al.* (2019) ao assinalar que, embora os fenômenos climáticos alcancem territórios inteiros, é nas áreas ocupadas irregularmente, quase sempre por populações de baixa renda, que os desastres mostram sua maior capacidade de destruição, configurando novos territórios de vulnerabilidade e riscos.

Essa centralidade das gestões locais, como objeto de preocupação e, portanto, de busca por aperfeiçoar a governança dos riscos e da prevenção de desastres está consignada no excerto do estudo elaborado pela Sedec, que assim, destaca: “A análise das capacidades dos municípios é fundamental para a GRD, pois é geralmente na escala local que algumas situações de risco são criadas e os impactos dos desastres são vivenciados” (Brasil, 2021a, p. 17). Nesse sentido, compreender o quadro mais amplo em que se dão os fenômenos que resultam nos desastres passa a ser elemento central para lidar com a gestão de riscos e responder de forma mais eficiente.

Assim, incorporar o debate das mudanças climáticas ajuda a compreender não só a severidade dos fenômenos, mas também o aumento da frequência com que eles ocorrem, além de identificar seus efeitos, segundo as características morfológicas e sociais dos territórios, o que possibilita instrumentos de gestão de riscos e prevenção de desastres, oferecendo respostas mais assertivas. Trata-se de um desafio, considerando que alguns estudos, como o de Alves e Costa (2020) e Ciccotti *et al.* (2020), apontam a dificuldade existente para definição de dimensões ou categorias que possam caracterizar a intensidade dos riscos e desastres e, portanto, apontar para agendas intersetoriais de ação.

Aqui, uma discussão adquire especial relevância: a compreensão de que o Sinpdec funciona em um ambiente bastante complexo do ponto de vista legal, considerando que há uma arquitetura institucional nacional, e a necessidade de observância de instrumentos multilaterais, a exemplo do Marco de Sendai e do Acordo de Paris, dos quais o Brasil é signatário. Assim, a governança do tema se apresenta em múltiplos níveis federativos, com papéis e atribuições definidas, sob coordenação do Governo Federal, que se insere na posição de igual aos demais Estados nacionais, quando se trata dos órgãos e acordos multilaterais que lidam com o tema direta ou tangencialmente.

Some-se a esse arranjo estatal a necessidade de estabelecer canais de governança territorial mais efetivos em um país tão heterogêneo como o Brasil. Tal aspecto foi apontado pelos governos subnacionais no estudo realizado pela Sedec, ao mencionar poucas relações com universidades, imprensa, setor privado e associações comunitárias, o que denota uma lacuna na capacidade de mobilizar atores importantes não só para o momento de crise, mas, sobretudo, para construir instrumentos e estratégias de gestão de riscos e prevenção a desastres, incorporando a visão de segmentos da sociedade civil. Vieira e Alves (2020, p. 141), ao discutirem a participação social na gestão de riscos e desastres, assinalam: “A comunidade raramente é ouvida ou convidada a fazer parte da construção do planejamento das atividades de gestão de riscos de desastres”.

O tema mostra uma dificuldade evidente quando se trata da governança territorial, em face do conjunto de elementos que reforçam o déficit dos municípios na elaboração de estratégias, dado o vácuo de coordenação deixado pelo governo federal na definição do percurso a ser feito para o alcance das metas da Agenda 2030.

Em rápida apreciação, o tema da prevenção de risco e resposta a desastres reclama a atuação integrada, seja com outras políticas – a exemplo do desenvolvimento urbano e do meio ambiente, que, por sua vez, aciona outras áreas –, seja com outros entes federados no mesmo nível, com os governos estaduais ou com o governo central, que reúne condições técnicas e financeiras mais robustas. Dessa forma, quando se fala em governança, a visão não pode se reduzir à constituição de arranjos formais nessa ou naquela esfera de governo. A perspectiva é sistêmica, considerando a complexidade do assunto, a definição de atribuições legais e a concentração de meios técnicos e financeiros na busca de soluções.

Dessa forma, a assunção da perspectiva de governança, que se orienta pelos meios oferecidos para implementação de políticas, aponta para um cenário marcado pela atuação dos entes subnacionais sem nenhuma coordenação ou definição de agenda para ação. Isso adquire contornos mais complexos quando se trata de temas discutidos em cúpulas mundiais, a exemplo do aquecimento global, que tem contado com uma participação protocolar do governo brasileiro. Por inclinações ideológicas, o país abriu mão de seu protagonismo histórico no tema e, consequentemente, não tem envidados esforços para formular políticas a respeito.

Apesar da existência de uma unidade no Ministério do Meio Ambiente dedicada ao tema, conforme mostra o Decreto nº 10.455, de 11 de agosto de 2020, alguns elementos apontam para a baixa prioridade dada pelo governo brasileiro, a exemplo da peça orçamentária de 2022, que possuía uma única ação, no Ministério da Ciência e Tecnologia, com recursos da ordem de R\$ 4 milhões, e nenhuma iniciativa no âmbito da pasta que possui o mandato legal.

Em 2022, o governo brasileiro se limitou a publicar um documento intitulado “Diretrizes para uma estratégia nacional para neutralidade climática”, contendo 19 páginas, que apresentava propostas bastante genéricas e informações pouco confiáveis, pois não são apresentadas fontes nem metodologia de construção dos dados. Não há nenhuma menção à governança das iniciativas consignadas no documento e os desastres são mencionados uma única vez no documento.

Sob o ponto de vista de discussão do tema com a sociedade civil e governos subnacionais, houve a interdição ao diálogo, considerando que o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), criado pelo Decreto nº 11.065, de 06 de maio de 2022, não foi instalado e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), após sua reestruturação, com forte aparelhamento, não apreciou pautas conflitantes com as orientações de governo sobre o aquecimento climático. Completa esse quadro de pouca permeabilidade o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec), que ainda se encontra em funcionamento, mas possui dois assentos para as municipalidades. Ao tratar mais especificamente do tema, o Decreto nº 10.845, de 25 de outubro de 2021, institui o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e Crescimento Verde (Cimv), exclusivamente do governo federal.

Analisando o trabalho desenvolvido por Januzzi e Carlo (2018), que fizeram uma análise do quadro de apropriação dos ODM pelos governos subnacionais, quando havia uma estratégia de aproximação, atualmente, pode-se vislumbrar um cenário bastante desfavorável para resgatar e recuperar o trabalho já realizado nos ODS. Em um estudo feito junto a gestores dos 5.570 municípios, os autores apontam que 3.149 deles conheciam os ODM, 2.148 declararam que seus municípios haviam aderido à agenda, 1.459 informaram sobre a existência de plano de ação para a agenda e 1.194 tinham alocado recursos humanos e orçamentários para as ações previstas nos planos. Assim, apesar do prazo de 15 anos, a implementação nacional dos ODS ainda se mostra limitada. O estudo possibilita refletir sobre o quadro que teríamos na atual conjuntura, em face

de tudo que foi discutido anteriormente, não somente em relação ao ODS objeto do artigo, mas ao conjunto das ações que integram a Agenda 2030.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutir governança em políticas públicas é sempre um convite a caminhar por descobertas e reflexões. Nesse sentido, o debate proposto neste artigo incorpora dimensões técnicas que têm impactado a implementação da Agenda 2030 no Brasil, tomando como objeto a temática da gestão de riscos e prevenção a desastres.

Alguns aspectos contribuíram, sobremaneira, para um quadro de desmantelamento institucional com claros reflexos no alcance das metas propostas no documento da ONU, a começar pelo esvaziamento da temática ambiental e tudo mais que tenha relação com o aquecimento global, em face da visão do então presidente da República, Jair Bolsonaro, sobre o assunto.

A postura do mandatário resultou em uma fragilização de outras agendas conexas ao meio ambiente, a exemplo dos ODS, que tiveram sua institucionalidade completamente desmobilizada, tanto no diálogo com a sociedade civil, que também não é um tema simpático ao mandatário, quanto nas relações institucionais com os governos subnacionais, que viram desaparecer da estrutura do governo federal as unidades que poderiam coordenar e oferecer suporte nas estratégias de alcance das metas da Agenda 2030.

Elementos que demonstram essa interdição, seja pelo desmonte ou fragilização de instâncias colegiadas, seja pela baixa prioridade dada às iniciativas de tratar sobre tema e a redução do custeio, além da inexistência de propostas robustas de governo, confirmam uma postura negligente que não tem reflexos somente nos ODS, mas repercute na vida da população brasileira, que vem sendo afetada por eventos climáticos severos com frequência, resultando em grandes prejuízos econômicos e, em alguns casos, centenas ou milhares de mortes.

Nesse sentido, é necessário que se desenvolvam estudos que retomem as iniciativas do Estado brasileiro do ponto onde elas sofreram essas interferências ideológicas e que apontem para a profundidade no tempo e no espaço que tais ações terão, pois, só assim, será possível definir respostas conjunturais e estruturais, respectivamente.

Mesmo com uma robusta agenda de pesquisa sobre governança em políticas públicas, o atual momento convoca a comunidade acadêmica a envidar esforços também sobre os desafios de se implementar agendas transversais e seus arranjos de governança, resultante de compromissos multilaterais, em um país com tamanha heterogeneidade, notadamente quando se discute as capacidades estatais das gestões locais.

Apesar de tal ponto aparentar fugir ao debate aqui proposto, não é possível dissociar que, em tempos de fragilização da coordenação do governo federal, os municípios com maior deficit institucional são mais impactados. Por fim, espera-se que a discussão envidada no artigo sirva de alerta a comunidade acadêmica e aos formuladores de políticas públicas, demonstrando como as agendas podem ser fragilizadas a partir de inclinações ideológicas e suas narrativas.

## REFERÊNCIAS

ALVES, M. A.; COSTA, M. M. Colaboração entre governos e organizações da sociedade civil em resposta a situações de emergência. *Revista de Administração Pública*, [s.l.], v. 54, n. 4, p. 923–35, 2020. Doi: <https://doi.org/10.1590/0034-1765.2020.54.4.923>

[doi.org/10.1590/0034-761220200168](https://doi.org/10.1590/0034-761220200168)

ARAÚJO, V. C. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. *Textos para Discussão*, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2002. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/661>. Acesso em: 26 de novembro de 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. *Diagnóstico de capacidades e necessidades municipais em proteção e defesa civil*. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Regional: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/diagnostico-de-capacidades-e-necessidade-municipais-em-protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 10 de novembro de 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.845, de 25 de outubro de 2021. Dispõe sobre o Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima e o Crescimento Verde. Brasília-DF, 2021b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/d10845.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10845.htm). Acesso em: 10 de novembro de 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. *Portal IBGE*, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=32141>. Acesso em: 10 de novembro de 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_organizacional\\_3\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf). Acesso em: 10 de novembro de 2023.

CANIL, K.; MYAMOTO, M. M.; FIGUEIRA, R. M.; TOMBETA, L. R. Gestão de riscos e desastres e a articulação com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado: ações para uma governança da Região Metropolitana de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL ANPUR. Natal, 2019. *Anais* [...]. Natal: Anpur, 2019.

CICCOTTI, L., RODRIGUES, A. C., BOSCOV, M. E. G., & GUNTHER, W. M. R. Building indicators of community resilience to disasters in Brazil: a participatory approach. *Ambiente & Sociedade* [Internet], [s.l.], v. 23, [s.p.], 2020. Doi: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20180123r1vu2020L1AO>

COSTA, G. B.; RODRIGUES, M. C. S.; OLIVEIRA, O. F.; SANTOS, M. C. Desenvolvimento sustentável: governança e indicadores para o setor público. *Revista Grifos*, [s.l.], v. 21, n. 32/33, p. 58–75, 2014. Doi: <https://doi.org/10.22295/grifos.v21i32/33.2397>

FRANÇA, L. M.; MANTOVEL JR, O.; SAMPAIO, C. A. C. Governança para a Territorialidade e sustentabilidade: a construção do senso de regionalidade. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 21, n. 3, p. 111–127, 2012. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902012000700010>

GUIMARÃES, R. P.; FONTOURA, Y. S. R. Rio + 20 Ou Rio-20? Crônica de um fracasso anunciado. *Ambientes & Sociedade*, Campinas, v. 15, n. 3, p. 19–37, 2012. Doi: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2012000300003>

GONÇALVES, A. *O conceito de governança*. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 15., Manaus, 2006. *Anais* [...]. Manaus: UEA, 2005.

HORAN, D. A New Approach to Partnerships for SDG Transformations. *Sustainability*, [s.l.], v. 11, n. 18, [s.p.], 2019. Doi: <https://doi.org/10.3390/su11184947>

JANNUZZI, P. M., CARLO, S. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 28, n. 2, p. 6-27, 2018. Doi: <http://dx.doi.org/10.56839/bd.v28i2.1>

JUCÁ, M. C. M. Crise e Reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, n. 61, p. 1–8, 2018. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3598>. Acesso em: 30 de setembro de 2023.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública – RAP*, [s.l.], v. 40, n. 3, p. 479–99, 2006. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>

LUSTOSA, P. H. E. *Inovação ambiental como indicador da boa governança para o desenvolvimento sustentável nos municípios cearenses: um estudo com base no Programa Selo Município Verde*. 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Ceará, Repositório da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/28734/3/2017\\_tese\\_phelcosta.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/28734/3/2017_tese_phelcosta.pdf). Acesso em: 29 de setembro de 2023.

MARÇAL, T. *Governança Urbana e o Desenvolvimento Sustentável das Cidades*. In: Diálogo Brasil-Alemanha de Ciência, Pesquisa e Inovação, 5., São Paulo, 2014. *Anais* [...]. São Paulo, 2014. p. 25–32.

MAPBIOMAS. Favelas no Brasil crescem em ritmo acelerado e ocupam 106 mil hectares. *Portal Mapbiomas*, [s.l.], 2022. Disponível em: <https://mapbiomas.org/favelas-no-brasil-crescem-em-ritmo-acelerado-e-ocupam-106-mil-hectares>. Acesso em: 07 de agosto de 2023.

MONKELBAAN, J. Governance for the sustainable development goals exploring an integrative framework of theories, tools, and competencies. Singapura: Springer Nature Singapore Pte Ltd, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Roteiro para a localização dos objetivos de desenvolvimento sustentável: implementação e acompanhamento no nível subnacional. Organização das Nações Unidas – Brasil, Brasília-DF, 2016. Disponível: <https://www.undp.org/pt/brazil/publications/roteiro-para-localizacao-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 16 de maio de 2023.

ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. (Eds.). *Governança sem governo: ordem e transformação política mundial*. Brasília-DF: UNB, 2000. p. 11–46.

SAITO, S. M.; DIAS, M. C. A.; ALVALÁ, R. C. S.; STENNER, C.; FRANCO, C.; RIBEIRO, J. V. M.; SOUZA, P. A.; SANTANA, R. A. S. M. Urban population exposed to risks of landslides, floods and flash floods in Brazil. *Sociedade & Natureza*, [s.l.], v. 31, 2019. Doi: <https://doi.org/10.14393/SN-v31-2019-46320>

SANTOS, M. H. Castro. *Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas*. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

SONCK, L. A quem pertence a governança dos objetivos de desenvolvimento sustentável? In: SEMINÁRIO DE PESQUISA DA FESPSP, 3., São Paulo, SP, Brasil, 2014. *Anais* [...]. São Paulo, 2014.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.

VEIGA, J. E. *A desgovernança mundial da sustentabilidade*. São Paulo: Editora 34, 2013.

VIEIRA M. S.; ALVES R. B. Interlocução das políticas públicas ante a gestão de riscos de desastres: a necessidade da intersetorialidade. *Saúde debate*, [s.l.], v. 44, n. especial, p. 132–44, 2020. Doi: <https://doi.org/10.1590/0103-11042020E209>

## Sobre os autores:

**João Mendes Rocha Neto:** Doutor e mestre em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Geógrafo e professor do Programa de Pós-Graduação

em Administração da Universidade de Brasília (UnB). **E-mail:** jmdrn@uol.com.br, **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-2306-992X>

**Karina Albuquerque Souza do Nascimento:** Especialista em Gestão Pública com ênfase em Planejamento Territorial pela Escola Nacional de Administração Pública. Graduada em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb). Diretora de Desenvolvimento Urbano, responsável pela equipe de planejamento e desenvolvimento urbano da Prefeitura Municipal de Candeias (BA). Assessora de Planejamento. **E-mail:** fenixdf@bol.com.br, **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-9158-1645>