

Quando a água retorna à cidade: consensualidade administrativa e prevenção de desastres urbanos.

When water returns to the city: administrative consensuality and prevention of urban disasters

Johnny Edson Souza Vieira de Jesus¹

RESUMO

O artigo analisa a relação entre urbanização, transformação do ciclo hidrológico nas cidades e governança institucional na gestão das enchentes urbanas, com ênfase nos instrumentos administrativos de coordenação e consensualidade. Parte-se da premissa de que as enchentes urbanas não podem ser compreendidas apenas como eventos naturais ou problemas de infraestrutura, mas como fenômenos resultantes de processos territoriais, ambientais, sociais e institucionais que estruturam o espaço urbano. O estudo adota abordagem qualitativa de natureza jurídico-institucional, com base em revisão bibliográfica, análise normativa e exame de instrumentos de governança pública aplicáveis à gestão de riscos urbanos. Inicialmente, demonstra-se que a urbanização intensiva, a impermeabilização do solo, a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis e a fragilidade do planejamento territorial alteram o funcionamento do ciclo hidrológico e ampliam a vulnerabilidade das cidades a enchentes e inundações. Em seguida, apresenta indícios de que a gestão desses eventos envolve múltiplos atores institucionais e sociais, incluindo órgãos ambientais, defesa civil, saneamento, assistência social, setor imobiliário, organizações da sociedade civil e população, configurando cenário de governança complexa. Por fim, sustenta-se que instrumentos como decisão administrativa coordenada, audiências públicas, termos de ajustamento de conduta e mesas técnicas contribuem para a construção de soluções mais legítimas, eficientes e cooperativas. Conclui-se que a prevenção e mitigação das enchentes urbanas dependem não apenas de obras estruturais, mas também do fortalecimento de mecanismos de coordenação e consensualidade administrativa na gestão do território urbano.

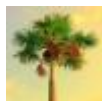
Palavras-chave: Consensualidade administrativa; Enchentes urbanas; Governança ambiental; Cidades; Gestão de riscos.

ABSTRACT

This article analyzes the relationship between urbanization, transformations in the urban hydrological cycle, and institutional governance in the management of urban flooding, with emphasis on

¹ Procurador Jurídico efetivo do Município de Votorantim/SP e ex-Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Lindóia-SP. Especialista em Direito Processual Civil (Mackenzie) e Direito Público (PUC-MG). Mestrando em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais (Escola Paulista de Direito) e graduando em Filosofia. Atua nas áreas de Direito Administrativo, Constitucional e Processual, com ênfase em Tribunais de Contas. Lattes <https://lattes.cnpq.br/5998070474362127>





administrative instruments of coordination and consensual decision-making. The study is based on the premise that urban flooding cannot be understood solely as a natural event or an infrastructure problem, but rather as a phenomenon resulting from territorial, environmental, social, and institutional processes that shape urban space. The research adopts a qualitative approach of a legal-institutional nature, grounded in bibliographic review, normative analysis, and the examination of public governance instruments applicable to urban risk management. Initially, the study demonstrates that intensive urbanization, soil impermeabilization, the occupation of environmentally sensitive areas, and weaknesses in territorial planning alter the functioning of the hydrological cycle and increase cities' vulnerability to flooding events. It then highlights that the management of such events involves multiple institutional and social actors, including environmental agencies, civil defense structures, sanitation policies, social assistance systems, the real estate sector, civil society organizations, and the population, thus constituting a complex governance environment. Finally, the article argues that mechanisms such as coordinated administrative decisions, public hearings, terms of adjustment of conduct, and technical coordination forums contribute to the development of more legitimate, efficient, and cooperative solutions. The study concludes that the prevention and mitigation of urban flooding depend not only on structural infrastructure investments but also on the strengthening of institutional coordination and consensual governance mechanisms in urban territorial management.

Keywords: Urban flooding; public governance; administrative consensuality; hydrological cycle; urban planning.

1 INTRODUÇÃO

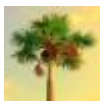
As enchentes urbanas têm se tornado fenômeno recorrente em diversas cidades brasileiras, produzindo impactos sociais, econômicos e ambientais significativos. Tradicionalmente compreendidas como eventos associados a fatores climáticos ou hidrológicos, essas ocorrências passaram a ser analisadas, nas últimas décadas, também como resultado de processos estruturais de urbanização, ocupação territorial e organização institucional das políticas públicas.

Diante desse cenário, a intensificação da impermeabilização do solo, a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis e a insuficiência de instrumentos de planejamento urbano têm contribuído para alterar o funcionamento do ciclo hidrológico nas cidades, ampliando a frequência e a intensidade de episódios de inundação.

Sob essa perspectiva, as enchentes urbanas podem ser compreendidas como expressão de processos complexos que envolvem transformações ambientais, padrões de urbanização e arranjos institucionais de governança territorial. Desse modo, sua ocorrência indica não apenas desafios de natureza técnica, mas também questões relacionadas à coordenação administrativa e à gestão integrada de políticas urbanas.



Esta revista adota a licença (CC BY-NC), permitindo o compartilhamento do conteúdo com atribuição de autoria e vedação de uso comercial.



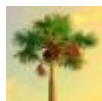
Nesse cenário, a gestão dos riscos associados às enchentes urbanas envolve a atuação simultânea de múltiplos agentes institucionais, incluindo órgãos ambientais, estruturas de defesa civil, políticas de saneamento básico, planejamento urbano, assistência social, além da participação de agentes privados e organizações da sociedade civil. A presença de diversos centros decisórios permite observar a complexidade da governança das cidades e revela a necessidade de mecanismos capazes de promover coordenação institucional, diálogo entre atores e construção compartilhada de soluções para problemas públicos complexos.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar a relação entre urbanização, transformação do ciclo hidrológico nas cidades e governança institucional na gestão das enchentes urbanas, com especial atenção aos instrumentos administrativos de coordenação e consensualidade utilizados na atuação estatal. Parte-se da hipótese de que a gestão eficaz desses eventos depende não apenas da implementação de obras de infraestrutura ou medidas técnicas de drenagem urbana, mas também da adoção de mecanismos institucionais capazes de articular interesses diversos, reduzir conflitos administrativos e fortalecer processos decisórios cooperativos.

Para tanto, o estudo adota abordagem qualitativa de natureza jurídico-institucional, baseada na análise de legislação, doutrina especializada e estudos sobre governança pública e políticas urbanas. A investigação busca identificar como instrumentos de coordenação administrativa e mecanismos de participação social podem contribuir para a construção de respostas institucionais mais adequadas à gestão de riscos urbanos associados às enchentes.

O artigo está estruturado em quatro partes principais. Inicialmente, analisa-se o processo de urbanização e suas implicações para a transformação do ciclo hidrológico nas cidades. Em seguida, examinam-se as dinâmicas de governança urbana envolvidas na gestão institucional das enchentes. Na terceira parte, são apresentados os principais instrumentos de coordenação e consensualidade administrativa utilizados na gestão desses riscos. Por fim, são apresentadas as considerações finais, nas quais se discutem as implicações institucionais da governança colaborativa para a prevenção e mitigação de enchentes urbanas.





2 ENCHENTES URBANAS E TRANSFORMAÇÃO DO CICLO DA ÁGUA NAS CIDADES

Segundo Barbosa Junior e Santos (2014), o processo de urbanização brasileiro intensificou-se ao longo do século XX no contexto da industrialização que sucedeu os ciclos econômicos baseados na produção açucareira, na mineração e no café. Nesse período, a expansão das atividades industriais e do setor de serviços estimulou fluxos migratórios significativos do campo para as cidades, fenômeno historicamente identificado como êxodo rural.

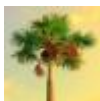
Esse deslocamento populacional contribuiu para um crescimento urbano acelerado e frequentemente desordenado, impulsionado pela ampliação das atividades econômicas urbanas e pela crescente oferta de serviços nas cidades. A concentração de oportunidades de trabalho e de infraestrutura urbana consolidou os centros urbanos como polos de atração populacional, intensificando o processo de urbanização em diversas regiões do país.

Como consequência, o rápido aumento populacional nas cidades produziu transformações significativas na organização do espaço urbano, frequentemente associadas à formação de padrões de segregação socioespacial. Nesse processo, grupos de maior renda tendem a concentrar-se em áreas mais estruturadas ou centrais das cidades, enquanto parcelas socialmente mais vulneráveis passam a ocupar regiões periféricas, ampliando desigualdades territoriais no ambiente urbano.

Torres, Pina e Oliveira (2018, p. 44) afirmam que o crescimento acelerado e frequentemente desordenado das metrópoles brasileiras evidenciou a necessidade de instrumentos institucionais capazes de ordenar o espaço urbano. Esse processo está associado a desequilíbrios nas políticas regionais e nacionais, que contribuíram para a expansão das cidades sem planejamento adequado. Diante desse cenário, a organização do espaço habitável passa a exigir mecanismos capazes de conciliar diferentes necessidades sociais, como habitação, trabalho, lazer e circulação, elementos historicamente vinculados à noção de função social da cidade.

A consolidação do planejamento urbano surge, assim, como resposta institucional à complexidade da organização das cidades contemporâneas. Por meio dele busca-se orientar a ocupação do território urbano e estruturar o crescimento das cidades de modo a atender às





demandas da população, promovendo melhores condições de vida e maior equilíbrio na distribuição das funções urbanas. A atuação do planejamento urbano está associada a princípios voltados à promoção do bem-estar coletivo, especialmente aqueles relacionados à função social da propriedade, à legalidade, à hierarquia normativa e à igualdade no acesso aos espaços urbanos.

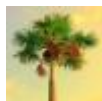
Entre os instrumentos centrais do planejamento urbano destaca-se o Plano Diretor. Previsto no art. 182 da Constituição Federal de 1988, esse instrumento tornou-se obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes. Posteriormente, a Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamentou o dispositivo constitucional e consolidou o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, destinado a orientar a organização territorial das cidades e a promover uma gestão urbana mais racional e integrada (Torres; Pina; Oliveira, 2018, p. 45).

Apesar da centralidade do planejamento urbano no ordenamento territorial das cidades, sua implementação permanece desigual no contexto brasileiro. Levantamentos recentes indicam que diversos municípios que deveriam possuir instrumentos formais de planejamento urbano ainda não cumprem essa exigência normativa. Estimativas divulgadas na imprensa nacional apontam que pelo menos 136 municípios brasileiros que, por lei, deveriam possuir mecanismos estruturados de planejamento territorial permanecem em situação de irregularidade, revelando limitações institucionais na organização e gestão do espaço urbano (Dias, 2026).

A fragilidade desses instrumentos de planejamento tende a ampliar processos de ocupação urbana desordenada, especialmente em áreas ambientalmente sensíveis, como margens de rios e regiões de várzea. Nessas circunstâncias, a expansão urbana ocorre frequentemente sem a consideração adequada das dinâmicas ambientais do território. Sob essa perspectiva, a urbanização intensiva e a ocupação irregular do solo contribuem para alterações significativas no ciclo hidrológico urbano. A impermeabilização do solo, a canalização de cursos d'água e a supressão de áreas naturais de drenagem passam a intensificar a ocorrência de enchentes nas cidades.

A vulnerabilidade das cidades brasileiras a eventos hidrológicos extremos evidência que os impactos da urbanização sobre o território urbano não constituem fenômeno isolado. Levantamentos recentes indicam que 1.942 municípios brasileiros apresentam algum grau de





suscetibilidade a desastres naturais associados a deslizamentos, enxurradas e inundações, afetando milhões de pessoas em diferentes regiões do país. Entre os estados, Minas Gerais concentra o maior número de municípios expostos a esse tipo de risco, com aproximadamente 283 cidades classificadas como suscetíveis a eventos dessa natureza.

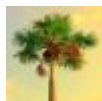
Os dados demonstram que a expansão urbana e a ocupação do território sem adequado planejamento territorial podem ampliar significativamente a vulnerabilidade das cidades a eventos climáticos e hidrológicos extremos (G1, 2025). Esse cenário de vulnerabilidade urbana está diretamente relacionado às transformações ambientais provocadas pela urbanização sobre o funcionamento do ciclo hidrológico natural.

O ciclo hidrológico natural é composto por uma complexa interação de processos físicos, químicos e biológicos responsáveis pela circulação da água no ambiente. Entretanto, a intervenção humana sobre o território, especialmente por meio da urbanização intensiva e da concentração populacional no espaço urbano, tende a produzir alterações significativas nesse sistema natural. A ocupação do solo, a modificação da cobertura vegetal e a implantação de infraestrutura urbana interferem diretamente na dinâmica hidrológica, podendo gerar impactos relevantes tanto para os ecossistemas quanto para as próprias populações humanas (TUCCI, 2003).

A expansão urbana e a intensificação da ocupação humana do solo produzem transformações profundas na estrutura ecológica dos ambientes naturais. A remoção da cobertura vegetal e a substituição de superfícies naturais por áreas impermeáveis alteram significativamente a dinâmica dos ecossistemas urbanos, afetando suas respostas a eventos climáticos extremos, como chuvas intensas. Esses processos estão associados à compactação do solo, à intensificação da erosão e à degradação das paisagens naturais, fenômenos que tendem a reduzir a capacidade de absorção e retenção da água no ambiente urbano (SILVA et al., 2024).

Além das alterações hidrológicas, tais transformações ambientais impactam também o equilíbrio térmico das cidades. A supressão de áreas vegetadas e a redução da umidade ambiental favorecem a formação de ilhas de calor urbanas, fenômeno caracterizado pela elevação das temperaturas em áreas densamente urbanizadas. A ausência de vegetação e de superfícies naturais de evapotranspiração compromete mecanismos naturais de regulação





térmica, intensificando o aquecimento do ambiente urbano e agravando os efeitos das transformações ambientais decorrentes da urbanização (Silva et al., 2024).

A urbanização passa a desempenhar papel central na transformação do funcionamento do ciclo hidrológico nas cidades. A substituição de áreas naturais por superfícies impermeáveis, associada à canalização de cursos d'água e à ocupação de áreas de drenagem natural, altera os processos de infiltração, escoamento superficial e armazenamento da água no território urbano. Essas transformações tendem a intensificar a ocorrência de enchentes e outros eventos hidrológicos extremos nas cidades.

A produção teórica contemporânea tem destacado que os riscos ambientais não se distribuem de forma homogênea na sociedade. Ao contrário, tais riscos tendem a seguir padrões estruturais de desigualdade social. Conforme argumenta Beck (2011, p. 41), embora a modernidade produza novos tipos de riscos, sua distribuição frequentemente reproduz a lógica das desigualdades sociais já existentes. Nessa perspectiva, enquanto a riqueza tende a concentrar-se nas camadas superiores da estrutura social, os riscos ambientais e urbanos acabam recaindo de forma mais intensa sobre grupos socialmente vulneráveis.

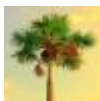
No ambiente urbano, essa dinâmica manifesta-se de maneira particularmente evidente. Populações de menor renda são frequentemente deslocadas para áreas mais expostas a riscos ambientais, como encostas, margens de rios e regiões sujeitas a inundações. Assim, fenômenos como enchentes urbanas não podem ser compreendidos apenas como eventos naturais ou técnicos, mas também como expressão de processos sociais e territoriais que produzem desigualdades na exposição ao risco.

As transformações ambientais e territoriais decorrentes da urbanização demonstram que as enchentes urbanas não podem ser compreendidas apenas como fenômenos naturais, mas como resultado de processos sociais, institucionais e territoriais que estruturam o espaço das cidades. A partir dessa perspectiva, torna-se necessário analisar os instrumentos institucionais e as formas de governança voltadas à prevenção e gestão desses riscos no ambiente urbano.

3 GOVERNANÇA URBANA E GESTÃO INSTITUCIONAL DAS ENCHENTES NAS CIDADES

A governança urbana surge no contexto de transformações nas formas tradicionais de gestão das cidades. Em lugar de modelos centralizados e estritamente hierárquicos de atuação





estatal, observa-se a emergência de arranjos institucionais baseados na coordenação entre múltiplos atores por meio de redes de cooperação, parcerias institucionais e espaços deliberativos. Esses mecanismos passam a desempenhar papel relevante na formulação e implementação de políticas urbanas, refletindo a complexidade crescente das dinâmicas sociais, econômicas e ambientais presentes nas cidades contemporâneas (BRAGA JUNIOR; ALVES, 2021, p. 17).

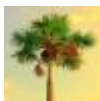
A discussão sobre governança urbana também envolve a análise do potencial das parcerias institucionais na reconstrução das dinâmicas sociais e territoriais das cidades. No contexto das cidades marcadas por desigualdades estruturais, a cooperação entre diferentes atores institucionais pode ultrapassar a mera gestão administrativa de políticas públicas, assumindo papel relevante na recomposição do tecido social e na ampliação das condições de cidadania. Nesse sentido, iniciativas baseadas em arranjos cooperativos podem contribuir para reorientar a ação estatal em direção a territórios historicamente negligenciados, especialmente áreas caracterizadas por urbanização informal, promovendo intervenções voltadas à melhoria da qualidade ambiental urbana, à provisão de infraestrutura e à sustentabilidade da ocupação do espaço urbano (Ferreira; Moreira, 2000).

Além disso, tais mecanismos de governança podem fortalecer formas ampliadas de participação social, permitindo que a cidadania se manifeste não apenas no âmbito local ou comunitário, mas também em relação à cidade como um todo e às dinâmicas mais amplas da sociedade contemporânea (Ferreira; Moreira, 2000).

As cidades contemporâneas desempenham papel central nas dinâmicas econômicas, científicas e tecnológicas, tornando-se polos de atração populacional e concentrando uma parcela significativa das atividades humanas. Esse processo intensifica a demanda por recursos naturais e por infraestrutura urbana, produzindo pressões crescentes sobre os sistemas ambientais. Nesse cenário, a expansão das atividades urbanas tende a ampliar problemas associados à poluição ambiental e à degradação dos ecossistemas urbanos, fatores que contribuem para o aumento da vulnerabilidade das cidades diante das mudanças climáticas (Pugliese, 2021, p. 11).

Nesse ambiente urbano, a gestão institucional dos riscos urbanos passou a ser estruturada no Brasil por meio da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. A norma estabelece diretrizes para a





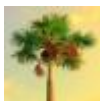
organização do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), responsável por coordenar ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação diante de desastres naturais e tecnológicos. A política busca integrar diferentes níveis federativos e articular a gestão de riscos com outras políticas públicas relacionadas ao ordenamento territorial, ao planejamento urbano, à gestão de recursos hídricos e à proteção ambiental, reconhecendo a complexidade dos fenômenos associados aos desastres urbanos (BRASIL, 2012).

A proteção da vida e da integridade das pessoas constitui um dos fundamentos da atuação estatal diante de situações de desastre. Nesse cenário, a política de defesa civil organiza ações voltadas à prevenção, preparação, resposta e recuperação diante de eventos adversos que possam comprometer a segurança da população. Conforme destaca a Secretaria Nacional de Defesa Civil, a finalidade central desse sistema institucional consiste na redução de desastres, orientando a atuação do poder público para a proteção da vida, do patrimônio e do meio ambiente em situações de risco (Brasil, 2007, p. 5).

A gestão dos riscos urbanos associados a enchentes também se relaciona com a organização das políticas públicas de saneamento básico. Diante desse cenário, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil, definindo-o como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais voltadas ao abastecimento de água potável, ao esgotamento sanitário, à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, bem como à drenagem e ao manejo das águas pluviais urbanas. Ao incorporar a drenagem urbana como componente do saneamento básico, a legislação reconhece a importância dessas infraestruturas para a prevenção de alagamentos e para a gestão sustentável das águas nas cidades (Brasil, 2007).

Além das estruturas institucionais voltadas à gestão ambiental e à proteção e defesa civil, a atuação do sistema de assistência social também desempenha papel relevante na resposta a situações de desastre. No âmbito da política ambiental, os órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) participam das ações relacionadas à proteção ambiental e à gestão territorial, especialmente em contextos de degradação ambiental e vulnerabilidade urbana. Paralelamente, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) assume função central na proteção das populações afetadas por eventos extremos, particularmente





grupos socialmente vulneráveis que tendem a sofrer de forma mais intensa os impactos de enchentes e calamidades públicas.

Nesse sentido, a política de assistência social orienta a elaboração de planos de ação que contemplem tantas medidas preventivas quanto respostas emergenciais, garantindo atendimento especializado às populações atingidas e a proteção de seus direitos fundamentais. Essas ações pressupõem articulação intersetorial entre diferentes políticas públicas e instâncias institucionais, incluindo a participação dos Conselhos de Assistência Social e a incorporação dessas estratégias nos Planos Municipais de Assistência Social (SIGAS, 2023).

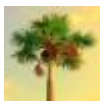
A gestão de áreas urbanas sujeitas a riscos geológicos e hidrológicos também envolve a adoção de políticas habitacionais voltadas à proteção das populações expostas a situações de perigo. Em muitos casos, a prevenção de desastres exige a remoção de moradores de áreas consideradas inseguras, especialmente em regiões sujeitas a deslizamentos ou inundações. Contudo, tais medidas devem ser acompanhadas por políticas públicas capazes de garantir alternativas habitacionais adequadas, evitando a reprodução de ciclos de precariedade urbana.

Nesse arranjo institucional, a legislação brasileira prevê que os ocupantes sejam previamente notificados acerca das decisões administrativas de remoção e das alternativas habitacionais disponibilizadas pelo poder público, cabendo aos municípios assegurar abrigos provisórios, assistência emergencial e mecanismos de acesso a soluções habitacionais definitivas (Ferreira, 2019, p. 91). A ausência dessas medidas pode configurar remoções arbitrárias e violações de direitos humanos, uma vez que a proteção das populações afetadas por riscos ambientais deve ser acompanhada por políticas públicas voltadas à garantia do direito à moradia e à dignidade das pessoas deslocadas (Ferreira, 2019, p. 91).

Além da atuação das instituições públicas responsáveis pela gestão de desastres e pela implementação de políticas urbanas, organizações da sociedade civil também desempenham papel relevante no enfrentamento das consequências sociais das enchentes. Essas instituições frequentemente atuam em parceria com governos locais e comunidades afetadas, contribuindo para a assistência emergencial e para a reconstrução das condições de vida das populações atingidas.

Um exemplo desse tipo de iniciativa pode ser observado no projeto “Além das Enchentes”, desenvolvido pela organização AVSI Brasil no município de Goiana (PE), voltado ao apoio de crianças e famílias em situação de vulnerabilidade social afetadas por eventos de





inundação. A iniciativa envolve ações de assistência social, apoio psicossocial e atividades educativas destinadas à recuperação comunitária após os impactos do desastre, demonstrando a relevância da participação da sociedade civil na construção de estratégias de resposta e resiliência diante de eventos climáticos extremos (AVSI BRASIL, 2023).

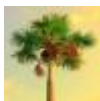
A produção e a transformação do espaço urbano nas cidades contemporâneas não resultam apenas da atuação do poder público ou das organizações da sociedade civil, sendo também fortemente influenciadas por agentes privados, especialmente empresas do setor imobiliário. Incorporadoras, construtoras, loteadores e investidores desempenham papel relevante na dinâmica de expansão urbana, participando ativamente da implantação de empreendimentos habitacionais, comerciais e de infraestrutura que redefinem os padrões de ocupação do território.

Nessa perspectiva, tais agentes econômicos configuram-se como atores relevantes nos processos de governança urbana, uma vez que suas decisões de investimento e desenvolvimento imobiliário impactam diretamente a organização do espaço urbano, a utilização do solo e as condições ambientais das cidades. Assim, a atuação do setor imobiliário também se insere no conjunto de interesses e responsabilidades envolvidos na gestão dos riscos urbanos, especialmente em contextos relacionados à impermeabilização do solo, à expansão urbana e à intensificação de fenômenos como enchentes e alagamentos.

A sociedade civil também constitui ator relevante nas dinâmicas que influenciam a ocorrência e a intensificação de enchentes nas cidades. Determinadas práticas cotidianas relacionadas ao uso do espaço urbano podem contribuir para a degradação do ambiente urbano e para o agravamento dos riscos hidrológicos. Entre essas práticas destacam-se o descarte irregular de resíduos, a deficiência na coleta e limpeza urbana, o aumento da poluição ambiental e a obstrução de vias públicas e sistemas de drenagem.

Esses processos produzem efeitos negativos que tendem a se retroalimentar, gerando impactos como a desvalorização imobiliária, prejuízos ao turismo, dificuldades de mobilidade urbana e problemas de saúde pública. Nesse sentido, tais fatores integram um conjunto de mecanismos urbanos interrelacionados que podem potencializar os danos decorrentes de enchentes e inundações, ampliando seus efeitos sobre a estrutura física e socioeconômica das cidades (Lopes et al., 2020).





A análise dos diferentes arranjos institucionais envolvidos na gestão das enchentes urbanas evidencia que o enfrentamento desses eventos não se limita à atuação isolada de um único órgão ou política pública. Ao contrário, envolve a participação simultânea de múltiplos atores institucionais, incluindo estruturas estatais responsáveis pela proteção e defesa civil, políticas de saneamento básico, gestão ambiental, assistência social e habitação, além da atuação de organizações da sociedade civil, agentes privados do setor imobiliário e da própria população.

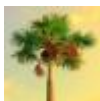
Essa multiplicidade de atores revela a natureza complexa da governança urbana associada à gestão de riscos nas cidades, na qual diferentes interesses, competências institucionais e práticas sociais se entrelaçam na produção e na administração do espaço urbano. Nesse cenário, torna-se evidente que a prevenção e a mitigação das enchentes dependem de mecanismos de coordenação capazes de articular essas diversas dimensões institucionais e sociais, favorecendo a construção de estratégias integradas de gestão urbana e redução de vulnerabilidades socioambientais.

4 INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO E CONSENSUALIDADE NA GESTÃO DE ENCHENTES URBANAS

A atividade de negociação e consenso entre Administração Pública e particulares passa a assumir papel relevante no processo de identificação e harmonização de interesses públicos e privados. Nesse processo, a Administração deixa de concentrar exclusivamente a definição do interesse público por meio de decisões unilaterais, passando a adotar práticas mais abertas ao diálogo e à participação social. Esse movimento contribui para reduzir a centralidade de atos autoritários e reforça a utilização de mecanismos de mediação e negociação como instrumentos voltados à composição de conflitos e à construção compartilhada de soluções administrativas (Medauar, 2003, p. 211).

No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 14.210/2021 introduziu a figura da decisão administrativa coordenada no âmbito federal, por meio de sua inserção na Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo na Administração Pública. O instituto foi inspirado em experiências estrangeiras voltadas à coordenação de decisões administrativas envolvendo múltiplas competências institucionais, destacando-se a conferência de serviços prevista na





legislação italiana (Lei nº 241, de 7 de agosto de 1990, art. 14) e a conferência procedimental disciplinada pelo Código do Procedimento Administrativo português (arts. 77-81) (Didier; Fernandez, 2022, p. 20).

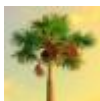
Nesse contexto, a decisão administrativa coordenada configura-se como técnica procedimental de adoção discricionária destinada a possibilitar a atuação conjunta de diferentes órgãos ou entidades administrativas. O mecanismo permite a reunião simultânea dos agentes decisórios para deliberação coordenada sobre matérias que envolvam sobreposição total ou parcial de competências entre três ou mais setores, órgãos ou entidades. Sua utilização mostra-se especialmente adequada em situações nas quais a relevância do tema ou a existência de divergências institucionais possa comprometer a eficiência e a celeridade do processo administrativo. (Didier; Fernandez, 2022, p. 21).

A ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura urbana voltada à prevenção de desastres permite identificar a relevância do planejamento e da coordenação administrativa na gestão de riscos ambientais nas cidades. Informações divulgadas pela Casa Civil da Presidência da República indicam que o Governo Federal destinou aproximadamente R\$ 11,7 bilhões para obras de drenagem urbana e contenção de encostas, medidas voltadas à mitigação de enchentes e deslizamentos em diferentes regiões do país (Brasil, 2025).

Esse tipo de política pública relaciona-se com a evolução dos modelos de gestão estatal observada nas últimas décadas, marcada pela transição de uma administração pública burocrática para uma administração gerencial. Nesse novo paradigma, destacam-se elementos como a descentralização política e administrativa, a delegação de maior autonomia aos gestores públicos, a redução de estruturas hierárquicas excessivamente rígidas e a adoção de mecanismos de controle voltados a resultados, com foco na eficiência da atuação estatal e no atendimento das necessidades da sociedade (Bresser Pereira, 1996, p. 6).

A busca por maior eficiência na atuação estatal, característica dos modelos contemporâneos de gestão pública, tem ampliado a complexidade das decisões administrativas relacionadas à implementação de políticas públicas e à realização de obras de grande vulto, como aquelas destinadas à prevenção de enchentes e à contenção de desastres urbanos. Sob essa perspectiva, a tomada de decisões unilaterais por parte da Administração tende a revelar limitações diante da multiplicidade de interesses institucionais, econômicos e sociais envolvidos. A gestão desses problemas passa a demandar formas mais amplas de coordenação





entre diferentes órgãos públicos, atores privados e a sociedade civil, favorecendo processos decisórios baseados no diálogo institucional e na participação. É nesse cenário que ganha relevo o conceito de governança pública, entendido como conjunto de mecanismos institucionais voltados à articulação entre diversos atores na formulação e implementação de políticas públicas complexas.

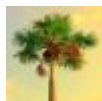
A governança pública pode ser compreendida como um modelo de ação coletiva baseado na interação entre múltiplos atores institucionais e sociais envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. Nesse contexto, reconhece-se que nenhum agente, nem mesmo o Estado, detém capacidade isolada para controlar integralmente os processos decisórios. Diante da complexidade dos problemas públicos e da existência de múltiplos centros de poder, a governança passa a depender da coordenação entre diferentes instituições e da cooperação entre atores diversos, reduzindo a lógica unilateral da atuação administrativa e estimulando práticas orientadas ao diálogo e à construção conjunta de soluções (Dantas, 2020, p. 268).

Nessa seara, instrumentos de participação institucional assumem papel relevante na construção de soluções para problemas públicos complexos. Entre esses mecanismos destaca-se a audiência pública administrativa, entendida como instrumento colocado à disposição da Administração Pública para promover o diálogo com atores sociais interessados em determinado tema de interesse público. P

Por meio desse procedimento, é possível coletar informações, opiniões técnicas e contribuições da sociedade, além de permitir a apresentação de propostas e críticas relacionadas à matéria em debate, ampliando a transparência e a participação social nos processos decisórios administrativos (César, 2011, p. 359). Além dos mecanismos participativos, o ordenamento jurídico brasileiro também contempla instrumentos consensuais voltados à solução extrajudicial de conflitos envolvendo a Administração Pública e particulares.

Entre esses instrumentos destaca-se o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), amplamente utilizado no Direito Público como mecanismo destinado a assegurar a adequação de condutas às exigências legais por meio de acordos firmados entre órgãos públicos e agentes privados. Esse instrumento permite a resolução consensual de controvérsias sem a necessidade de instauração de processo judicial, favorecendo soluções mais céleres e cooperativas para conflitos que envolvem interesses públicos relevantes (Barros, 2023, p. 63).





Em situações que envolvem elevada complexidade técnica ou institucional, também se observa a utilização de espaços de coordenação administrativa voltados à articulação entre diferentes órgãos públicos e atores envolvidos na implementação de políticas públicas. Nesse contexto, as chamadas mesas técnicas constituem instâncias de diálogo institucional destinadas à análise conjunta de problemas e à construção de soluções técnicas e administrativas compartilhadas, contribuindo para a coordenação entre instituições e para a racionalização da tomada de decisões em temas que demandam atuação interinstitucional (MONTEIRO; BORDIN, 2024).

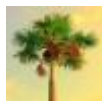
Diante desse cenário, observa-se que a gestão das enchentes urbanas transcende a adoção de soluções exclusivamente técnicas ou estruturais, exigindo também a construção de arranjos institucionais capazes de coordenar múltiplos atores e interesses presentes na governança das cidades. Instrumentos como a decisão administrativa coordenada, as audiências públicas, os termos de ajustamento de conduta e as mesas técnicas revelam a crescente incorporação de mecanismos de diálogo, cooperação e participação na atuação administrativa contemporânea.

Esses instrumentos não apenas ampliam a capacidade de coordenação entre órgãos públicos e atores sociais, mas também contribuem para a construção de soluções mais legítimas, eficientes e socialmente adequadas para problemas públicos complexos. Nesse sentido, a consensualidade administrativa e os mecanismos de governança colaborativa passam a desempenhar papel relevante na formulação e implementação de políticas urbanas voltadas à prevenção de desastres e à gestão sustentável do território, indicando que a resposta institucional às enchentes nas cidades depende, cada vez mais, da articulação entre diferentes centros decisórios e da construção de soluções compartilhadas entre Estado e sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidenciou que as enchentes urbanas não podem ser compreendidas apenas como fenômeno hidrológico ou problema de infraestrutura urbana, mas como resultado de processos complexos de ocupação territorial, transformações ambientais e fragilidades institucionais na coordenação de políticas públicas. A urbanização intensiva, associada à impermeabilização do solo, à ocupação de áreas de várzea e à





insuficiência de planejamento territorial, contribuiu para alterar significativamente o funcionamento do ciclo hidrológico nas cidades, ampliando a frequência e a intensidade de eventos de inundação.

A partir desse diagnóstico, o artigo demonstrou que a gestão das enchentes urbanas envolve a atuação simultânea de múltiplos atores institucionais, órgãos ambientais, estruturas de defesa civil, políticas de saneamento, assistência social, agentes privados e sociedade civil, configurando um cenário típico de governança pública plural. Nesse sentido, soluções baseadas exclusivamente em decisões administrativas unilaterais mostram-se insuficientes para lidar com a complexidade desses problemas.

Em resposta a essa realidade, observa-se a crescente incorporação de instrumentos de coordenação e consensualidade administrativa, tais como decisões administrativas coordenadas, audiências públicas, termos de ajustamento de conduta e mesas técnicas. Esses mecanismos permitem ampliar a participação social, promover a articulação entre instituições e construir soluções mais adequadas para conflitos que envolvem interesses públicos complexos.

Assim, conclui-se que a prevenção e a mitigação das enchentes urbanas dependem não apenas de investimentos em infraestrutura hidráulica, mas também do fortalecimento de mecanismos institucionais capazes de promover diálogo, cooperação e coordenação entre os diferentes atores envolvidos na gestão do território urbano. Nesse sentido, a governança pública baseada em instrumentos consensuais revela-se elemento relevante para a construção de políticas urbanas mais eficientes, legítimas e sustentáveis.

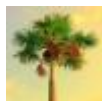
REFERÊNCIAS

AVSI BRASIL. **Além das enchentes: projeto de apoio a famílias afetadas por inundações em Goiana (PE)**. 2023. Disponível em: <https://www.avsibrasil.org.br>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BARBOSA JUNIOR, Rui Ferreira; SANTOS, Moacir José dos. A urbanização das cidades. In: **Congresso Internacional de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento**, 2., 2014, Taubaté. Anais [...]. Taubaté: Universidade de Taubaté, 2014. Disponível em:



Esta revista adota a licença (CC BY-NC), permitindo o compartilhamento do conteúdo com atribuição de autoria e vedação de uso comercial.



https://unitau.br/files/arquivos/category_154/MPH1081_1427392152.pdf. Acesso em: 12 mar. 2026.

BARROS, Caio Lúcio Fenelon Assis. O termo de ajustamento de conduta como espécie de convênio público: uma análise jurídica e doutrinária. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 13. ed. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/839/608>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRAGA JUNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes Braga; ALVES, Danuta Miranda da Silveira. Governança urbana na perspectiva da regularização fundiária. **Revista FIDES**, Natal, v. 12, n. 1, 2021. Disponível em: <https://revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/619>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Governo do Brasil destina R\$ 11,7 bilhões para obras de drenagem e contenção de encostas**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2025/setembro/governo-do-brasil-destina-r-11-7-bilhoes-para-obras-de-drenagem-e-contencao-de-encostas>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em: 12 mar. 2026.

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 – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. **Secretaria Nacional de Defesa Civil. Política nacional de defesa civil**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 12 mar. 2026.

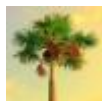
BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 1996. Disponível em: <https://mail.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2026.

CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem: mediação, conciliação e Resolução CNJ 125/2010**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

CÉSAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **Revista de Direito da Universidade Católica de Brasília**, Brasília, v. 5, n. 2,



Esta revista adota a licença (CC BY-NC), permitindo o compartilhamento do conteúdo com atribuição de autoria e vedação de uso comercial.



p. 356-384, jul./dez. 2011. Disponível em:

<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/download/3124/1933/10782>. Acesso em: 12 mar. 2026.

DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22, n. 127, p. 261-280, jun./set. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2020v22e127-2304>. Acesso em: 12 mar. 2026.

DIAS, Pâmela. **Falta de plano diretor deixa 136 municípios fora da lei no país**. O Globo, Rio de Janeiro, 12 jan. 2026. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/lauro-jardim/post/2026/01/falta-de-plano-diretor-deixa-136-municipios-fora-da-lei-no-pais.ghtml>. Acesso em: 12 mar. 2026.

FERREIRA, Allan Ramalho. Tratamento jurídico de moradias em áreas de risco geológico-geotécnico e “circuito de precariedade”. **Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 1, p. 71-96, 2019. Disponível em: <https://ojs.defensoria.sp.def.br/index.php/RDPSP/article/download/85/31/>. Acesso em: 12 mar. 2026.

FERREIRA, João Sette Whitaker; MOREIRA, Tomás Antônio. Governança urbana no contexto das cidades subdesenvolvidas. In: **CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE URBANISMO**, 9., 2000, Recife. Anais [...]. Recife: 2000. Disponível em: https://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/ferreira_governurbana.pdf. Acesso em: 12 mar. 2026.

G1. **Mapa mostra estados com mais municípios sob risco de desastre natural; MG é estado com mais áreas**. G1 Minas Gerais, 18 dez. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2025/12/18/mapa-mostra-estados-com-mais-municipios-sob-risco-de-desastre-natural-mg-e-estado-com-mais-areas.ghtml>. Acesso em: 12 mar. 2026.

LOPES, Everaldo Carneiro et al. **Os potenciais impactos gerados por enchentes e inundações: possíveis alternativas para minimização desses eventos sobre as estruturas da cidade de Jacobina-BA**. Disponível em: <https://repositorio-api.animaeducacao.com.br/server/api/core/bitstreams/f39b8b30-4488-4e33-a1be-f02f39e4825c/content>. Acesso em: 12 mar. 2026.

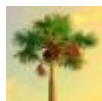
MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MONTEIRO, Egle; BORDIN, Newton Antônio Pinto. **Mesas técnicas**. São Paulo: Tribunal de Contas do Município de São Paulo, 2024. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/38930>. Acesso em: 12 mar. 2026.

PUGLIESE, Nahuel. **Evolución de la gobernanza climática en grandes ciudades de Latinoamérica: análisis de casos Ciudad de Buenos Aires, Ciudad de México y São**



Esta revista adota a licença (CC BY-NC), permitindo o compartilhamento do conteúdo com atribuição de autoria e vedação de uso comercial.



Paulo. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, 2021. Disponível em: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/items/40d7f28b-c707-4cfd-ab62-dd8df0423d0d>. Acesso em: 12 mar. 2026.

SIGAS. A atuação da assistência social em situações de calamidades públicas e emergenciais. Recife: Sistema de Gestão da Assistência Social, 2023. Disponível em: <https://www.sigas.pe.gov.br/files/03242023102059-caderno.a.atuacao.da.as.em.emergencia.calamidade publica.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2026.

SILVA, João Victor Araújo da et al. Mapeamento da evolução histórica do uso e ocupação do solo no município de João Pessoa, Paraíba, de 1985 a 2022. **Revista Geográfica**, v. 8, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.22481/rg.v8.e2024.e15608.pt>. Acesso em: 12 mar. 2026.

TUCCI, Carlos E. M. Inundações e drenagem urbana. In: TUCCI, Carlos E. M.; BERTONI, Juan C. (org.). **Inundações urbanas na América do Sul**. Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2003.

