



# DESASTRES AMBIENTAIS E O PAPEL DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL PARA PREVENÇÃO E GESTÃO DE RISCOS: UMA ANÁLISE SOBRE OS PLANOS PLURIANUAIS DA RMPA/RS (SESSÃO TEMÁTICA 06)

**Giovanna Lima Gurgel**

PPGPP - UFRGS | giovannagurgel321@gmail.com

**Luciana Pazini Papi**

Docente na Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS | E-mail

**Cadmiel Mergulhão Onofre de Melo**

FGV/EAESP | cadmielmergulhao@gmail.com

**Pablo Ziolkowski Padilha**

PPGPP - UFRGS | Pablo\_ziolkowski@hotmail.com

---

## Sessão Temática 06: Natureza, crise ambiental e mudanças climáticas.

---

**Resumo:** A intensificação dos desastres ambientais têm reafirmado a presença das mudanças climáticas. No Brasil, as enchentes de 2024, que afetaram o Estado do Rio Grande do Sul, trouxeram à tona a realidade de que esses episódios serão cada vez mais recorrentes. Nesse contexto, o planejamento municipal para lidar com situações de riscos tem se mostrado fator determinante sobre os impactos experienciados pela população durante os eventos climáticos; com a presença de Planos Municipais de qualidade sendo cruciais para a instituição de ações voltadas à prevenção, mitigação e recuperação das cidades brasileiras. Este artigo trata-se de uma análise a respeito do planejamento municipal em relação ao enfrentamento de situações de risco, considerando a inclusão de ações de Defesa Civil e dos ODS 11 e 13 nos Planos Plurianuais dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Os achados prévios evidenciam fragilidades na criação de Programas e Ações voltados à atuação da Defesa Civil, bem como na inclusão dos ODS 11 e 13. A ampliação das capacidades técnico-administrativas será crucial para a construção de cidades mais resilientes.

**Palavras-chave:** *Planejamento Municipal; Planos Plurianuais; Defesa Civil; Crise Ambiental; Gestão de desastres.*

## ENVIRONMENTAL DISASTERS AND THE ROLE OF MUNICIPAL PLANNING IN RISK PREVENTION AND MANAGEMENT: AN ANALYSIS OF THE MULTI-YEAR PLANS OF THE RMPA/RS

**Abstract:** *The global intensification of environmental disasters has reaffirmed the presence of climate change. In Brazil, the floods of 2024, which affected the State of Rio Grande do Sul, have brought to light the reality that these episodes will become increasingly frequent. In this context, municipal planning to address risk situations has proven to be a determining factor regarding the impacts experienced by the population during climatic events; the presence of high-quality Municipal Plans is crucial for the establishment of actions aimed at prevention, mitigation, and recovery of cities. This article presents an analysis of municipal planning concerning the management of risk situations, considering the inclusion of Civil Defense actions and the Sustainable Development Goals (SDGs) 11 and 13 in the Multiannual Plans of municipalities in the Metropolitan Region of Porto Alegre/RS. Preliminary findings highlight weaknesses in the creation of Programs and Actions related to the operation of Civil Defense, as well as in the inclusion of SDGs 11 and 13. The enhancement of the capacities will be crucial for the construction of more resilient cities.*

**Keywords:** *Municipal Planning; Multi-Year Plans; Civil Defense; Environmental Crisis; Disaster Management.*

---

## DESASTRES AMBIENTALES Y EL PAPEL DE LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL EN LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS: UN ANÁLISIS DE LOS PLANES PLURIANUALES DE LA RMPA/RS

**Resumen:** *La intensificación de los desastres ambientales ha reafirmado la presencia de los cambios climáticos. En Brasil, las inundaciones de 2024, que afectaron al Estado de Rio Grande do Sul, han puesto de relieve la realidad de que estos episodios serán cada vez más recurrentes. En este contexto, la planificación para abordar situaciones de riesgo ha demostrado ser un factor determinante sobre los impactos experimentados por la población durante los eventos climáticos; la presencia de Planes Municipales de calidad es crucial para la institución de acciones orientadas a la prevención, mitigación y recuperación de las ciudades. Este artículo se centra en un análisis sobre la planificación municipal en relación con el enfrentamiento de situaciones de riesgo, considerando la inclusión de acciones de Defensa Civil y de los ODS 11 y 13 en los Planes Plurianuales de los municipios de la Región Metropolitana de Porto Alegre/RS. Los hallazgos evidencian debilidades en la creación de Programas y Acciones dirigidos a la actuación de la Defensa Civil, así como en la inclusión de los ODS. La ampliación de las capacidades será crucial para la construcción de ciudades resilientes.*

**Palabras clave:** *Planificación Municipal; Planes Plurianuales; Defensa Civil; Crisis Ambiental; Gestión de Desastres.*

## INTRODUÇÃO

Eventos climáticos e seus impactos deixaram de ser um assunto para futuras gerações e se tornaram questão essencial do cotidiano dos governos (Craíde, 2024; ICS, 2024; Papi, Thompson e Padilha, 2024). Exemplos dessa situação podem ser observados tanto no cenário internacional quanto no nacional. Recentemente, o Brasil acompanhou o caso das enchentes que afetaram todo o Rio Grande do Sul (RS), entre abril e maio de 2024. Na época, conforme os dados publicados pela Defesa Civil do RS, dos 497 municípios do Estado, 456 foram declarados em estado de calamidade, tendo que lidar com problemas diversos de ordem infraestrutural e social (Rio Grande do Sul, 2024). Além disso, estimou-se que as perdas econômicas ultrapassaram os 87 bilhões de reais, afetando em até -1,8% do PIB do Estado (CEPAL, 2024a, p. 240).

Com a nova realidade estabelecida, além das preocupações com a reconstrução dos municípios afetados, outros desafios têm se evidenciado para as gestões municipais, como a necessidade de pensar no desenvolvimento de cidades resilientes, capazes de resistir e reduzir os danos no curto, médio e longo prazo. Assim, diversos investimentos deverão ser considerados pelos municípios atingidos como meio de ampliar suas capacidades de resistir aos eventos climáticos extremos. Dentre essas capacidades, o planejamento municipal tem se destacado, pois possibilita a antecipação dos riscos, a organização dos recursos e o estabelecimento de respostas mais eficazes às situações de emergência.

Com efeito, o planejamento, além de evitar improvisações que podem causar desperdício de recursos e ineficiência, pode fortalecer a coordenação interinstitucional, melhorar a comunicação com a população e promover maior resiliência, assegurando proteção e recuperação mais ágeis diante de eventos extremos (De Toni, 2014; Lima et al., 2021; Papi et al., 2021). Assim, é possível sustentar que instrumentos de planejamento, se bem construídos e utilizados pelos municípios, têm o potencial de orientar a implementação de suas diversas políticas setoriais e organizar o orçamento, redesenhar a malha urbana, reduzindo, assim, a quantidade de impactos sobre uma população afetada por desastres ambientais.

Com a Constituição Federal de 1988, os municípios assumiram a responsabilidade de planejar suas gestões por meio de um conjunto de instrumentos destinados a orientar as políticas públicas descentralizadas para sua responsabilidade. Além das políticas sociais amplamente conhecidas, como saúde, assistência social, habitação e educação, também lhes foi atribuída a responsabilidade pelo planejamento urbano, com o propósito de promover o pleno desenvolvimento das cidades. Entre os instrumentos destacados estão os Planos Diretores, os Planos de Bacias Hidrográficas, os Planos Ambientais Municipais, os Planos Setoriais, os Planos Plurianuais (PPA), os Planos de Contingência e os Planos de Defesa Civil, entre outros.

No que diz respeito ao PPA, a literatura ressalta que este é instrumento que deve refletir as prioridades governamentais para quatro anos de governo, devendo ser mais do que um

instrumento orçamentário mas político e estratégico. Apesar disso, pesquisas no campo das políticas públicas têm demonstrado que o planejamento tem assumido um papel secundário nas gestões municipais, frequentemente tratado como uma mera formalidade burocrática pelos gestores. Esse cenário é exemplificado pelo uso dos Planos Plurianuais (PPAs) municipais (Papi et al., 2022b; Cardoso Júnior, 2011; Paulo, 2021). Embora os PPAs possuam expressivo potencial para transformar a realidade municipal, coordenando programas e ações voltados ao contexto urbano, eles têm sido predominantemente utilizados como uma simples "lista" de investimentos públicos, evidenciando fragilidades em seu conteúdo interno e em seu sentido estratégico (Lima et al., 2020b; Papi et al., 2021; Papi, Demarco e Lima, 2019).

O Plano Plurianual (PPA) já acumula mais de 30 anos de implementação nos municípios desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. No entanto, sua elaboração e implementação nos municípios ainda revelam limitações, apresentando uma estrutura pouco coesa, e problemas internos que fragilizam o seu potencial em orientar a implementação de políticas e promover a intersetorialidade. Como argumentam Papi, Thompson e Padilha (2024), o PPA possui um importante potencial para integrar diferentes políticas ativas no âmbito municipal, desempenhando um papel que vai além da simples alocação de recursos para programas e ações. Ele oferece diretrizes, metas, objetivos e outros elementos estratégicos essenciais para viabilizar intervenções públicas coordenadas e articuladas no espaço urbano (Lima et al., 2020b).

Considerando a emergência climática e seus impactos econômicos e sociais sobre o Rio Grande do Sul, bem como os aportes teóricos acerca do potencial dos Planos Plurianuais no planejamento urbano, é possível vislumbrar que o pleno desenvolvimento desse instrumento pode desempenhar um papel crucial na coordenação de ações de Defesa Civil em contextos de crise. Municípios que não dispõem de Planos Plurianuais com programas e verbas destinadas ao enfrentamento de situações de emergência podem enfrentar dificuldades significativas na coordenação de suas ações durante desastres ambientais, uma vez que, em meio a eventos adversos, seriam obrigados a cumprir extensos trâmites burocráticos para obter novas arrecadações. Essa problemática tornou-se particularmente evidente nos municípios gaúchos, onde, pela ausência de recursos previamente alocados para tais situações, foi necessário coordenar esforços emergenciais para requisitar auxílios humanitários federais durante operações de resgate (Peduzzi, 2024; Soares, 2024).

A partir disso, avaliar a eficácia dos Planos Plurianuais em incorporar, de forma prévia e estratégica, as exigências contemporâneas em prevenção e mitigação de desastres torna-se fundamental para compreender o nível de preparo dos municípios do Rio Grande do Sul no enfrentamento de situações de risco e calamidade. Nesse contexto, o presente artigo propôs-se a responder à seguinte pergunta de pesquisa: *“De que forma os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre têm incluído ações de enfrentamento a situações de risco em seu planejamento estratégico, o PPA?”*.

A hipótese central supõe que o recorte empírico analisado não tem incluído plenamente ações de enfrentamento às situações de risco em seu planejamento de base, e que isso tem impedido os municípios de mobilizar ações de prevenção, preparação, mitigação, resiliência e adaptação, tanto em termos técnicos (para atingir os objetivos) quanto em termos políticos (mobilizar atores para agir na temática). Para responder à problemática exposta e testar o quanto a hipótese levantada se replica na realidade, foram efetuadas análises qualitativas sobre os conteúdos internos dos Planos Plurianuais (PPAs) dos 34 municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS, durante o último quadriênio (2022-2025).

A análise foi dividida em duas etapas. Em um primeiro momento, buscou-se efetuar uma avaliação sobre a qualidade interna dos Planos Plurianuais, buscando pela presença dos elementos estratégicos formais obrigatórios, estabelecidos a partir dos manuais técnicos de elaboração de Planos Plurianuais (Vainer, Albuquerque e Garson, 2001; ME, 2020; MPO, 2023). Em seguida, para compreender como, e de que forma, a temática do enfrentamento às situações de risco encontrava-se inserida nos documentos analisados, buscou-se pela inserção da temática a partir da identificação de palavras-chave, estabelecidas na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Brasil, 2012) e na Política Nacional de Defesa Civil (MIN, 2007) enquanto úteis às ações de Defesa Civil. Além disso, de modo a verificar como a temática do desenvolvimento urbano sustentável encontrava-se inserido nos Planos Plurianuais, o conteúdo também foi analisado prezando identificar a presença de elementos que estivessem minimamente ligados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 11 e 13 (ONU, 2020).

Este paper encontra-se ordenado em três seções. A primeira seção insere uma discussão teórica sobre como o planejamento, especificamente do papel e status dos planos plurianuais, pode assumir um papel central para a promoção da resiliência municipal durante a gestão de crises. A segunda seção expõe a metodologia adotada para o desenvolvimento deste estudo de forma mais detalhada. Por fim, a terceira seção aponta os principais resultados encontrados, unindo-os à discussão teórica previamente estabelecida. Finaliza-se, então, com as considerações finais do estudo, que resumem os principais achados, as limitações e as recomendações para futuras pesquisas que desejem abordar esta temática.

## **PLANOS PLURIANUAIS COMO CAPACIDADES PARA ENFRENTAMENTO DE CRISES: O QUE SABEMOS ATUALMENTE?**

O planejamento governamental descentralizado, participativo e estratégico foi consolidado há mais de três décadas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), tornando-se um elemento central na gestão de políticas públicas e no ordenamento dos territórios brasileiros. Em contraposição ao modelo de planejamento centralizado e normativo característico do período desenvolvimentista, a nova abordagem buscava ampliar a participação popular nos processos decisórios, promovendo maior efetividade nos planos, responsabilização

(accountability) e eficiência nas políticas públicas (Lima *et al.*, 2020a; Papi *et al.*, 2021; Papi, Horstmann e Padilha, 2023).

Nesse contexto, o Plano Plurianual (PPA) foi instituído como um instrumento político-orçamentário de médio prazo, a ser elaborado por estados, municípios e União em ciclos de quatro anos. De acordo com o Art. 165 da Constituição, o PPA deve oficializar o programa do governo eleito, estabelecendo diretrizes, objetivos estratégicos, metas e prioridades das políticas públicas, bem como alocando os recursos orçamentários necessários (Brasil, 1988). Cumprindo, assim, o papel de definir estratégias e viabilizar a implementação das principais ações governamentais escolhidas pela população.

Embora não haja uma legislação infraconstitucional específica para regulamentar o funcionamento e o papel do PPA em todas as esferas de governo, a experiência de mais de 30 anos de implementação desta peça de planejamento, somada aos esforços de pesquisadores e especialistas da área, revelou que o PPA pode ser mais do que apenas uma peça orçamentária, cumprindo funções de articulação entre outras peças de planejamento, promovendo a intersectorialização entre as diversas políticas municipais oferecidas, e sendo um canal de maior transparência e participação pública (De Toni, 2021; Papi *et al.*, 2021).

Papi *et al.* (2021) demonstram que o PPA pode contribuir para a promoção da intersectorialidade ao estruturar programas governamentais com base em problemas multicausais da realidade, em vez de projetos isolados em setores específicos de políticas públicas. A exemplo disso está o Plano Diretor, instrumento de planejamento urbano para a organização do território das cidades (para municípios com mais de 20 mil habitantes e pertencentes a regiões metropolitanas – RMs), assim como outros instrumentos de planejamento setorial, como os planos de saneamento básico, resíduos sólidos, saúde, educação e assistência social, entre outros (Brasil, 1997; Brasil, 2001; Brasil, 2012).

Além disso, o PPA pode potencializar a transparência governamental, ao consolidar os planos setoriais em um único documento, facilitando o acesso da população às diversas iniciativas governamentais. O plano deve incluir ainda a indicação dos órgãos responsáveis e indicadores para monitoramento e avaliação, o que representa um avanço significativo para uma sociedade historicamente acostumada à opacidade do Estado e à resistência à transparência (Paulo, 2010). Dessa forma, a publicização das ações governamentais pode reduzir a assimetria de informações entre cidadãos e governos, permitindo o exercício do controle social, por meio de *Advocacy*, pressão política e responsabilização.

Entretanto, apesar de possuir grande potencial enquanto instrumento estratégico para implementação de políticas sobre os municípios, estudos apontam a baixa institucionalidade dessa peça de planejamento nas três esferas de governo (Cardoso Júnior, 2020; Barbosa e Couto, 2021; Paulo, 2021). Seja do ponto de vista técnico, identificado pela desarticulação entre os elementos formais (diretrizes, objetivos, metas e indicadores, estabelecidos pela CF/1988) (Lima *et al.*, 2020b; Papi *et al.*, 2021), seja pelo seu caráter formalista voltado

apenas a atender à lei (Papi, Demarco e Lima, 2019), os Planos Plurianuais têm assumido um papel secundário no planejamento municipal, reduzindo-se muitas vezes apenas à dimensão orçamentária.

Um exemplo desse achado é apresentado por Lima *et al.* (2020b), que analisaram os PPAs de 2018-2019, com foco na conformação e articulação de elementos formais internos, como diagnóstico, diretrizes, objetivos, metas e indicadores. O estudo revelou que, dos 34 municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), apenas 25 disponibilizavam o documento online. A maioria dos planos incluía apenas objetivos e metas e faziam uso reduzido de indicadores e diretrizes. Apenas Porto Alegre, a capital do RS, apresentou todos os elementos essenciais. Nos demais municípios, foram identificadas falhas de clareza, organização, apresentação e acessibilidade, comprometendo a execução, o acompanhamento e, conseqüentemente, a finalidade dos planos.

Esse achado reforça as conclusões de Nascimento *et al.* (2020), que apontam o predomínio de dois modelos de planejamento no Brasil: o de "gabinete", caracterizado por uma abordagem insulada, imediatista e voltada ao cumprimento normativo, com poucos elementos estratégicos; e o "encomendado", elaborado por consultorias externas, frequentemente desconectado da realidade local e transformado em "documentos de gaveta". Conforme Cardoso Júnior e Santos (2015), Pereira e Rezende (2017) e Olenski *et al.* (2017), os planos brasileiros frequentemente seguem uma lógica formalista, desprovida de conteúdo estratégico e político. Essa realidade pode ser reflexo do desinteresse das autoridades locais pelo planejamento de médio e longo prazo, associado ao contexto de ataque simbólico ao Estado e de seus instrumentos técnico-políticos de gestão (Bouckaert, 2023), bem como à limitada capacidade estatal das administrações locais nessa área (Papi; Horstmann; Padilha, 2023).

## **PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARA A CRISE CLIMÁTICA E AGENDA 2030**

Apesar das limitações de implementação identificadas nas pesquisas sobre o tema, entendemos que apenas pela prática do planejamento em amplo sentido é possível construir gestões mais qualificadas e resilientes às inúmeras crises do contexto contemporâneo. De acordo com Matus (1993, 1996b), o planejamento é uma das principais ferramentas de caráter técnico-político de que o Estado dispõe, contribuindo para refletir e criar, de maneira estruturada, o futuro desejado, situado no contexto real, marcado pela incerteza e mutabilidade. Desse modo, a atividade incorpora a noção de condução do futuro da coletividade guiada pelos governos, atuando de maneira contrária à lógica da improvisação e dos mantras de mercado. Segundo o autor, planejar é não deixar "que nos levem" e tratarmos de ser condutores do nosso próprio futuro (Matus, 1996b, p. 13).

Tendo isso em mente, no cenário de crise climática, o planejamento público possui um papel fundamental, pois a crise impacta diretamente a população, os ecossistemas e a economia. A gestão da mudança climática pode ser entendida como um ato de planejamento, pois se trata

de um processo coordenado de desenho, implementação e avaliação de ações voltadas tanto para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa quanto para a adaptação às mudanças climáticas (Cepal, 2024b). Tal processo tem por objetivo reduzir a vulnerabilidade da população, desenvolver infraestruturas adequadas e proteger os ecossistemas dos efeitos das mudanças climáticas, com uma visão de longo prazo (Idem, 2024, p. 40).

Diante disso, o planejamento governamental tem um papel central para alcançar os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. Entende-se que as autoridades de planejamento desempenham um papel crucial na liderança da articulação das políticas necessárias para o cumprimento dessa agenda (Cepal, 2018). Trata-se de instituições legitimadas para promover uma visão de longo prazo, articulada com os horizontes de curto e médio prazo (Cepal, 2018, p. 10). São também responsáveis por coordenar diversas escalas e setores de governo, buscar sinergia entre governo, sociedade civil e mercado e, por fim, assegurar a implementação eficaz das ações planejadas, por meio de políticas, programas e projetos, com suas respectivas alocações orçamentárias.

A apropriação dessa agenda no planejamento e nas políticas não deve ser encarada como um processo externo aos países no caminho para o desenvolvimento, mas sim como um referencial global que pode contribuir para que enfrentem seus desafios (Cepal, 2018). Portanto:

(...) os elementos da Agenda 2030 (objetivos, metas, indicadores, meios de implementação, horizonte temporal e princípios de integralidade, universalidade e de não deixar ninguém para trás) podem servir como *orientações* para o planejamento e a gestão pública voltados ao desenvolvimento sustentável. Espera-se que a incorporação da Agenda 2030 nos processos de planejamento do desenvolvimento dos países e no nível subnacional potencialize e garanta que os objetivos locais de desenvolvimento sejam alcançados de forma mais eficiente e equitativa (Cepal, 2018, p. 12).

De acordo com os dados do IBGE (Munic, 2020), dos 497 municípios gaúchos, a maior parte deles (304) adota apenas 20% das estratégias<sup>1</sup> permitidas pela legislação para lidar com questões ambientais, risco e tragédias, como planos e medidas de caráter preventivo. O cenário da Capital, Porto Alegre, é relativamente mais qualificado, possuindo 44% de 25 dispositivos mapeados. Ademais, o Indicador de Capacidade Municipal (ICM), que mede a

---

<sup>1</sup> O Instituto Cidades Sustentáveis (ICS, 2024) fez um levantamento sobre os planos e medidas de gerenciamento de riscos nos municípios brasileiros. Identificaram-se 25 estratégias voltadas para o enfrentamento de eventos como enchentes, inundações e deslizamentos de encostas. Entre essas estratégias estão: medidas preventivas integradas ao Plano Diretor e à Lei de Uso e Ocupação do Solo; a criação de uma lei específica para ações de combate às tragédias climáticas; a elaboração de um plano municipal de redução de riscos; a confecção de um mapa das áreas vulneráveis para identificação de zonas de maior risco; a implementação de um programa habitacional destinado à realocação de populações que vivem em áreas de risco; e a formulação de um plano de contingência para resposta rápida em situações de emergência. Os dados são ainda mais alarmantes para o cenário nacional, visto que mais de 90% das cidades brasileiras não têm estratégias suficientes para prevenir e gerir os riscos climáticos.

capacidade de gestão de riscos e desastres, indica que 70% dos municípios têm resultado do ICM como “inicial” ou “intermediário inicial”, evidenciando incipiente capacidade dos municípios na área (MIDR, 2024).

Assim, o desenvolvimento de um planejamento governamental de qualidade, que se preocupe em prevenir, mitigar e reduzir os impactos ocasionados pelas situações de risco, articulando as orientações da Agenda 2030, é um fator essencial para o enfrentamento dos eventos climáticos extremos que têm atingido o Rio Grande do Sul. Portanto, aferir o quanto o planejamento municipal tem inserido esses tópicos em seus planos plurianuais pode permitir visualizar o quanto as cidades afetadas pelas enchentes encontravam-se previamente preparadas para lidar com as adversidades ocorridas. Além disso, uma vez que as populações atingidas mais severamente tratavam-se dos residentes de favelas e comunidades urbanas (ORFIS, 2024), essas características podem, ainda, ser mobilizadas para o desenvolvimento de um planejamento urbano sustentável e mais equitativo a médio e longo prazo.

## **METODOLOGIA**

A presente pesquisa trata-se de um estudo de caráter qualitativo e descritivo, uma vez que analisa o conteúdo dos Planos Plurianuais (PPAs) elaborados pelos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS nas últimas gestões quadrienais (2022-2025), voltando-se a identificação de elementos e temáticas específicas em seu conteúdo interno. O recorte empírico estabelecido prezou a avaliação dos Planos Plurianuais pertencentes aos 34 municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, pois, conforme abordado no Estatuto das Cidades (2001), a presença dessa documentação trata-se de item obrigatório às cidades que integram quaisquer Regiões Metropolitanas brasileiras.

Os documentos utilizados para o desenvolvimento deste estudo foram coletados a partir dos portais oficiais de comunicação municipais. Dos 34 municípios da região, foi possível efetuar a coleta de todos os municípios destacados, no entanto, nem sempre os anexos encontravam-se inseridos nas plataformas. Quando não disponibilizados nas plataformas oficiais, repositórios de leis municipais foram consultados. Em seguida, os documentos foram inseridos em uma planilha compartilhada pelo grupo de pesquisa, associando-se outras informações úteis às análises futuras, como: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); o Índice de Capacidade Municipal (ICM); o PIB *Per Capita*; extensão territorial da cidade, entre outros. Esse processo deu origem a um banco de dados, com análises aprofundadas sobre os Planos Plurianuais municipais analisados, propiciando a emissão de *feedbacks* rápidos sobre como os municípios podem aprimorar seus planos estratégicos para o desenvolvimento de suas capacidades em resistir a situações extremas.

A análise dos planos ocorreu a partir de duas etapas. A primeira buscou analisar a estrutura interna dos PPAs, considerando a presença ou ausência dos seus elementos formais

obrigatórios. Essa etapa ocorreu utilizando como referência os manuais de elaboração do planejamento governamental, tais como o Manual de Elaboração do BNDES (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001); o Manual Técnico do Plano Plurianual 2020 - 2023, do Ministério da Economia (ME, 2020); e o Manual Técnico do Plano Plurianual 2024 - 2027 (MPO, 2023).

Com base nestes manuais, os seguintes elementos estruturantes foram apontados para o desenvolvimento de PPAs qualidade: mensagem de abertura; metodologia; diagnósticos; dimensões (que se dividem entre estratégica e tática); e a projeção orçamentária. Além disso, os manuais dispunham de direcionamentos específicos para o desenvolvimento de cada tópico, orientando como sua inclusão poderia ocorrer de forma qualificada para o desenvolvimento de ações da gestão municipal.

A partir desses apontamentos, foi possível analisar não apenas a presença dos elementos estruturantes dos PPAs, mas também a qualidade em sua inserção no planejamento. Ou seja, além de conferir se os Planos Plurianuais municipais dispunham de todos os elementos necessários à sua execução, essa etapa também permitiu analisar se esses componentes encontravam-se minimamente alinhados ao que os Manuais Técnicos traziam como direcionamento para o desenvolvimento de um Plano Plurianual de qualidade. Esse processo evidenciou potencialidades e fragilidades no desenvolvimento dos Planos Plurianuais municipais da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS.

No entanto, apesar de a avaliação desenvolvida auxiliar na visualização das principais fragilidades e potencialidades do planejamento estratégico municipal na RMPA; olhar apenas para esse fator, de maneira isolada, não constituiu um bom indicativo para aferir o quanto os municípios encontram-se preparados para o enfrentamento de crises causadas pelas mudanças climáticas extremas. Assim, foi necessária a adoção de uma segunda etapa qualitativa, que se voltou a identificar como os PPAs da Região Metropolitana de Porto Alegre incluíam, em seu planejamento estratégico prévio, ações que contribuíssem para o enfrentamento das situações de risco vivenciadas.

Na segunda etapa, a pesquisa avaliou se os planos, em seus elementos estruturais identificados, apresentavam indícios de planejamento estratégico para lidar com situações de risco a médio e longo prazo, a partir da inclusão de ações de Defesa Civil e/ou dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 11 e 13) no conteúdo interno.

Buscando compreender de que forma as ações de enfrentamento à situações de risco estão incluídas dentro do conteúdo dos Planos Plurianuais municipais, foram efetuadas consultas aos portais de comunicação oficiais do Governo Federal e Governo do Estado, prezando reunir políticas anteriores e determinações voltadas ao desenvolvimento de ações de Defesa Civil. A partir disso, identificaram-se as seguintes literaturas centrais: a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Brasil, 2012); a Política Nacional de Defesa Civil (MIN, 2007) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2020).

A partir da utilização das literaturas destacadas, e observando o conteúdo interno dos Planos Plurianuais municipais, efetuaram-se buscas pela utilização dos termos úteis ao desenvolvimento de ações da Defesa Civil. Buscou-se, portanto, dentro dos elementos estruturantes dos PPAs, pela presença de quaisquer dos seguintes termos reconhecidos pelas Políticas Nacionais: "Acidentes"; "Desabrigados"; "Desalojados"; "Desastres"; "Estado de calamidade pública"; "Plano de contingência"; "Prevenção"; "Preparação"; "Proteção"; "Defesa civil"; "Recuperação"; "Resposta a desastres"; "Risco de desastres"; "Situação de emergência"; "Vulnerabilidade", e "Desenvolvimento sustentável" (Brasil, 2012; MIN, 2007). Em seguida, analisou-se a forma que esses termos encontravam-se incluídos dentro do conteúdo, buscando compreender se a inserção da temática estava minimamente alinhada ao que preconizam as Políticas Nacionais de Defesa Civil destacadas.

As buscas também se voltaram a tentar identificar se alguma das ações defendidas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 11 e 13 encontravam-se incluídas de alguma maneira dentro dos Planos Plurianuais municipais. Combinando as etapas desenvolvidas nas fases 1 e 2 da pesquisa, deu-se origem a análises aprofundadas, que observaram tanto a construção dos Planos Plurianuais, quanto o seu conteúdo interno. As observações desenvolvidas poderão ser conferidas no tópico a seguir e poderão ser utilizadas para o desenvolvimento de ações do poder público para ampliar suas capacidades em enfrentar situações de risco.

## RESULTADOS

Em uma análise inicial, foi possível aferir que, dos 34 municípios pertencentes à Região Metropolitana de Porto Alegre, todos possuíam Plano Plurianual recente, abrangendo os anos de gestão entre 2022 e 2025. No entanto, apenas 29 Planos Plurianuais foram encontrados a partir da consulta aos portais oficiais de comunicação, ou aos repositórios de Leis. Esse fator evidencia um cuidado maior com a publicização do planejamento por parte dos municípios, em comparação com os expostos por (Lima et al, 2021; ). Esse fator pode estar conectado ao oferecimento de oficinas de desenvolvimento de Planos, que foram oferecidas pela SEPLAG e administradas pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (SEPLAG, 2017).

Apesar desses municípios terem disponibilizado seus Planos Plurianuais a partir de algum meio digital, nem sempre foi possível ter acesso aos seus anexos, que poderiam conter os uma maior descrição dos elementos estratégicos necessários à avaliação. Também, não foi possível aferir se esse fato se deu devido à inexistência dos elementos estruturais na própria documentação original; ou se os anexos apenas não foram divulgados pelas gestões municipais. Esse *gap*, na verdade, evidenciou que, apesar das formações estabelecidas pela SEPLAG, em 2017, terem contribuído para um maior índice de municípios que dispõem desse

instrumento, ainda existem carências quanto ao seu desenvolvimento e/ou à sua democratização.

Assim, abaixo é possível conferir a análise feita sobre os 29 municípios analisados, que dispunham de seus planos e anexos online. Os achados encontram-se sintetizados a partir de uma estrutura que, inicialmente, expõe a totalidade de Planos Plurianuais municipais que dispõem de determinado elemento estratégico e, em seguida, traz considerações a respeito da qualidade dos conteúdos anexados aos documentos formais. Essa estrutura é sintetizada na figura X abaixo.

**Figura 1** - Estrutura de análise de planos plurianuais municipais proposta, indicando o quantitativo de municípios que apresentaram cada elemento estratégico.



Fonte: elaborado pelos autores.

Ao observar a presença dos elementos estratégicos a partir da estrutura, de modo a analisar a qualidade de desenvolvimento dos Planos Plurianuais, foi possível atestar que, dos 29 municípios analisados, apenas 02 municípios, Porto Alegre e Canoas, apresentaram todos os elementos estruturantes apontados pelos Manuais Técnicos de desenvolvimento (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001; ME, 2020; MPO, 2023). A análise de cada elemento estratégico, junto a quantidade de municípios que o apresentou e as principais características de sua composição, é disposta nas subseções a seguir.

## **MENSAGEM DE ABERTURA**

Segundo o roteiro de elaboração de Planos Plurianuais, proposto pelo BNDES, os Planos Plurianuais devem contar com uma apresentação prévia (mensagem de abertura), que introduza a atual situação do município, as metas da gestão para os próximos quatro anos e os principais temas que serão abordados ao redor do documento (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001, p.16). No entanto, em relação à inclusão de uma mensagem de abertura, apenas Porto Alegre e Canoas apresentaram suas mensagens de abertura em conformidade com o que estabelecem os Manuais Técnicos oficiais.

Ainda, a maioria dos municípios analisados inseriram apenas os artigos que regulamentavam a Lei acompanhados, ou não, por menções à aprovação do projeto em câmara. Como pode ser conferido no exemplo do município de Sapucaia do Sul, que dispunha apenas da seguinte afirmação: “/.../PREFEITO MUNICIPAL DE SAPUCAIA DO SUL, faço saber que a Câmara de Vereadores aprovou e eu, com fundamento no artigo 82, inciso III, da Lei Orgânica do Município, sanciono a seguinte LEI” (Sapucaia do Sul, 2021).

Em relação à inclusão de preocupações com situações de risco, apenas o município de Canoas anexou, em sua mensagem de abertura, conteúdos úteis ao desenvolvimento de ações contra desastres, como a preocupação no desenvolvimento de programas e ações voltados ao desenvolvimento urbano sustentável (Canoas, 2021, p. 08-09). Ainda, em consulta ao seu conteúdo interno, é possível aferir que a inclusão da temática ocorreu mediante preocupações iniciais com os impactos que a Covid-19 ocasionou na saúde da população e na economia do município, porém, esse fator parece ter propiciado um olhar mais atento para programas e ações voltados ao enfrentamento de calamidades e à promoção do desenvolvimento sustentável (Canoas, 2021, p.07-15).

## **METODOLOGIA**

De acordo com os manuais consultados, é crucial que o município explicita as etapas metodológicas seguidas para o desenvolvimento das ações propostas ao redor do Plano Plurianual, de modo a expor os caminhos e decisões tomadas que delinearão as necessidades estabelecidas. Em relação a isso, o manual técnico desenvolvido aborda que a metodologia possui a finalidade de “conferir caráter estratégico ao PPA, de forma a torná-lo instrumento efetivo de governança da ação governamental, direcionado para avaliação de resultados, e não somente para o monitoramento da execução físico-financeira.” (MPO, 2023, p. 24).

Em relação à presença desse elemento estratégico, apenas 06 municípios apresentaram suas metodologias na composição de seus Planos Plurianuais, sendo eles: Porto Alegre, Canoas, Glorinha, Rolante, Santo Antônio da Patrulha e Sapiranga. O restante dos municípios analisados, ou não explicitaram suas metodologias de desenvolvimento, ou não as disponibilizaram enquanto anexo. Dentre aqueles que não expuseram devidamente suas etapas metodológicas, era perceptível uma certa falta de compreensão sobre esse elemento. Isso pode ser conferido no caso do município de São Jerônimo, que em seu 7º art. expõe que o desenvolvimento da metodologia do PPA está sob competência da “Secretaria de Governo e/ou Planejamento” (São Jerônimo, 2021, p.03-05), anexando, em seguida, as competências da Secretaria, porém sem explicitar os processos considerados para o desenvolvimento do Plano Plurianual em questão.

## **DIAGNÓSTICOS**

Em relação aos diagnósticos, o Manual de desenvolvimento do Ministério da Economia, estabelece que esse elemento é crucial não apenas para avaliação do atual cenário e das

demandas da população, mas também para subsidiar o desenvolvimento dos programas e ações estabelecidos em qualquer Plano Plurianual (ME, 2020). Assim, estima-se que os diagnósticos funcionem como uma espécie de relatório, que indique a situação atual dos problemas e principais gargalos dos municípios, avaliando a possibilidade de mudanças ou continuação das políticas municipais existentes (ME, 2020, p.47).

Dentre os PPAs analisados, 04 municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre apresentavam diagnósticos, sendo eles: Porto Alegre, Canoas, Santo Antônio da Patrulha e Sapiranga. Dentre aqueles que apresentaram seus diagnósticos, não foi possível perceber uma coesão temática, os diagnósticos variavam entre si e apresentaram uma conexão direta com as diferentes metas estabelecidas por cada município. A exemplo disso, encontra-se o município de Porto Alegre, que anexou diagnósticos a respeito da efetividade do serviço público, o que incentivou, posteriormente, o desenvolvimento de um programa de promoção à desburocratização de processos (Porto Alegre, 2021, p.05-36).

Sobre o estabelecimento de diagnósticos úteis para o desenvolvimento de metas, programas e ações voltados ao enfrentamento de situações de crise ambiental, apenas Porto Alegre e Canoas anexaram. Conferindo o material, é possível aferir que esses diagnósticos voltam-se a exposição dos impactos ocasionados pela Covid-19, durante os anos 2020-2021. Ao consultar as páginas 08 a 10 do Plano Plurianual de Porto Alegre, e as páginas 07 a 09 do Plano Plurianual de Canoas, percebe-se que esses resultados subsidiaram o desenvolvimento de programas e ações úteis ao enfrentamento de situações de crise ambiental e sanitária, ainda que não se tratassem de diagnósticos relacionados à desastres ambientais (Porto Alegre, 2021, p.08-10; Canoas, 2021, p.). Os demais municípios não disponibilizaram seus anexos, ou não dispunham desse elemento estratégico em seus Planos Plurianuais.

### **TEMAS E/OU EIXOS ESTRATÉGICOS DO PPA**

Seguindo o que aborda o Manual do Ministério da Economia, os temas e/ou eixos estratégicos deverão ser incluídos nos Planos como forma de expor os principais problemas identificados pelos diagnósticos. Esse elemento possui por finalidade orientar as prioridades de desenvolvimento de programas, metas e ações de cada Plano Plurianual (ME, 2020, p.18 - 20). Seguindo o que é estabelecido a partir dos manuais técnicos, dos municípios analisados, apenas 03: Porto Alegre, Canoas e Santo Antônio da Patrulha, chegaram a levantar e detalhar seus temas e/ou eixos estratégicos.

Em relação às cidades que apresentaram seus eixos, esses variavam de acordo com as prioridades estabelecidas por cada gestão. Em Porto Alegre, por exemplo, é possível identificar a presença de um eixo estratégico específico, intitulado "Eixo Gestão", que trata dos temas: aperfeiçoamento da gestão; aprimoramento da eficiência da máquina pública; e equilíbrio fiscal e previdenciário (Porto Alegre, 2021, p.03). Já no município de Canoas, todos os eixos e temas encontravam-se ligados à promoção do desenvolvimento sustentável, melhorias na infraestrutura urbana, além de inclusão de um eixo específico voltado à

qualificação da gestão (Canoas, 2021, p.11). Além disso, o município de Santo Antônio da Patrulha, apesar de anexar esse elemento estratégico, não apresentou eixos/temas voltados à promoção da resiliência às situações de risco ou do desenvolvimento sustentável.

## **DIRETRIZES**

Ao analisar o Manual técnico de elaboração do MPO, é possível conferir que o estabelecimento das diretrizes auxiliam no processo formatação de

“um plano que combina aspectos políticos e técnicos para implementação das políticas públicas, observando critérios e procedimentos legais e orçamentários-financeiros, de forma a garantir viabilidade, confiabilidade e efetividade ao planejamento” (MPO, 2023, p.14).

Assim, quanto às diretrizes apontadas em PPAs, 10 municípios conseguiram apresentá-las nos seus planos: Porto Alegre, Campo Bom, Canoas, Eldorado do Sul, Guaíba, Ivoti, Nova Santa Rita, Santo Antônio da Patrulha, São Sebastião do Caí e Sapiranga.

Dos municípios que expuseram suas diretrizes, assim como no caso dos temas e eixos estratégicos, foi possível identificar que alguns municípios seguiram uma estrutura básica para determinação das diretrizes muito semelhante entre si. Assim, os municípios de Gravataí, Santo Antônio da Patrulha, Eldorado do Sul e Sapucaia do Sul, apresentaram enquanto diretrizes, apesar de terem inserido suas diretrizes, apresentaram o mesmo excerto a seguir:

“I – valorização do cidadão-usuário como motivo de qualquer ação governamental; II – participação da sociedade na escolha de prioridades, acompanhamento e avaliação dos resultados; III – forte ênfase nas ações que envolvam o desenvolvimento humano; IV – Equilíbrio nas contas públicas; V – a excelência na gestão”(Gravataí, 2021; Santo Antônio da Patrulha, 2021; Eldorado do Sul, 2021; Sapucaia do Sul, 2021).

Ainda, apenas os municípios de Campo Bom e Canoas apresentaram diretrizes voltadas ao desenvolvimento sustentável, inclusão das ODS 11 e 13 e/ou enfrentamento de situações de risco. Os demais Planos Plurianuais não expuseram ou não dispunham de diretrizes.

## **OBJETIVOS**

A partir do Manual de desenvolvimento de PPAs, publicado pelo Ministério da Economia, é possível conferir que existe um rol, composto pelos objetivos, metas, programas e ações e indicadores, que devem ser anexados conjuntamente nos PPA's, configurando itens obrigatórios uma vez que estabelecem uma dimensão tática aos documentos, principalmente porque a coesão entre esses elementos será o principal fator de impacto na promoção da intersectorialidade entre as diversas políticas implementadas pelos municípios (ME, 2020, p.20).

A partir das consultas feitas ao banco de dados desenvolvido, esse elemento estratégico trata-se de um dos componentes que mais foram incluídos nos Planos Plurianuais, talvez por assumir um caráter obrigatório na composição dos Programas e Ações municipais. Assim os objetivos estão apresentados de forma clara nos PPAs correspondentes em 17 municípios: Porto Alegre, Araricá, Canoas, Dois Irmãos, Esteio, Guaíba, Igrejinha, Ivoti, Montenegro, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo e Sapiranga.

Dos municípios que expuseram seus objetivos, apenas Esteio, Canoas, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha e Sapiranga apresentaram objetivos ligados ao cumprimento dos ODS 11 e 13 e/ou ao desenvolvimento de resiliência municipal em situações de risco. Os demais municípios possuíam objetivos principais conectados à ampliação do sistema de saúde e de educação.

## **METAS**

Como exposto anteriormente, as metas também compõem a dimensão tática dos Planos Plurianuais, sendo expostas em forma de estimativas quantitativas a serem alcançadas durante a gestão vigente (ME,2020; MPO,2023). As metas servirão para destinar o que cada programa visará alcançar a partir de sua implementação, sendo cruciais para o estabelecimento de políticas mais efetivas, uma vez que subsidia a avaliação da implementação dos programas a partir de uma comparação com os indicadores anexados (MPO, 2023, p.17).

A definição de metas nos PPAs analisados esteve restrito a 10 municípios: Porto Alegre, Canoas, Dois Irmãos, Esteio, Glorinha, Gravataí, Ivoti, Nova Santa Rita, Santo Antônio da Patrulha e Sapiranga. Ainda, apenas os municípios de Gravataí, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha e Sapiranga expuseram metas relacionadas ao desenvolvimento ambiental e que cumpriam com os ODS 11 e 13. Os demais Planos Plurianuais possuíam por metas centrais a ampliação de serviços básicos já prestados pelo poder público e ampliação dos serviços básico de saúde e escolar.

É válido, ainda, fazer um adendo de que muitos municípios demonstraram dificuldades em compreender qual a finalidade do elemento estratégico, ou como ele deveria ser estruturado no Plano Plurianual, confundindo-o com outros elementos estratégicos de caráter quantitativo, como a Projeção Orçamentária e os indicadores. Esse fato pode ser conferido a partir do exemplo de Viamão, que inseriu as projeções orçamentárias gerais de cada programa no lugar das metas a serem alcançadas pelo município (Viamão, 2021, p.04-12).

## **PROGRAMAS E AÇÕES**

Os programas e ações tratam-se dos principais elementos dos Planos Plurianuais. Eles que estabelecerão o ponto de partida para a atuação dos diversos serviços públicos oferecidos por determinado município, fomentando a transversalidade e a intersetorialidade entre as políticas prestadas (MPO, 2023, p.13).

Talvez por estar intimamente atrelado às projeções orçamentárias, ou seja, à destinação de recursos para execução das ações municipais, esse elemento estratégico foi o mais presente dentre todos os outros elementos estruturais dos PPAs analisados, sendo observado em 20 municípios: Porto Alegre, Araricá, Canoas, Dois Irmãos, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Igrejinha, Ivoti, Montenegro, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, Sapiranga e Viamão.

Os principais programas e ações voltavam-se à prestação e ampliação dos serviços básicos prestados pelo município, principalmente dos serviços de saúde básica e educação de base. Em relação ao desenvolvimento de programas e ações voltados ao desenvolvimento da resiliência do município às situações de risco e à inclusão dos ODS 11 e 13; 10 municípios incluíram programas e ações de fomento e ampliação da atuação da Defesa Civil; e 07 municípios anexaram programas ligados ao desenvolvimento sustentável das cidades.

## **INDICADORES**

Como exposto anteriormente, em composição com o estabelecimento das metas, os indicadores possuem a função de facilitar a compreensão sobre a execução dos programas e ações propostos pelos municípios, contribuindo com a avaliação da implementação de determinada política implementada (MPO, 2023, p.17; ME, 2020, p.20).

Quanto a esse elemento, foi possível observar que os indicadores estavam presentes no PPA de 11 municípios: Canoas, Esteio, Guaíba, Montenegro, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Rolante, Santo Antônio da Patrulha e Sapiranga. Ainda assim, dos municípios que demonstraram a presença de indicadores, nem todos possuíam indicadores úteis ao desenvolvimento da resiliência municipal às situações de risco ou ao cumprimento dos ODS 11 e 13. Apenas Esteio, Canoas e Guaíba anexaram indicadores úteis à avaliação de suas políticas de Defesa Civil. Ainda, em Porto Alegre, nem todos os programas possuíam indicadores anexados, assim, somente 08 programas expuseram esse elemento (Porto Alegre, 2021).

Os demais Planos Plurianuais ou não anexaram seus indicadores, ou, frequentemente confundiam o elemento com os demais elementos quantitativos, assim, não sendo considerados. Além disso, alguns municípios como Nova Santa Rita e Portão, apesar de terem inserido células para a exposição dos indicadores, deixaram esse excerto da documentação em branco.

## **PROJEÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

Por fim, as projeções orçamentárias tratam-se do orçamento em si, que será destinado para a execução dos Programas e Ações propostos pelos municípios (MPO, 2023, p.26). Sobre isso, é importante pontuar que a destinação prévia de recursos financeiros para lidar com situações de risco podem impactar, em muito, na execução das políticas de Defesa Civil, influenciando diretamente na rapidez de resposta dos municípios às situações de emergência ambiental.

Assim, por estar completamente atrelado à manutenção e execução das atividades propostas pelo poder público, as projeções orçamentárias estavam presentes em 19 municípios, através de seus PPAs. Porto Alegre, Araricá, Canoas, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Igrejinha, Ivoti, Montenegro, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Rolante, São Jerônimo, São Leopoldo, Sapiranga e Viamão, anexaram as projeções orçamentárias, com as expectativas dos gastos públicos por ano e por quadriênio de gestão.

Em relação às áreas que receberam maior destinação de verbas, encontravam-se: a saúde básica, a educação e a manutenção da gestão (pagamento de folha de funcionários), respectivamente. Apenas o município de Porto Alegre fugiu à regra, tendo seus maiores investimentos inseridos na implementação de um programa voltado à eficiência da máquina pública (Porto Alegre, 2021, p. 37).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Essa pesquisa buscou compreender como os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), em seu planejamento estratégico (Planos Plurianuais), têm incluído ações de enfrentamento à situações de risco, prezando ainda pelo desenvolvimento sustentável das cidades. Para isso, os Planos Plurianuais municipais foram analisados, buscando-se pela presença dos elementos estratégicos; pela inclusão da temática do enfrentamento às crises ambientais e pela integração de iniciativas voltadas ao cumprimento dos ODS 11 e 13 (Vainer; Albuquerque; Garson, 2001; ME,2020; MPO,2023)

Os achados evidenciam que, apesar das formações ministradas pela SEPLAG (2017) terem resultado em melhorias quanto à disponibilidade dos PPAs nos portais oficiais de comunicação municipal; a inclusão dos elementos estratégicos ainda é incipiente, assim como a integração das temáticas do enfrentamento à situações de risco e da inclusão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Ainda, é preciso considerar que a temática da preparação para lidar com situações de crise ambiental nem sempre encontrava-se conectada ao desenvolvimento de ações da Defesa Civil. Assim, como no caso de Canoas, onde se observou que as projeções orçamentárias para emergências só ocorreram devido à experiências prévias de desastres que assolaram o município, como no caso da Covid-19.

No que foi possível analisar, é perceptível a necessidade de ampliar a qualidade dos planos e promover sua integralização com as demais políticas estabelecidas pelos municípios, como forma de capacitar o Estado para se tornar resiliente às situações de risco vivenciadas na capital gaúcha. Assim, é preciso que o poder público desenvolva mais capacitações profissionais, em parceria com os municípios e com os técnicos responsáveis, sobre o pleno desenvolvimento e divulgação desses planos. Desse modo, será possível planejar e coordenar previamente ações para a promoção do enfrentamento, resiliência, mitigação, preparação e superação das consequências dos eventos climáticos extremos.

É preciso pontuar que a análise desenvolvida limitou-se apenas aos Planos Plurianuais que possuíam quaisquer de seus anexos digitalizados e divulgados em alguma das plataformas consultadas. Sendo assim, é possível que outros documentos complementares aos Planos Plurianuais existam, mas não tenham sido anexados, comprometendo uma análise fiel da real qualidade dos Planos. No entanto, esse fator evidencia achados relevantes quanto à disponibilidade dessas informações à população e à transparência das instituições sobre seus investimentos.

Os resultados expostos fazem parte dos achados prévios de uma pesquisa em rede, que considera, ainda, a avaliação de outros planos de gestão municipais, como: dos planos diretores, dos planos de contingência e dos planos de ação da Defesa Civil; e que tem analisado o potencial do planejamento urbano para a redução dos impactos ocasionados pelos desastres ambientais e situações de risco na Região Metropolitana de Porto Alegre.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, S. C.; COUTO, L. F. Apresentação. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 27. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. p. 5-7.

BOUCKAERT, G. The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? *In*: DRECHSLER, W.; WHIMSTER, S. (Eds.). **Max Weber Studies Special Issue: The Neo-Weberian State**, Vol. 23, 1, 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. 1997.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINDPEC e o conselho nacional de proteção e defesa civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, 10 abr. 2012.

CANOAS. **Plano Plurianual Democrático: PPA 2022 - 2025**. Prefeitura Municipal de Canoas, 2021. Disponível em: <<https://sistemas.canoas.rs.gov.br/domc/docs/PPA-2022-2025.pdf>>. Acesso em: 25. out. 2024.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado**. Brasília: IPEA, 2011, 59p..

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. (Orgs.). PPA 2012 - 2015 : experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: IPEA, 2015, 308p..

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Quanta, 2020, 53p..

CEPAL. **Avaliação dos efeitos e impactos das inundações no Rio Grande do Sul: novembro 2024**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Santiago: Nações Unidas, 2024a. 303p.. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicacoes/81035-avaliacao-efeitos-impactos-inundacoes-rio-grande-sulrio-sul-novembro-2024>. Acesso em: 30 nov. 2024.

CEPAL. **Guía metodológica: planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago: *Naciones Unidas*, 2018, 57p.. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43963-guia-metodologica-planificacion-la-implementacion-la-agenda-2030-america-latina>. Acesso em: 24 nov. 2024.

CEPAL. **Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, 2023: un Estado preparado para la acción climática**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas, 2024b, 244 p.. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/69075-panorama-la-gestion-publica-america-latina-caribe-2023-un-estado-preparado-la>. Acesso em: 28 nov. 2024.

CRAÍDE, Sabrina. **Eleições: em porto alegre, gestão de risco deve ser prioridade**. em Porto Alegre, gestão de risco deve ser prioridade. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-10/eleicoes-em-porto-alegre-gestao-de-risco-deve-ser-prioridade>. Acesso em: 17 out. 2024.

ELDORADO DO SUL. **LEI MUNICIPAL Nº 5.266, DE 15 DE SETEMBRO DE 2021**. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Eldorado do Sul para o período de 2022 a 2025, e dá outras providências. Prefeitura de Eldorado do Sul, 2021. Leis Municipais. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/plano-plurianual-2022-2025-eldorado-do-sul-rs>>. Acesso em: 25. out. 2024.

GRAVATAÍ. **Relatórios do Plano Plurianual - PPA**. Plano Plurianual -PPA. Portal da Transparência. Município de Gravataí, 2021. Disponível em: <<https://gravatai.atende.net/transparencia/item/plano-plurianual-ppa>>. Acesso em: 25. out. 2024.

LIMA, Luciana Leite. *et al.* **Planejamento governamental nos municípios brasileiros**: em direção a uma agenda de pesquisa. Cadernos EBAPE.BR, v. 18, p. 323-335, 2020a

LIMA, Luciana Leite. *et al.* Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, 2020b.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993. t. 1.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente**: governantes governados. São Paulo: Fundap, 1996a.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. 2. ed. Brasília: Ipea, 1996b.

ME. **Manual Técnico do Plano Plurianual 2020 - 2023**. Ministério da Economia. Brasília: Ministério da Economia, 2020.

MIDR. **Indicador de Capacidade Municipal (ICM)**. Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/icm>. Acesso em: 03 jun. 2024.

MIN. **Política Nacional de Defesa Civil**. Ministério da Integração Nacional. Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007.

MPO. **Manual Técnico do Plano Plurianual 2024 - 2027**. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023.

NASCIMENTO, Ingrid Cristine Rodrigues; COELHO, Fernando de Souza; OLENSCKI, Antonio Roberto Bono; SILVA, Raphael Borella Pereira da. **Plano Plurianual com Densidade Macroestratégica na Gestão Pública Municipal**: descrição e análise do processo de elaboração do PPA do município de Osasco (2018-2021). Teoria e Prática em Administração,

v. 10, n. 1, jan./jun. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21714/2238-104X2020v10i1-48655>. Acesso em: 2 dez. 2024.

OLENSCKI, Antonio Roberto Bono; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir Aparecido; TERENCE, Ana Cláudia Fernandes; PERES, Ursula Dias. Densidade macroestratégica na gestão pública municipal no Brasil: uma abordagem analítico-metodológica de PPA's e de variáveis político-administrativas. **RACE - Revista De Administração, Contabilidade e Economia**, 16(3), pp. 911–932.

ONU. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Tradução de Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil. - Organização das Nações Unidas. Nova Iorque: ONU, 2020. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em 15 jun. 2024.

ORFIS - Observatório da Regularização Fundiária de Interesse Social. **Consequências sociais e jurídicas das cheias**: mapeamento das favelas e comunidades urbanas na área diretamente afetada em Porto Alegre. Nota Técnica. Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/direito/wp-content/uploads/2024/07/NT-ORFIS-2024-Mapeamento-vilas-populares-ADA-POA-finalv2.pdf>. Acesso em: 14 set. 2024.

PAPI, Luciana Pazini; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa; DEMARCO, Diogo Joel. A PEC 188/2019 e a desarticulação do planejamento local: Avaliação ex-ante da extinção da obrigatoriedade constitucional do plano plurianual. *In*: **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 13, n. 2, p. 191–213, 2022a. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/44284>. Acesso em: 19 nov. 2024.

PAPI, Luciana Pazini; AGUIAR, Rafael Barbosa; LIMA, Luciana Leite; LUI, Lizando. Planejamento governamental e capacidades estatais nos municípios brasileiros. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2021.

PAPI, Luciana Pazini; THOMPSON, Gislaine; PADILHA, Pablo Ziolkowski. **Como construir uma administração pública resiliente às crises?** Não é diminuindo o Estado que se atingirá eficiência na prestação de serviços e combate à crise como se evidenciou na catástrofe no RS. Disponível em: <https://sul21.com.br/opiniao/2024/06/como-construir-uma-administracao-publica-resiliente-as-criSES-por-luciana-pazini-papi-gislaine-thompson-e-pablo-padilha/>. Acesso em: 25 out. 2024.

PAPI, Luciana Pazini; HORSTMANN, Guilherme; PADILHA, Pablo Ziolkowski. Institucionalidade e Potencialidades do Plano Plurianual Municipal: uma análise da região metropolitana de Porto Alegre. *In: Boletim de Análise Político-Institucional*, n.34, 2023, Brasília: IPEA.

PAPI, Luciana Pazini; CÉSAR, Carolina Cunha; HORSTMANN, Guilherme; PADILHA, Pablo Ziolkowski. Capacidades burocráticas e desempenho do planejamento governamental local: uma análise da região metropolitana de Porto Alegre/RS. *In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD*, 46., 2022b. Evento Online. Anais... Anpad, 2022.

PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo Joel; LIMA, Luciana Leite. Capacidades estatais e planejamento governamental municipal: uma análise do Rio Grande do Sul. *In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*, 6., 2019, Salvador, Bahia. Anais... Salvador: Ebap, p. 1-16, 2019.

PAULO, Luís Fernando Arantes. A encruzilhada do Plano Plurianual: entre a extinção e o fortalecimento. *Boletim de Análise Político-Institucional*. Rio de Janeiro: Ipea, n. 27, p. 11-18, 2021.

PEDUZZI, Pedro. **Das 441 cidades em calamidade no RS, só 69 pediram recursos federais**. Agência Brasil, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2024-05/das-441-cidades-em-calamidade-no-rs-so-69-pediram-recursos-federais>. Acesso em: 24 out. 2024.

PEREIRA, José Roberto; REZENDE, João Batista. **Gestão Pública Municipal**. Curitiba: Editora CRV, 2017, 232p..

PORTO ALEGRE. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025 e dá outras providências**. 03 set. 2021. Disponível em: [https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu\\_doc/sites/smpae/Lei%2012.865.21%20-%20Plano%20Plurianual%202022-2025%20\(PPA\).pdf](https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smpae/Lei%2012.865.21%20-%20Plano%20Plurianual%202022-2025%20(PPA).pdf). Acesso em: 18 nov. 2024.

ICS. **Eleições municipais**: Grandes desafios das capitais brasileiras. Brasília: Instituto Cidades Sustentáveis, 2024. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/paginas/grandes-desafios-capitais>. Acesso em: 19 out. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Boletim evento adverso**: Impactos das chuvas e cheias extremas no Rio Grande do Sul em maio de 2024. Porto Alegre: Emater/RS, 2024. 54 p. Disponível em:

<https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos/202406/relatorio-sisperdas-evento-enchentes-em-maio-2024.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2024.

SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA. **Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Santo Antônio da Patrulha e dá outras providências**. 03 ago. 2021. Disponível em: <https://santoantoniodapatrulha.rs.gov.br/wp-content/uploads/2024/09/PPA-2022-2025-Lei-8872-2021-Plano-Plurianual.pdf>. Acesso em: 25 out. 2024.

SÃO JERÔNIMO. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022 - 2025 e dá outras providências**. 11 ago. 2021. Disponível em: [https://www.saojeronimo.rs.gov.br/uploads/norma/23257/ppa\\_2022\\_2025.pdf](https://www.saojeronimo.rs.gov.br/uploads/norma/23257/ppa_2022_2025.pdf). 18 nov. 2024.

SAPUCAIA DO SUL. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025 e dá outras providências**. 23 set. 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-plurianual-sapucaia-do-sul-rs>. Acesso em: 18 nov. 2024.

SEPLAG - Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Elaboração de Planos Plurianuais Municipais (PPAs) - 2018 - 2021**. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2017.

SOARES, Jussara. **Mais de 130 municípios gaúchos pediram ajuda ao governo federal**. CNN, 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/mais-de-130-municipios-gauchos-pediram-ajuda-ao-governo-federal/>. Acesso em 02 dez. 2024.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Plano plurianual: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios - manual de elaboração**. Brasília. BNDES, 2001.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: Uma trajetória conceitual. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 93-109, mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/hdLsr4FXMpVZWPJ7XswRRbj/#>. Acesso em: 30 nov. 2024.

TONI, Jackson de. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público**. Brasília: Cadernos Enap, 2021.