

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO
SOCIAL

CAMILA MAGALHÃES NÉLSIS

**DESASTRES E INTERSETORIALIDADE DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE SANTA
CATARINA**

FLORIANÓPOLIS

2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO
SOCIAL

Camila Magalhães Nélsis

**OS DESASTRES E INTERSETORIALIDADE DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE SANTA
CATARINA**

Dissertação apresentada à
Banca de Defesa do
Programa de Pós-
Graduação em Serviço
Social da Universidade
Federal de Santa Catarina.
Orientadora: Prof^ª. Dr^a
Rosana de Carvalho
Martinelli Freitas

FLORIANÓPOLIS
2012

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Nélsis, Camila Magalhães

Desastres e Intersetorialidade das Políticas Públicas no
Estado de Santa Catarina [dissertação] / Camila Magalhães
Nélsis ; orientadora, Rosana de Carvalho Martinelli
Freitas - Florianópolis, SC, 2012.

206 p. ; 21cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em
Serviço Social.

Inclui referências

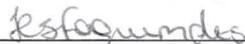
1. Serviço Social. 2. Desastres. 3. Intersetorialidade.
4. Políticas Públicas. 5. Estado de Santa Catarina. I.
Freitas, Rosana de Carvalho Martinelli. II. Universidade
Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em
Serviço Social. III. Título.

Camila Magalhães Nélsis

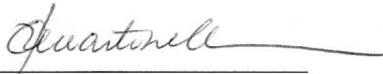
DESASTRES E INTERSETORIALIDADE DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS NO ESTADO DE SANTA CATARINA

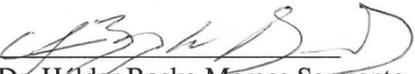
Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de
“Mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-
Graduação em Serviço Social

Florianópolis, 29 de agosto de 2012.


Prof.^a Helenara Silveira Fagundes, Dr.^a
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:


Prof.^a, Dr.^a Rosana de Carvalho Martinelli Freitas,
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina


Prof., Dr. Hélder Boska Moraes Sarmiento,
Membro Interno
Universidade Federal de Santa Catarina


Prof.^a, Dr.^a Noemia Bohn,
Universidade Regional de Blumenau
Membro Externo


Prof.^a, Dr.^a Isa de Oliveira Rocha,
Universidade do Estado de Santa Catarina
Membro Externo

DEDICATÓRIA

Àqueles que acreditam na soma dos esforços para tornar a política de fato pública e de interesse do cidadão.

Àqueles que acreditam que a luta pela redemocratização do País não foi em vão e que a participação pública na política é fundamental para conquista do direito de viver e habitar em segurança em um País que se diz de todos.

Àqueles que, mesmo nos momentos mais frágeis e de insegurança, cumpriram o seu dever de salvar, resgatar e cuidar de vidas acometidas por desastres.

Àqueles que lutam para que não seja mais preciso aprender com a dor, chega de dor!

Àqueles que acreditam que a intersetorialidade entre as políticas públicas possam indicar caminhos menos tortuosos para prevenção e respostas aos desastres.

Por fim, dedico aos chamados “sonhadores” marxistas, que leem, refletem, escrevem e encontram coragem, pois sim, ainda é preciso tê-la, para afirmar que a exploração capitalista desenfreada destrói sonhos e vidas. E que a bandeira “um outro mundo é possível (e absolutamente necessário)”, permaneça hasteada.

AGRADECIMENTOS

Muitos me deram forças e incentivo durante a jornada no Programa de Pós- Graduação em Serviço Social (PPGSS), e, desde já, anticipo minhas desculpas a quem quer que mereça ser citado e porventura não tenha sido, já que são tantos a agradecer... De março de 2010, quando ingressei no curso, a agosto de 2012, muitos episódios ocorreram, e se não fossem todos vocês, como teria vivido e vencido mais esta etapa?

De praxe, como bons brasileiros esperançosos e temerosos a Deus que somos, agradeço a Deus. Então, a Ti agradeço por, enfim, chegar até aqui!

Agradeço minha Orientadora, Prof.^a Dr.^a Rosana de Carvalho Martinelli Freitas, por todo o ensinamento e momentos de reflexão proporcionados ao longo da construção deste estudo.

Agradeço ao Prof. Dr. Hélder Boska Moraes Sarmiento, Prof.^a Dr.^a Noemia Bohn e Prof.^a Dr.^a Isa de Oliveira Rocha, pela leitura do material, sugestões e presenças nos importantíssimos momentos de Qualificação e Defesa deste trabalho. Por meio deles, estendo meus agradecimentos a todos os professores do Curso.

A instigação à leitura, pesquisa e escrita de artigos, ensaios e apresentações de trabalhos não seria a mesma se não fossem compartilhados com colegas de Curso tão espetaculares! Obrigada a todos!

Agradeço à Paola Azevedo e todos os estagiários e colaboradores do PPGSS, por todo o suporte dado ao Curso.

Agradeço aos colegas e professores do Curso de Pós-Graduação (especialização) Gestão de Riscos e Desastres para o Desenvolvimento Socioambiental, o qual não finalizei, mas desfrutei de aulas e conheci importantes profissionais vinculados ao tema. Foram Secretários de Defesa Civil Municipais, representantes do Escritório Norte-Americano de Assistência a Desastres na América Latina e Caribe (OFDA), colegas do corpo de bombeiros, vigilância sanitária, psicólogos, assistentes sociais, engenheiros civis, geógrafos, jornalistas, dentre outros.

Agradeço aos Secretários licenciados da Defesa Civil de Biguaçu, denominada Integração Regional, Pedro Joaquim Cardoso, e da Assistência Social e Habitação de Biguaçu, Marconi Kirch, pela indicação do nome para participação do referido Curso de Especialização, permitindo-me adquirir tais conhecimentos. Agradeço ao Secretário de Planejamento e Gestão, Antônio Felipe Asmuz Pereira,

por permitir a aproximação com o tema por meio do incipiente levantamento de áreas de risco municipais e participação no Plano Local de Habitação de Interesse Social. E, em nome das Assistentes Sociais Ana Paula Medeiros e Silva Vicente e Simone Pereira Marçal, meu agradecimento a todos os colegas da Prefeitura Municipal de Biguaçu, por terem contribuído para minha aproximação com a temática.

Agradeço aos colegas da Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB/SC), aos colegas da Gerência de Planejamento pelo convite para participar das reuniões do Plano Catarinense de Habitação de Interesse Social (PCHIS) e serem tão acolhedores com minhas dúvidas e singelas contribuições.

Agradeço aos novos colegas da Diretoria de Assistência Social da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (DIAS/SST) pela acolhida e, em especial, à Diretora Dalila Maria Pedrini por me inserir como facilitadora no Curso de Capacitação Técnica “Situações de Risco e Desastres”, promovido pela referida Secretaria, Secretaria de Estado de Defesa Civil e Federação Catarinense de Municípios neste ano.

Agradeço aos meus entrevistados por terem prontamente me recebido, confiado seus sinceros depoimentos e permitido usá-los neste estudo. Não os cito pelo sigilo envolvido na pesquisa. Meu muito obrigada a todos!

Agradeço à Laura Tajes Gomes pela revisão gramatical, à Vanessa Berka Barbato pelo auxílio com os termos na língua inglesa, à Msc. Flávia Madruga, Geógrafa marxista e, sobretudo, amiga, pelos textos e discussões compartilhadas.

Já do lado da vida particular, que invariavelmente caminha lado a lado com a acadêmica e profissional, agradeço a meus pais e irmãos que me impulsionaram a seguir em frente.

Agradeço a vinda dos meus anjinhos, meus sobrinhos, João Marcelo e Júlia (minha jujubinha), nascidos em julho e setembro de 2011, no meio de um período conturbado e que tanta alegria e renovação trouxeram a nossa família.

Agradeço a minha querida avó Ely (*in memoriam*) por todo amor e dedicação...

Agradeço as minhas amigas irmãs, em especial à Helena, Kaci e Lú Ribas, por sempre estarem por perto, mesmo fisicamente distantes...

E, por fim, agradeço ao “Gil” por toda compreensão e auxílio que obtive durante a trajetória entre a inscrição para o processo seletivo do Mestrado até este dia! Meus melhores agradecimentos!

“Infelizmente tivemos que aprender com a dor...”.

Major da Polícia Militar Émerson Neri Emerim
Diretor de Prevenção da Secretaria de Estado
da Defesa Civil de Santa Catarina, 2012.

RESUMO

A fragmentação entre o homem e a natureza vivenciada no capitalismo, por vezes o aliena de suas próprias ações. Muitos dos desastres ocorridos no Estado de Santa Catarina são naturalizados, excluindo a ação ou omissão humana no desencadeamento da maioria deles. A intersetorialidade das políticas públicas no aparelho estatal catarinense visando à prevenção e às respostas aos desastres é o foco deste estudo. A presente dissertação teve como objetivo geral “analisar expressões da intersetorialidade das políticas públicas estaduais de Defesa Civil, Planejamento Territorial, Meio Ambiente, Habitação e Assistência Social, identificando os avanços, limites e contradições da mesma quanto à prevenção e às respostas aos desastres pelo Governo Estadual de Santa Catarina”. E como objetivos específicos: a) demarcar a correlação entre o modo de produção capitalista e os desastres; b) conhecer os setores e os agentes públicos estaduais que, segundo a legislação vigente, operam as referidas políticas e identificar aspectos da intersetorialidade no que tange à prevenção e às respostas aos desastres; c) identificar avanços, limites e contradições encontradas pelos operadores de tais políticas para o trabalho intersetorial visando à prevenção e às respostas aos desastres. A partir do método marxista histórico dialético discute-se a concepção materialista da natureza e sua correlação com os desastres. Como resultado obteve-se a identificação das expressões da intersetorialidade das políticas públicas na prevenção e respostas aos desastres, bem como os avanços, limites e contradições para a mesma.

Palavras Chaves: Desastres. Intersetorialidade. Políticas Públicas. Santa Catarina.

ABSTRACT

The capitalist mode of production induces the fragmentation between man and nature, which sometimes turns him into an alien being to his own actions. Many disasters in the State of Santa Catarina are naturalized, excluding important part of human activities that causes most disasters. Inter-sectoral public policy created by the government of Santa Catarina, which aims to prevent and respond to disasters is the focus of this study. This study intended to "examine expressions of inter-sectoral public policy from State's Civil Defense, Territorial Planning, Environment, Housing and Social Assistance identifying advances, limitations and contradictions regarding prevention and responses to disasters by the Government of Santa Catarina". The objectives are: a) to delimit the correlation between capitalist mode of production and disasters; b) to find out sectors and state officials that operate according to current legislation and policies aiming to identify aspects of inter-sectoral cooperation regarding prevention and responses to disasters; c) to identify advances, limitations, and contradictions encountered by operators of such policies when carrying on inter-sectoral operation to prevent and respond to disasters. After Marx's historical dialectic theory there was further theoretical work including materialist conception of nature and its correlation with inevitable disaster. The result of this study identified expressions regarding inter-sectoral public policies used to prevent and respond to disasters. The findings also included advances, limits, and contradictions of these expressions.

Keywords: *Disasters. Inter-setorialit. Social Polices. Santa Catarina.*

LISTA DE SIGLAS

CEAS - Conselho Estadual de Assistência Social
CEPED - Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres
CEMAER - Centro de Excelência em Meio Ambiente e Energia S/S Ltda
CESC - Constituição Estadual de Santa Catarina
CERH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CMAS - Conselhos Municipais de Assistência Social
CMMAD - Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CIRAM - Centro de Informações de Recursos Ambientais e de Hidrometeorologia de Santa Catarina
COHAB/SC - Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina
CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente
ConCidades - Conselho Estadual das Cidades de Santa Catarina
CONSEMA - Conselho Estadual do Meio Ambiente
CRAS - Centros de Referência de Assistência Social
CREAS - Centros de Referência Especializados de Assistência Social
CRFB Constituição da República Federativa do Brasil
DIAS/SST - Diretoria de Assistência Social
DIHA/SST - Diretoria de Habitação
DMUC/SD - Diretoria de Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável
DRHI/SDS - Diretoria de Recursos Hídricos
DSMA/SDS - Diretorias de Saneamento e Meio Ambiente
EIRD - Estratégia Internacional para Redução de Desastres
EPAGRI - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
FAPESC - Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina
FATMA - Fundação de Meio Ambiente de Santa Catarina
FEAS - Fundo Estadual de Assistência Social
FEMA/RS - Fundação Estadual de Proteção ao Meio Ambiente Henrique Luiz Roessler
FURB - Fundação Universidade Regional de Blumenau
GRAC - Grupo Integrado de Ações Coordenadas
GTC - Grupo Técnico Científico
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDNDR - International Decade for Natural Disaster Reduction (Década Internacional para Redução dos Desastres)
ISDR - International Strategy for Disaster Reduction
JICA - Japan International Cooperation Agency (Agência de Cooperação

Internacional do Japão)

LCE - Lei Complementar Estadual

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB-RH/SUAS - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OFDA - Escritório Norte-Americano de Assistência a Desastres na América Latina e Caribe

ONU - Organização das Nações Unidas

PCHIS - Plano Catarinense de Habitação de Interesse Social

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PDR - Plano de Desenvolvimento Regional

PNGC - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

PNUD - Programa Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPGSS - Programa de Pós Graduação em Serviço Social

PBF - Programa Federal Bolsa Família

SC - Santa Catarina

SDC - Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina

SDRs - Secretarias de Desenvolvimento Regionais

SDS - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável de Santa Catarina

SEDEC - Secretaria Nacional de Defesa Civil

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

SMAS - Secretarias Municipais de Assistência Social

SPG - Secretaria de Estado de Planejamento de Santa Catarina

SST - Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação de Santa Catarina

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

UNDRO - United Nations Disaster Relief Organization (Agência de Coordenação das Nações Unidas para o Socorro em Desastres)

ZEE - Zoneamento Ecológico-Econômico

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

	APRESENTAÇÃO	19
1	INTRODUÇÃO	23
2	DESASTRES: FACES DA FRATURA METABÓLICA	29
2.1	A NATUREZA NA VISÃO MARXIANA/MARXISTA.....	29
2.2	A CONSOLIDAÇÃO DO CAPITALISMO.....	35
2.3	O DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA (IN) SUSTENTÁVEL.....	45
2.4	PREVENÇÃO E RESPOSTAS AOS DESASTRES.....	54
2.4.1	A Institucionalização da Prevenção e Respostas aos Desastres ...	60
3	A INTERSETORIALIDADE E AS POLÍTICAS SELECIONADAS	67
3.1	BREVES APONTAMENTOS SOBRE A INTERSETORIALIDADE.....	67
3.2	AS POLÍTICAS PÚBLICAS SELECIONADAS.....	73
3.2.1	A Política Pública Estadual de Defesa Civil	80
3.2.2	A Política Pública Estadual de Planejamento Territorial	86
3.2.3	A Política Pública Estadual de Meio Ambiente	88
3.2.4	A Política Pública Estadual de Habitação	94
3.2.5	A Política Pública Estadual de Assistência Social	96
4	ANÁLISE DAS ENTREVISTAS E RESULTADOS	99
4.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	99
4.2	INTERSETORIALIDADE E POLÍTICAS DE PREVENÇÃO E RESPOSTAS AOS DESASTRES EM SC.....	103
4.2.1	Identificação	103
4.2.2	Conhecimento sobre a Base Legal	106
4.2.3	Prevenção e Respostas aos Desastres no Plano Teórico	110
4.2.4	Prevenção e Respostas aos Desastres no Plano Operacional	128
4.2.5	Intersetorialidade	145
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	166
	REFERÊNCIAS	170
	GLOSSÁRIO	187
	APÊNDICE A - Principais legislações nacionais e estaduais analisadas	216
	APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista	218
	APÊNDICE C - Desastres em Santa Catarina e no Brasil	219
	ANEXO A - Organogramas Secretarias	222

APRESENTAÇÃO

A presente dissertação tem como título e tema os desastres e a intersetorialidade das políticas públicas no Estado de Santa Catarina (SC). O presente estudo insere-se na linha pesquisa “Estado, Sociedade Civil e Políticas Sociais” do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), na área de concentração “Serviço Social, Direitos Humanos e Questão Social”.

O estudo integra a pesquisa “Situações de Desastres: Novas Demandas e Desafios ao Trabalho Interdisciplinar”, financiada pela Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina (FAPESC) e coordenada pela Professora Doutora Rosana de Carvalho Martinelli Freitas. A referida pesquisa insere-se na Linha III: “Capacitação da Sociedade Civil e Órgãos Governamentais na Prevenção e Atendimento de Ocorrência de Eventos Extremos”, da FAPESC, e tem por objetivo analisar o trabalho interdisciplinar, em situações de desastres, enfatizando a intervenção do profissional de Serviço Social e sua contribuição no processo de prevenção e respostas aos desastres socioambientais. A mesma iniciou a partir da chamada pública de 2010 para financiamento de projetos no âmbito da “Prevenção de Catástrofes Naturais”, e tem término previsto para março de 2013.

Delimitou-se como **objetivo geral** do estudo “analisar expressões da intersetorialidade das políticas públicas estaduais de Defesa Civil, Planejamento Territorial, Meio Ambiente, Habitação e Assistência Social, identificando os avanços, limites e contradições da mesma quanto à prevenção e às respostas aos desastres pelo Governo Estadual de Santa Catarina”. E como **objetivos específicos**: a) identificar a correlação entre o modo de produção capitalista e os desastres; b) conhecer os setores e os agentes públicos estaduais que, segundo a legislação vigente, operam as referidas políticas, identificando expressões da intersetorialidade no que tange à prevenção e às respostas aos desastres; c) pontuar avanços, limites e contradições encontradas pelos operadores de tais políticas para o trabalho intersetorial visando à prevenção e às respostas aos desastres. Para alcançar tais objetivos, o estudo foi propulsionado pelas seguintes **questões norteadoras**: “identificam-se expressões da intersetorialidade na prevenção e respostas aos desastres nas políticas estaduais de Defesa Civil, Planejamento Territorial, Meio Ambiente, Habitação e de Assistência Social?” Em caso positivo, quais seriam os avanços, limites e

contradições encontrados para a intersetorialidade visando à prevenção e respostas aos desastres no aparelho estatal catarinense?

A **justificativa** para a realização do presente do estudo pautou-se na sua relevância, originalidade e viabilidade. A **relevância** está na recorrência dos desastres com grande número de perdas de vidas e danos materiais e financeiros que assolam o Estado de Santa Catarina. Evidencia-se, ao longo dos anos, o despreparo do Estado em lidar tanto com a prevenção quanto com as respostas aos recorrentes desastres. Para tanto, parte-se da premissa de que o melhoramento do desempenho requer a promoção da intersetorialidade das políticas públicas que norteiam a atuação deste ente. Isto porque a intersetorialidade contribui para que a tomada de decisão não seja institucionalmente unilateral e definida a partir do conhecimento limitado e condicionado pelo sistema social no qual está inserido.

Deste modo, este estudo mostra-se relevante por expor a fragilidade dos elos institucionais do governo estadual, responsáveis pelas políticas públicas de Defesa Civil, Planejamento Territorial, Meio Ambiente, Habitação e Assistência Social no que tange à prevenção e respostas aos desastres. Tais fragilidades também podem ser atribuídas à organização setorializada das Secretarias Estaduais para tratar as políticas públicas que não são setoriais.

Optou-se em trabalhar o tema sob a ótica do governo estadual por este atuar para além dos limites político-administrativos municipais, tendo o privilégio de estar próximo aos municípios, mas vislumbrando ações que não se prendem aos limites municipais. Tem o privilégio de atuar considerando características geográficas ambientais e de regionalizar suas políticas públicas, conforme a necessidade. Assim, o governo estadual inter-relaciona-se com os municípios e com a União. E neste contexto, o pacto federativo é crucial quanto às possibilidades jurídicas e financeiro-orçamentárias, e estes são aspectos que delinham as políticas públicas e a forma como se previne (ou não) e responde aos desastres.

A **originalidade** está no fato do tema ser trabalhado pelo Serviço Social, que pela sua *práxis* vem sendo demandado a atuar não apenas como executor de serviços sociais, mas como profissional de planejamento e gestão de políticas públicas, conforme Lei 8.662/1993¹. Com a regulamentação da profissão, o Assistente Social vem abarcando outras áreas de atuação além das tradicionais áreas da Assistência

¹ Lei que regulamenta a profissão.

Social, Educação, Saúde, Habitação, para inserir-se também nas áreas de Meio Ambiente, Planejamento Territorial e Defesa Civil.

Atribui-se esta transformação no Serviço Social à própria *práxis* da profissão, entendendo-a como uma ação transformadora que relaciona teoria e prática, permitindo propositividade e inovação no fazer profissional e com efeitos diretos sobre os preceitos do Artigo 4º da Lei 8.662².

Vale destacar que, além de novos campos de trabalho, o trabalho interdisciplinar e/ou intersetorial requer constante fortalecimento de convicções teóricas acerca da relação destrutiva homem-natureza no sistema capitalista para não atuar apenas no emergencial, mas contribuir nos alcances e avanços das políticas públicas.

O tema é atual no âmbito do PPGSS da UFSC. Poucos e novos estudos aproximam-se da temática ambiental e dos desastres. Como exemplo, citam-se as dissertações de Bourckhardt (2010), Marques (2011) e Nunes (2012), que trazem importantes subsídios pela identidade teórica.

Sob o ponto de vista da **viabilidade** de execução do estudo, o cronograma apresentado no projeto de pesquisa permitiu a organização do tempo de pesquisa, a revisão bibliográfica propiciou a fundamentação teórica e metodológica desejável, a realização das entrevistas e a análise dos dados.

Do ponto de vista pessoal, profissional e acadêmico, justifica-se o interesse pelo tema em decorrência da trajetória como Assistente Social, especialista em Gestão Ambiental, atuando há seis anos junto a quatro das políticas selecionadas por este estudo: Assistência Social, Habitação, Planejamento Territorial e Meio Ambiente; e mais recentemente junto à Política de Defesa Civil com caracterizações de áreas de riscos de desastres.

Atualmente, como servidora pública na Secretaria de Estado, Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST), busca envolver-se com a temática, apoiando a implantação dos “Serviços de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergência” e benefícios eventuais para indivíduos e/ou famílias em situações de vulnerabilidade, derivadas de calamidades públicas. Serviços e benefícios previstos pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social) e Lei 12.435/2011, respectivamente.

² Artigo que trata sobre as competências do Assistente Social.

O primeiro grande desafio é a conceituação de **desastres**, de **intersetorialidade** e de **políticas públicas**, três complexas categorias que necessitam partir de uma base teórica sólida para somente então, poderem ser articuladas.

Fundamentou o presente estudo o método do materialismo histórico dialético, auxiliando na explicação sobre como novos processos produtivos acarretaram transformações profundas na vida das sociedades. Importa mencionar que tal método conduz ao estudo de elementos contraditórios contidos em um dado fato histórico (a exemplo: capitalismo x desenvolvimento sustentável; desenvolvimento sustentável x desastres).

O método também se destaca por ter a premissa de que a base material (que inclui as relações de produção) é a infraestrutura que influencia o modo pelo qual as sociedades são regidas. Ou seja, o sistema econômico influencia fortemente a organização política e as representações intelectuais da sociedade.

Além da infraestrutura, atribuí-se importância à supraestrutura da sociedade, ou seja, às instituições e intelectuais que formam suas bases ideológicas e culturais (o Estado, as leis, as religiões, as escolas, etc.). Assim, o materialismo histórico dialético permite compreender como a relação Homem-Natureza, no capitalismo, pode ser devastadora, ocasionando desastres e lhes atribuindo causas “naturais”.

Com base no exposto, a presente dissertação foi construída e fundamentada em uma primeira Seção de Introdução, duas de revisão de literatura sobre os desastres como evidências ou faces da fratura metabólica anunciada por Marx e a intersetorialidade e as políticas públicas selecionadas (Defesa Civil, Planejamento Territorial, Meio Ambiente, Habitação e Assistência social). E, ainda, uma seção de análise das entrevistas e discussão dos resultados e, por fim, as considerações finais.

1 INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU) declarou os anos de 1990 a 2000, como “A Década Internacional para Redução de Desastres Naturais” (*International Decade for Natural Disaster Reduction - IDNDR*). Com isto criou uma série de iniciativas voltadas à prevenção e às respostas aos desastres, a exemplo da Estratégia Internacional de Redução de Desastres (EIRD), na língua inglesa, *International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)*, por meio da qual vêm difundido importantes documentos sobre as causas, formas de prevenção e respostas aos desastres.

Um dos documentos lançados pela EIRD é o Marco de Hyogo. Este foi celebrado durante a Conferência Mundial sobre a Redução de Desastres³, na qual 168 governos convencionaram ações prioritárias na prevenção e respostas aos desastres para os anos de 2005 a 2015.

O Programa Global de Identificação de Riscos é uma iniciativa de diversos agentes para atender a segunda área prioritária do Marco de

³ Participam da EIRD organizações internacionais como: a Associação Ibero-Americana de Defesa Civil e Proteção Civil, Ajuda em Ação Internacional, Banco Mundial, Centro Asiático para a Preparação em Desastres, Centro Asiático para a Redução de Desastres, Centro Conjunto de Investigação de Comissão Europeia, Centro de Aplicações e Previsão Climática, Centro de Investigação sobre Epidemiologia de Desastres, Centro das Nações Unidas para o Desenvolvimento Regional, Centro Mundial para o Monitoramento de Incêndios, Comissão de Geociências Aplicadas do Pacífico Sul, Comissão da União Africana, Comitê Interamericano sobre a Redução de Desastres Naturais e a Organização de Estados Americanos, Conselho da Europa, Conselho Interestatal, Conselho Internacional para a Ciência, Consórcio ProVention, Convenção das Nações Unidas de Luta Contra a Desertificação, Federação Internacional da Sociedade da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, Iniciativa sobre Terremotos e Megacidades, Instituto das Nações Unidas para a Formação Profissional e Investigação, Oficina de Coordenação de Assuntos Humanitários, Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, Organização Internacional do Trabalho, Organização Meteorológica Mundial, Organização Mundial da Saúde, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Programa das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Programa Mundial de Alimentos, Resseguradora Munich, Secretaria da Nova Associação para o Desenvolvimento da África, União Internacional das Telecomunicações, Universidade das Nações Unidas, Voluntários das Nações Unidas (EIRD/ONU, 2005, p. 6).

Hyogo. Este Programa e o Centro de Pesquisas em Epidemiologia de Desastres criaram o EM-DAT, instrumento de referência internacional para identificação, avaliação e monitoramento dos desastres. O mesmo é um dos principais sistemas de registros de desastres e é alimentado por fontes variadas. De acordo com o EM-DAT, o Brasil é classificado como um dos países mais atingidos por inundações e enchentes, com mais de 60 desastres cadastrados entre 1974 a 2003. Segundo Marcelino (*et al. apud* Tominaga, Santoro e Amaral, 2009, p.19), mesmo alimentada por diversas fontes, o EM-DAT possui dados aquém do registrado pelos órgãos de Defesa Civil do Brasil.

Na prevenção e respostas aos desastres, internacionalmente, destaca-se, ainda, o Escritório dos Estados Unidos de Assistência Internacional a Desastres (OFDA) que no ano de 2009 movimentou 1,3 bilhões de dólares em prol de 49 países⁴ atingidos por desastres.

Nacionalmente, destacam-se a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil⁵, o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil instituídos pela Lei 12.608/2012.

No Estado de Santa Catarina é composto por 293 municípios e sua Administração Pública Estadual Direta é formada por 12 Secretarias de Estado Setoriais, 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional, além de Conselhos e Secretarias Executivas. A organização institucional estadual influencia no modo como as políticas públicas são operacionalizadas e como se articulam entre si. Podendo voltar-se a um modelo mais intersetorial ou não visando à prevenção e respostas aos desastres.

Neste sentido, no âmbito estadual, destaca-se a transformação do Departamento Estadual da Defesa Civil de Santa Catarina em Secretaria de Estado da Defesa Civil (SDC) no ano de 2011. Por meio deste ato, a prevenção e as repostas aos desastres ganharam um novo *status* administrativo e financeiro-orçamentário. Contudo, isto não foi suficiente para se garantir a prevenção e respostas aos desastres de forma efetiva, porque estas não são ações setorializadas, mesmo que

⁴ Por movimentação financeira, leiam-se empréstimos, que se agregaram à dívida internacional destes países.

⁵ Até a promulgação da Lei 12.608/2012 havia desentendimentos gerados entre os Decretos 5.376/2005, o Decreto 7.257/2010 e a Lei 12.340/2010, em relação à existência do Sistema Nacional de Defesa Civil, que, com a nova Lei, parecem estar sanados, recebendo a nomenclatura Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

bem-sucedidas, segundo o olhar focalizado da Administração Pública Estadual.

Como mencionado na Apresentação deste estudo, depreende-se que a intersetorialidade das políticas públicas pode fazer melhor frente perante aos recorrentes desastres ocorridos em solo catarinense. Neste Estado, alguns desastres fazem parte da memória e estatísticas oficiais, como os de 1974, 1983, 1984, 1987, 1995, 1997, 2001, 2008 e 2011.

Dados do *site* da SDC e *sites* das Secretarias Municipais da Defesa Civil estimam que o Estado de SC tenha acumulado nas últimas quatro décadas 400 mortes e 650 mil desabrigados⁶ em virtude de desastres. Os dados a seguir apresentados baseiam-se em documentos oficiais municipais, como decretos, portarias, Formulário de Notificação Preliminar de Desastre, Formulários de Avaliação de Danos, outros validados pela Secretaria de Estado da Defesa Civil, nos *sites* supracitados, Atlas de Desastres Naturais do Estado de Santa Catarina (1980 - 2003), organizado por Herrmann (2006) e Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (1991-2010) organizado pelo Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (UFSC/CEPED, 2011).

Dentre os anos de 1980 e 2003, segundo o Atlas de Desastres Naturais do Estado de Santa Catarina (1980 - 2003) (HERRMANN, 2006, p. 127), os desastres mais frequentes no Estado envolveram inundações graduais (38,22%), inundações bruscas (16,33%), vendavais (14,76%), estiagens (14,47%), granizos (10,07%), escorregamentos (4,12%), tornados (1,26%) e marés de tempestade (0,76%). E dentre os anos de 1991 e 2010, de acordo com o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (UFSC/CEPED, 2011, p. 81), os desastres mais frequentes no Estado de SC entre os anos de 1991 a 2010 envolveram inundações bruscas (32%), estiagens e secas (32%), vendavais e/ou ciclones (15%), granizos (11%), inundações graduais (8%) e outros (2%). Verifica-se, portanto, que nos últimos anos a incidência das inundações bruscas e estiagens e/ou secas são os principais fenômenos naturais relacionados aos desastres.

Em uma breve digressão sobre estes dados verifica-se que, em 1974, no município de Tubarão e vizinhos, a alta pluviosidade foi o fenômeno natural que induziu à elevação de 10,22 metros das águas do rio homônimo, causando uma das piores enchentes do Estado. Naquele ano, 199 pessoas morreram e 65 mil ficaram desabrigadas.

⁶ Segundo glossário da Secretaria Nacional de Defesa Civil, trata-se de pessoa cuja habitação foi afetada por dano ou ameaça de dano e que necessita de abrigo provido pelo Sistema.

Em 1983, o Estado foi acometido por inundações graduais, associadas ao fenômeno El Niño⁷, na mesorregião do Vale do Itajaí-Açu, as águas elevaram-se 15,08 metros, atingiram 90 cidades, deixando 197.790 desabrigados e 49 mortos. Ao final de 1983, o Departamento Estadual da Defesa Civil computou 65 mortos e 233.024 desabrigados em razão de outros desastres.

Em 1984, ocorreu novamente a elevação das águas do rio Itajaí-Açu e 155.200 pessoas ficaram desabrigadas e 2 morreram. Ao final daquele ano, o Departamento Estadual da Defesa Civil contabilizou 14 mortos em consequência de outros desastres associados ao primeiro.

Em 1987, as inundações graduais, associadas ao El Niño, atingiram o Estado por duas vezes. A primeira, em fevereiro, deixando 3.775 desabrigados e 02 mortos e a segunda, em maio, provocando o desabrigamento de outras 3.556 pessoas e a morte de 5. Ao final de 1987, o Departamento Estadual da Defesa Civil anunciou o desabrigamento de 65.310 pessoas e a morte de 14 em consequência de outros desastres associados.

Os meses de janeiro, novembro e dezembro de 1995 apresentaram grandes precipitações pluviométricas que, associadas ao fenômeno La Niña⁸, induziram o desabrigamento de 28.625 pessoas e a morte de 40.

O ano de 1997 foi marcado por inundações graduais e bruscas⁹, vendavais, granizos, principalmente no verão, e estiagem no inverno. Estes eventos atingiram várias partes do Estado e, ao final do ano, o Departamento Estadual da Defesa Civil de Santa Catarina apresentou o total de 29.478 desabrigados e 9 mortos.

⁷ O fenômeno Lo Niño é associado ao enfraquecimento dos ventos alísios e caracterizado pelo aquecimento da água superficial do Pacífico Tropical (Temperatura da Superfície do Mar), onde as pressões atmosféricas diminuem em relação à normal (Índice de Oscilação Sul) (HERMANN, 2006. p. 09).

⁸ A La Niña, ao contrário do Lo Niño, caracteriza-se pelo resfriamento das águas superficiais do Pacífico Tropical e aumento na intensidade dos alísios, os quais atingem velocidades acima da média climatológica (HERRMANN, 2006. p. 09).

⁹ Segundo a Política Nacional de Defesa Civil (2007), as precipitações pluviométricas são classificadas de acordo com o padrão evolutivo, que podem ser: enchentes ou inundações graduais; enxurradas ou inundações bruscas; alagamentos; inundações litorâneas. A Lei 12.608/2012 não menciona conceitos e nem classifica os desastres, razão pela qual, neste estudo, recorre-se com frequência à Política de 2007.

Em 2001, inundações, escorregamentos de encostas e a presença da La Niña deixaram 10.169 desabrigados e 2 mortos. Em 2008, novamente as inundações e, sobretudo, os escorregamentos de encostas, atingiram 63 cidades próximas ao Rio Itajaí-Açu, deixando cerca de 54.000 desabrigados e 135 mortos¹⁰.

Dentre os anos de 1999 e 2011 foram decretadas¹¹, no Estado de Santa Catarina, 1086 ocorrências de enxurradas, 959 de estiagens e 308 de vendavais, além de outros fenômenos de menor incidência. No período acima considerado, o ano de 2008 foi o que mais teve decretos municipais expedidos (163) em função de inundações bruscas (enxurradas), acompanhadas de deslizamentos de encostas que provocaram desastres em diversos municípios.

Os danos humanos no Estado de Santa Catarina, no período de 1991 a 2010, decorrentes de desastres, segundo o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (2011, p. 83), indicam 10.540.910 pessoas afetadas, 470.051 pessoas desalojadas, 121.731 desabrigadas, 133.403 deslocadas, 8.314 levemente feridas, 5.527 enfermas, 371 gravemente feridas, 207 mortas e 115 desaparecidas.

Em 2011, águas do Rio Itajaí-Açu subiram cerca de 14 metros, e aproximadamente 90% da cidade de Rio do Sul ficou alagada, 156 mil ficaram desalojados e 03 mortos.

Estes dados indicam a necessidade premente de pensar as políticas públicas de forma a proteger as vidas dos cidadãos catarinenses. Além de evidenciar que as políticas públicas até então adotadas precisam ser repensadas e fortalecidas para a prevenção de riscos e desastres. Daí o interesse deste estudo em analisar os avanços, limites e contradições para a intersectorialidade entre as políticas públicas visando à prevenção e às respostas aos desastres.

A próxima Seção busca subsidiar teoricamente a correlação entre o modo de produção capitalista e os desastres. Para tanto, recupera-se, brevemente à luz do pensamento marxista, o estado de arte sobre o tema Natureza, Capitalismo, sua proposta de “desenvolvimento sustentável”, e como os desastres podem ser majoritariamente entendidos, mas não

¹⁰ Fonte: Cruz Vermelha Brasileira. Disponível em:

<http://www.cruzvermelha.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=121&Itemid=116>.

¹¹ Os decretos são as formas jurídicas emanadas pelo poder executivo que explicitam a situação de “anormalidade” vivenciada no território municipal em decorrência de um desastre.

exclusivamente, como consequências da alienação entre os homens e a natureza.

2 DESASTRES: FACES DA *FRATURA METABÓLICA*

A fratura metabólica é uma categoria de análise de Marx, que indica a separação entre o Homem e a Natureza quando inseridos no modo de produção capitalista. Os desastres deste modo, não são, em sua maioria, classificados como “naturais”, mas, sobretudo, construídos historicamente pelos homens. Esta Seção possui quatro Subseções que recuperam as discussões marxianas/marxistas sobre a natureza, sobre o desenvolvimento (in) sustentável capitalista e os desastres.

2.1 A NATUREZA NA VISÃO MARXIANA/MARXISTA

A Antiguidade Clássica foi um período marcado por um profundo desconhecimento sobre a origem da vida, as explicações recorrentes eram teológicas e pautadas em mitos e religiões comumente politeístas. Epicuro foi um dos primeiros filósofos a investigar explicações que livrassem os homens dos determinismos celestiais. Para ele, a existência de todas as coisas resultava da combinação entre os átomos, daí ser chamado de atomista¹². Para Lenoble (1969, p. 94), Epicuro lançou os homens ao desconhecido, tornando-os “filhos do acaso, nascidos num mundo qualquer formado das combinações de átomos”. Do atomismo físico houve o prolongamento para o atomismo social, o qual propulsionava o desvencilhamento dos “laços sociais que por não serem despóticos, não deixavam de constituir dependências” (LENOBRE, 1969, p. 98). O atomismo social buscava “a reflexão sobre as idéias feitas, convenções sociais tão facilmente tornadas ordem objetiva e essências das coisas” (LENOBRE, 1969, p. 99).

Assim, segundo Lenoble (1969), Epicuro foi tomado como o primeiro filósofo materialista opondo a segurança da ciência às fábulas da moral e da religião. A reconstrução da compreensão da Natureza pelo atomismo grego, se por um lado fundamentou concepções restritivamente mecanicistas e deterministas, visto que o “átomo em si não tinha *causa*” (FOSTER, 2005, p. 82), por outro, reforçou refutações

¹² Também são denominados atomistas Demócrito, Lucrecio, Galilei e Gasendi (LENOBRE, 1969, p. 81), o diferencial de Epicuro está nele ter sido o primeiro a dotar a Física de uma invariante que permite compreender mecanicamente os estados dos corpos (LENOBRE, 1969, p. 90). “Os outros filósofos, dentre os quais seu contemporâneo Aristóteles, escrutavam a Natureza para descobrir as regras que ela dita ao homem; Epicuro escrutava-a para se assegurar de que ela não fornece nenhuma regra” (LENOBRE, 1969, p. 92).

às concepções teológicas e naturalistas sobre a existência humana e do mundo que ainda persistiam, possibilitando o despertar da autoconsciência humana. De acordo com Foster (2005), na obra *Sobre a Natureza*, Epicuro opôs-se ao determinismo e valorizou a possibilidade de liberdade humana, rompendo as fronteiras da necessidade e, sobretudo, da coerção. Esta serviu de referência e influenciou muitos estudos de Bacon e Kant, e, posteriormente, de Marx a Engels.

Ainda de acordo com Foster (2005) em sua tese de doutorado *Diferença entre as Filosofias da Natureza em Demócrito e Epicuro (1841)*, Marx reconheceu a importância de Epicuro para a concepção materialista de natureza, por criticar as explicações naturais e teológicas dos filósofos gregos predominantes em sua época.

Engels (1979, p. 18), em *A Dialética da Natureza*, relatou que “o mundo era algo que havia saído do caos e, depois se desenvolvera, isto é, algo que se fora fazendo (...) a Natureza era algo ossificado, algo invariável e, para a maioria deles, algo que havia sido feito em um só golpe”. Para Engels, a investigação sobre a Natureza acompanhou a revolução geral dos conhecimentos, ao ponto das ciências naturais se emanciparem da teologia. Segundo ele, contudo, na Idade Média, no período de *Escurecimento*, a ideia de que, independentemente da origem da Natureza, ela deveria ser mantida exatamente desta forma, retoma fôlego. O conservacionismo negava a Natureza “toda a modificação, todo o desenvolvimento”, ao passo que a história da humanidade desenvolvia-se no tempo, a história da Natureza desenvolvia-se no espaço (ENGELS, 1979, p. 18).

Em 1755, Kant, autor de *História Natural e Teoria Geral e Teoria do Céu*, buscava afirmar que a Terra deveria ter uma história no tempo e não apenas no espaço (ENGELS, 1979, p. 20). De acordo com Engels (1979, p. 22), em 1759, cem anos antes de Darwin lançar *Sobre a Origem das Espécies por Meio da Seleção Natural ou a Preservação de Raças Favorecidas na Luta pela Vida*, Wolff criticou a invariabilidade das espécies e proclamou a Teoria da Transformação Progressiva de todos os organismos. Para Wolff, toda a Natureza se movia num eterno fluxo e permanente circulação. Deste modo, compreendia que o homem se diferenciava na Natureza por haver superado outros animais, com a especialização de sua mão em ferramenta, o homem passou a ter uma reação transformadora sobre a Natureza e sobre a produção e assim o homem entra na história (ENGELS, 1979, p. 22).

Engels afirmou que os outros animais também produzem, mas suas influências produtivas são nulas sobre a Natureza:

Unicamente o homem conseguiu imprimir seu sêlo sobre a Natureza, não só trasladando plantas e animais, mas também modificando o aspecto, o clima de seu lugar de habitação; e até transformando plantas e animais em tão elevado grau que as conseqüências de sua atividade só poderão desaparecer com a morte da esfera terrestre (ENGELS, 1979, p. 28).

Engels (1979, p. 139) denunciava que tanto a ciência da natureza, como a filosofia, descuidaram inteiramente de investigar a influência da atividade humana sobre o pensamento:

Ambas só consideravam a Natureza de um lado e o pensamento do outro. Mas é precisamente a modificação da Natureza pelos homens (e não unicamente a Natureza como tal) o que constitui a base mais essencial e imediata do pensamento humano; e é na medida em que o homem aprendeu a transformar a Natureza que sua inteligência foi crescendo. A concepção naturalista da história encara o problema como se exclusivamente a natureza atuasse sobre os homens e como se as condições naturais determinassem, como um todo, o seu desenvolvimento histórico. Esta concepção unilateral esquece que o homem também reage sobre a Natureza, transformando-a e criando para si novas condições de existência.

Assim, a importância de *A Dialética da Natureza* reside em mostrar como a ciência transforma seu olhar sobre a Natureza, de uma natureza petrificada, imutável, altamente vinculada à teologia, a uma visão de Natureza que não somente age sobre os homens, mas que se transforma à medida que o próprio homem também o faz.

Para Marx, os diferentes modos de produção de bens imprimem à História diferentes formações sociais¹³. Assim, a compreensão dos fatos

¹³ Os estudos de Marx tornaram-se um marco na teoria da história por periodizá-la por meio dos modos de produção de bens materiais adotados pela humanidade em diferentes épocas. A partir de Marx, a história passou a ser identificada pelos modos e formas pré-capitalistas e capitalistas de produção.

históricos deveria ser buscada na forma pela qual os homens produzem os meios materiais, as causas estariam na Economia e não na Filosofia.

Marx & Engels (1999a), em *A Ideologia Alemã (1845-46)*, explanavam sobre as interações entre a Natureza e os homens como parte da mesma história. Moldada pelos diferentes modos de produção, conforme as condições de cada período.

A forma como os indivíduos manifestam a sua vida reflete muito exatamente aquilo que são, o que são coincide, portanto com a sua produção, isto é, tanto com aquilo que produzem como com a forma cotizam a produção. Aquilo que os indivíduos são depende, portanto das condições materiais da sua produção. Esta produção só aparece com o aumento da população e pressupõe a existência de relações entre os indivíduos. A forma dessas relações é por sua vez condicionada pela produção. As relações entre as diferentes nações dependem do estágio de desenvolvimento das forças produtivas, da divisão de trabalho e das relações internas em cada uma delas. Este princípio é universalmente reconhecido (MARX e ENGELS, 1999a, p.12).

De acordo com o geógrafo marxista, Santos (2002), a Natureza sempre foi o celeiro do homem, ainda quando este se encontrava na sua fase pré-social e para que o animal homem se tornasse o homem social, seria indispensável que ele também se tornasse o centro da natureza. Isto ele consegue pelo uso consciente dos instrumentos de trabalho. Para o autor, quando o homem se torna centro da Natureza, esta deixa de comandar as ações dos homens e a atividade social começa a ser uma simbiose entre o trabalho do homem e uma Natureza cada vez mais modificada por este mesmo trabalho. Assim, a Natureza pode ser definida, conforme o autor supracitado, como um conjunto de todas as coisas existentes, ou, em outras palavras, a realidade em sua totalidade.

Para Santos (2002), cada atividade tem um lugar próprio no tempo e um lugar próprio no espaço e essa ordem sociotemporal não é

Anteriormente à importância dada por Marx aos modos de produção, a história, ou seja, a cronologia dos fatos era contada pelos historiadores valorizando outros marcos, tais como as batalhas, as conquistas, o nascimento de Jesus Cristo, etc. (HARNECKER, 1981).

aleatória. Ela é um resultado das necessidades próprias à produção. Isso explica, conforme o autor, porque o uso do tempo e do espaço se alteram, segundo os períodos históricos, lugares e tipos de produção. Produzir e produzir espaço são dois atos indissociáveis. Pela produção, o homem modifica a Primeira Natureza, a natureza bruta, a natureza natural. É por essa forma que o espaço é criado como Natureza Segunda, natureza transformada, natureza social ou socializada. Conforme Santos (2002, p. 204), “de um estágio da produção a outro, de um comando do tempo a um outro, de uma organização do espaço a uma outra, o homem está a cada dia e permanentemente escrevendo sua história, que é ao mesmo tempo a história do trabalho produtivo e a história do espaço”.

Para Santos (2002), nos dias de hoje, raramente se encontram sobre a Terra remanescentes da Natureza Primeira. O que parece aos nossos olhos como natureza não é mais a Natureza Primeira, já uma Natureza Segunda, ou seja, a natureza selvagem modificada pelo trabalho do homem. Em Santos (2007), encontra-se a reflexão de que o homem se utiliza da técnica para produzir a tecnologia e se pode considerar esta um fruto da experiência do homem com a Natureza. Assim, com a intensificação da produção capitalista, “a cidade torna-se estranha à região, a própria região fica alienada já que não produz mais para servir às necessidades daqueles que a habitam” (SANTOS, 2007, p. 29).

De acordo com Marx & Engels (1999a, p. 14),

Os vários estádios de desenvolvimento da divisão do trabalho representam outras tantas formas diferentes de propriedade; (...), cada novo estágio na divisão de trabalho determina igualmente as relações entre os indivíduos no que toca à matéria, aos instrumentos e aos produtos do trabalho.

Marx & Engels (1999a, p. 14-15) reconhecem três principais formas de propriedade. São elas, a da tribo, “corresponde ao tipo rudimentar da produção em que os homens se alimentavam da caça e da pesca, da criação de gado e de uma agricultura incipiente, a qual pressupunha uma enorme quantidade de terras incultas”; da comunitária/estatal: “encontrada na antigüidade e que provém, sobretudo da reunião de várias tribos numa única cidade, por contrato ou por conquista, e na qual subsiste a escravatura” e feudal ou por ordens: o desenvolvimento feudal deu-se em uma grande extensão de terras, “preparadas pelas conquistas romanas e pelo desenvolvimento do

cultivo da terra a que aquelas inicialmente deram origem. Paralelamente ao processo de desenvolvimento do feudalismo surge a oposição às cidades”.

As formas de propriedade geram formas diferentes de divisão do trabalho e modos e formas de produção diferenciados. Dentre os períodos de transição de modos de produção mais significativos da história dos homens, está a transição do feudalismo para o capitalismo. O feudalismo caracteriza-se por ser um sistema de produção voltado à troca de produtos. Nele “as necessidades da comunidade eram conhecidas, a produção era planejada e organizada com vistas à satisfação de tais necessidades” (SWEEZY, DOBB, TAKAHASHI *et al.*, 1977, p. 35). Quando a fase de subsistência é ultrapassada, torna-se necessário que os excedentes de cada grupo sejam trocados, mas este primitivo comércio, baseado na troca simples ou escambo, não tem força para mudar a estrutura dos grupos isolados (SANTOS, 2002).

Com o incremento das navegações e descobertas de novos territórios, houve a intensificação do comércio e quando este se torna especulativo, introduz-se uma nova escala de valores. O feudalismo começou a se desintegrar em meados do século XXIII, entrou em uma crise aguda no século XIV e daí por diante se desfez com maior ou menor rapidez nas diferentes regiões. Esta desintegração já ocorria antes do desenvolvimento do capitalismo, mas pode-se dizer que, no continente europeu, seu declínio foi impulsionado pelo desenvolvimento do comércio e da manufatura, do cercamento de terras e da expulsão de camponeses e do crescimento dos burgos ou de pequenos centros urbanos (MAZZEO, 1988, p. 5).

Assim, houve um período de transição em que os elementos predominantes não eram nem feudais nem capitalistas (SWEEZY, DOBB, TAKAHASHI *et al.*, 1977). De acordo com Santos (2002), em tempos de troca especulativa de excedentes econômicos, os instrumentos de trabalho deixam de ser integrantes do homem. Antes o homem era polivalente, agora que os instrumentos de trabalho passam a ser cada vez mais especializados, o homem torna-se dotado de uma funcionalidade exclusiva. Da transição do feudalismo para o capitalismo, o importante foi a mudança na forma de existência social da força de trabalho e a geração de um apetite “insaciável de trabalho excedente”¹⁴ (SWEEZY, DOBB, TAKAHASHI *et al.*, 1977).

Assim, as transformações sociais geradas pelo capitalismo, e por ele condicionadas, foram alvo de estudos e críticas marxistas e base de

¹⁴ Termo utilizado por Marx em seu livro *O Capital*.

toda a teoria que pela primeira vez explicou cientificamente o quão autodestrutivo é este sistema econômico. A próxima Subseção visa recuperar a consolidação do capitalismo na Europa e em suas colônias, bem como críticas marxistas/marxianas ao mesmo.

2.2 A CONSOLIDAÇÃO DO CAPITALISMO

Nesta Subseção recupera-se a consolidação do capitalismo na Europa e se apontam as principais críticas marxianas/marxistas ao mesmo na sua relação com a natureza. Busca-se, assim, relacionar este modelo econômico como uma das principais causas dos desastres atuais.

De acordo com Mazzeo (1988, p. 7),

O capitalismo iniciou sua expansão simplesmente apropriando-se de formas econômicas já existentes, para em seguida, engendrar formas próprias, progressivamente, que lhes permitissem um amplo crescimento, até chegar ao salto quantitativo que foi a Revolução Industrial (...).

A mais contundente crítica de Marx ao capitalismo pautou-se na expropriação que este causa à vida do trabalhador assalariado. Para Marx, a atividade humana desenvolvida no processo de produção de bens materiais chama-se trabalho. O processo de trabalho é constituído por três elementos fundamentais: a força de trabalho, o objeto de trabalho e os meios de trabalho que estabelecem entre si determinadas relações (HARNECKER, 1981, p. 31-32). Para Marx, em toda a produção social existe uma distribuição de tarefas e quanto mais complexa é a produção, maior é a divisão do trabalho¹⁵.

Em modos pré-capitalistas, como o feudalismo, o processo de trabalho era individual, existia uma clara unidade entre o trabalhador e seus meios de trabalho. A qualidade e o rendimento do trabalho dependiam da habilidade pessoal com que manejasse o seu instrumento de trabalho, dando-lhe controle sobre todo o processo de trabalho. Já no

¹⁵ É a distribuição das diferentes tarefas que os indivíduos desempenham na sociedade (tarefas econômicas, ideológicas ou políticas) que se realizam em função da situação que eles têm na estrutura social (HARNECKER, 1981, p. 36).

capitalismo, há grande divisão de trabalho¹⁶ e em decorrência perda do controle e domínio dos processos de trabalho.

Há uma separação entre o trabalho individual e o conjunto do processo do trabalho. Quem põe em marcha este processo já não é mais o trabalhador individual, mas o trabalhador coletivo que exige, como um dos seus elementos, um grupo de trabalhadores que execute funções de direção e controle do processo de produção, a par da função de direção e controle do processo de trabalho em seu conjunto. Ou seja, trata-se de funções diferentes que, em determinadas formas históricas da produção, se personificam em agentes que se separam do trabalhador coletivo e impõem sua autoridade sobre ele (HARNECKER, 1981, p. 43).

Na fase de acumulação primitiva capitalista¹⁷, o trabalhador não é o proprietário dos meios de produção, mas ele controla o manejo dos meios de produção com os quais trabalha. O trabalho ainda depende da habilidade do operário que não está totalmente subordinado ao capital (HARNECKER, 1981, p. 53).

Foram marcos da acumulação primitiva capitalista a Revolução Francesa (1789-1799), como símbolo do fim do absolutismo; a Lei dos Cercados na Inglaterra, culminando com a expulsão dos camponeses das terras da nobreza para criação de ovelhas que ofertariam a lã como matéria-prima ao incipiente parque industrial têxtil; a transformação de

¹⁶ Marx, em *Manuscritos Econômicos-Filosóficos* (e outros textos escolhidos) (1985, p. 24), conceituou a divisão do trabalho como a expressão do caráter social do trabalho no interior da alienação. Ou, posto que o trabalho não é senão uma expressão da atividade humana no interior da alienação, da exteriorização da vida como alienação da vida, assim também a divisão do trabalho nada mais é do que o pôr alienado, alheado da atividade humana enquanto atividade genérica real ou como atividade do homem enquanto ser genérico.

¹⁷ Neste período, “o liberalismo, surgia como uma doutrina que desafiava as restrições feudais ao comércio e à produção, buscava minar as bases dos regimes “patrimonialistas” e permitia a livre troca do trabalho por salários; a conversão da riqueza em capital; a transformação da simples produção em acumulação de capital” (MAZZEO, 1988, p. 15). De acordo com o autor, o liberalismo provocou o dismantelamento das unidades agrícolas autossuficientes e converteu os camponeses em proletários.

camponeses em operários; a primeira revolução agrícola e a existência de jazidas de carvão, que mais tarde impulsionaram a Revolução Industrial e a consolidação do sistema capitalista. Naquele momento, o capitalismo ainda era restrito ao mercado interno inglês e proibia a exportação de tecnologias.

Já a província renana (Alemanha), na incipiente perspectiva de apropriação dos espaços e elementos considerados públicos pelo privado, passou a proibir a coleta de madeiras pelos camponeses de Mosela em propriedades privadas. As madeiras que serviam de lenhas para aquecê-los do frio rigoroso passaram a ser vistas como elementos pertencentes às propriedades privadas e, portanto, retirá-las das propriedades como se roubadas fossem. Marx que inicialmente trabalhou escrevendo artigos para a Gazeta Renana (*Rheinische Zeitung*), neste período ainda não tinha o domínio sobre as questões econômicas que o consagraram como principal crítico ao capitalismo.

No artigo Debates Acerca da Lei sobre Furto de Madeira (1842), Marx discutiu sobre o recolhimento de madeiras caídas e apanhadas do chão que passou a ser enquadrado como ato criminoso pelos gestores políticos locais em função dos reclames dos proprietários de fazendas que desejam evitar a presença de camponeses em suas propriedades. Contudo, no inverno rigoroso, e este ato era estratégico para a sobrevivência de camponeses. O enquadramento do ato como crime, motivou Marx a redigir o referido artigo pronunciando-se sobre a naturalização da monopolização dos bens públicos. O autor defendia que certos objetos, por sua natureza, jamais poderiam se tornar propriedade privada. O monopólio dos mesmos havia sido inventado por interesse da propriedade privada. Marx questionava (1842, grifo do autor):

Se toda lesão à propriedade é considerada, indistintamente e sem maior determinação, como furto, não haveria, então, de ser furto toda a propriedade privada? Através da minha propriedade privada não excludo todo terceiro dessa propriedade? Não violo, assim o seu Direito de Propriedade?

Deste momento em diante, verificou-se nos estudos do autor maior dedicação às questões econômicas.

Em uma época em que a Alemanha era composta de pequenos Estados e não tinham um caráter nacional unificado, Engels (1884) relatava em *Marx e a Nova Gazeta Renana*:

A burguesia alemã, que, precisamente, só [então] começava a fundar a sua grande indústria, não tinha nem a força, nem a coragem, nem a necessidade premente, de conquistar para si a dominação incondicional no Estado; o proletariado, na mesma proporção, não desenvolvido, crescido em completa servidão espiritual, desorganizado e nem sequer capaz de organização autônoma, possuía apenas o sentimento vago da sua profunda oposição de interesses contra a burguesia. Assim, apesar de, segundo [a natureza] das coisas, ser um adversário ameaçador dela, permaneceu, por outro lado, um apêndice político dela.

O capital acumulado pela Inglaterra na primeira fase do capitalismo mercantilista passou a ser aplicado em maquinarias e buscava ampliar, com menores custos, a produção de mercadorias¹⁸, caracterizando a expansão do capitalismo industrial-concorrencial. Segundo Harnecker (1981, p. 55):

A Revolução Industrial consiste na introdução de máquinas-ferramentas no processo de produção. Estas máquinas integram uma unidade técnica dos aparelhamentos e ferramentas com os quais trabalha o operário manual da manufatura. Agora deixam de ser ferramentas em mãos de um homem para passar a ser “ferramentas mecânicas, engrenadas em um mesmo mecanismo”. [...] O colocar em marcha os meios de trabalho, já não dependem da aptidão pessoal do trabalhador. [...] Estabelece-se uma completa separação entre o trabalhador e seu meio de trabalho e uma unidade entre os meios de trabalho e o objeto de trabalho.

Assim o capitalista monopolizou os meios de produção e o que restou ao trabalhador foi vender sua força de trabalho ao mesmo. A

¹⁸ Para Mazzeo (1988, p. 8), a necessidade de produção com menores custos e a expansão do mercado consumidor são aspectos que impulsionam a ocupação das terras descobertas na expansão comercial. As colônias tornam-se fornecedoras de matérias-primas.

exploração da força de trabalho do trabalhador tem o intuito de gerar mais-valia¹⁹, quanto maior a mais-valia, maior o lucro do capitalista. A expropriação dos meios do trabalho provoca no trabalhador um estranhamento diante dos objetos por ele produzidos, não são reconhecidos como produtos de seu trabalho e, por vezes, seus salários são insuficientes para aquisição dos mesmos. Sem os meios de produção, os trabalhadores sujeitam-se às jornadas de trabalho intensas e extenuantes, suas moradias são precárias e insalubres, e não possuem suas necessidades básicas atendidas (alimentação, saúde, lazer, vestimenta, etc.). De acordo com esta abordagem, verificam-se até os dias atuais conflitos de classes sociais mediados pelos interesses econômicos e políticos que desencadeiam formas de apropriação dos espaços e de acesso aos direitos sociais básicos. Fato este que se relaciona diretamente com diversas formas de desastres que causam perdas humanas e materiais, sendo suas principais vítimas, os grupos sociais mais sujeitos às situações de vulnerabilidade econômica.

No período em que Londres tornou-se a cidade mais populosa e poluída do mundo, a cidade concentrou um exército industrial de reserva formado por antigos camponeses e seus descendentes expulsos do campo. A formação deste exército respondia à necessidade de barateamento da mão de obra proletária, propagando a miséria entre os mais pobres. Engels (1985), em *A Condição da Classe Operária Inglesa* (1844), tratou das transformações societárias evidenciadas na Inglaterra, como a condição insalubre dos grandes centros europeus: a acumulação de dejetos e resíduos industriais nas ruas e rios e a poluição do ar com gás carbônico.

Segundo Foster (2005), em 1846, Proudhon publicou *Filosofia da Miséria*, na qual buscou explicar o conceito de valor, a distinção de valor, e o processo pelo qual o valor de uso é transformado em valor de troca. Nesta obra, Proudhon, que conhecia pessoalmente Marx de suas passagens por Paris, dizia aguardar suas críticas, as quais Marx respondeu com a *Miséria da Filosofia* (1847). Nesta obra, Marx travou um conflito intelectual com Proudhon sobre as transformações que passavam a sociedade e a economia naquele momento. Para Marx, Proudhon:

¹⁹ A mais-valia se expressa sobre a forma absoluta e relativa. Na primeira, prolonga-se ao máximo a duração da jornada de trabalho e, na segunda, diminui o tempo de trabalho necessário à produção, especialmente pela implantação de novas tecnologias e formas de dinamizar a produção (HARNECKER, 1981, p. 249).

[...] pouco penetrou no segredo da dialética científica e partilhavam ilusões da filosofia especulativa, na medida em que, *em vez de conceber as categorias econômicas como expressões teóricas de relações de produção históricas, correspondentes a um determinado grau de desenvolvimento da produção material*, as fantasia em *idéias* preexistentes, *eternas*, e como, por este desvio, ele chega de novo ao ponto de vista da economia burguesa (grifo do autor) (MARX, 1955.)

Com sua resposta, Marx classificou tanto a obra de Proudhon como a de Malthus (*Um Ensaio sobre O Princípio da População, Uma Vez Que Ela Afeta o Melhoramento Futuro da Sociedade, com Observações sobre as Especulações do Sr. Godwin, do Sr. Condorcet e de Outros Escritores*) como escritos de sensação que desempenhavam o seu papel tanto nas ciências como na literatura romanesca. Malthus era criticado por creditar ao excedente populacional a miserabilidade e a insalubridade em que vivia a população, que estaria condenada à pobreza e à fome. O malthusianismo transpunha as causas socioeconômicas da miserabilidade ao plano individual, e ambos, Malthus e Proudhon, foram centrais ao argumento do *Manifesto Comunista* (1848).

Com base nas teorias de Malthus, poder-se-ia relacionar a pouca preocupação das classes políticas e econômicas mais abastadas quanto à situação de miserabilidade e insalubridade relegadas à responsabilização individual dos sujeitos. O mesmo discurso encontra eco em alguns atores sociais da contemporaneidade que atribuem às vítimas de desastres a responsabilização por morarem muitas vezes em locais impróprios ou com risco de desastres, como encostas ou áreas alagáveis. Como se a escolha do local para moradia dependesse unicamente da vontade e do interesse dos indivíduos, deslocando a análise do contexto socioeconômico que os levou a ocupar tal local.

De acordo com Sader (2009, p. 122), o Manifesto Comunista reconheceu de forma substancial, a extraordinária capacidade do capitalismo de expansão das forças produtivas – que se chocam

reiteradamente com sua incapacidade de distribuição de renda, gerando as crises cíclicas²⁰.

Basta mencionar as crises comerciais que, repetindo-se periodicamente, ameaçam cada vez mais a existência da sociedade burguesa. Cada crise destrói regularmente não só uma grande massa de produtos já fabricados, mas também uma grande parte das próprias forças produtivas já desenvolvidas (MARX & ENGELS, 1999b, p.16).

Em 1848, com as revoluções pela Europa e a disseminação de ideias socialistas pelo continente, Marx tornou-se “*persona non grata* na Prússia, França e Bélgica”, refugiando-se com a família na Inglaterra, onde viveu para o resto de sua vida e escreveu sua grande obra, *O Capital – crítica da economia política* (FOSTER, 2005, p. 201). Nesta obra, Marx aplica o conceito de fratura ou falha metabólica²¹ entre o homem e a Natureza.

Marx expressou em *O Capital - Tomo I* (1996, p. 297) que o trabalho é um processo entre o homem e a Natureza: “...um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a Natureza (...) ao atuar sobre a Natureza externa a ele e ao modificá-la, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza”.

²⁰ O estudo sobre as crises cíclicas, também chamadas ondas ou ciclos de curta e longa duração, foi iniciado por Marx e Engels. O primeiro ciclo identificado foi o de 1848 e 1857, para eles, os ciclos teriam uma periodicidade decenal. Em 1960, Juglar sistematizou estatisticamente os ciclos curtos (de dez anos). E entre 1918 e 1921, Kondratieff fez o mesmo para os ciclos longos (de cinquenta anos). O conceito de ciclo econômico associa-se a regularidades e frequências das oscilações em períodos alternados de crescimento e descenso (DOS SANTOS, 2002, p. 3). Para Marx *apud* Mamigonian (1994), as crises de ondas curtas são decorrentes da superprodução (ou subconsumo), enquanto as crises de ondas longas estariam ligadas à tendência de queda de taxa de lucro de longo prazo com o esgotamento do uso das invenções revolucionárias de cada revolução industrial.

²¹ Segundo Foster (2005, p. 224), “o conceito de metabolismo remonta a 1815 e ele foi adotado por fisiologistas alemães para se referir primariamente a trocas materiais dentro do organismo (...)”. Desde então, este conceito é vivo, isto é, sofre aprimoramentos para expressar diferentes ideias.

Em outro trecho Marx (1996, p. 303 - tomo I) menciona que o processo de trabalho é:

[...] atividade orientada a um fim para produzir valores de uso, apropriação do natural para satisfazer as necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre o homem e a Natureza, condição natural eterna da vida humana e, portanto, independente de qualquer forma dessa vida, sendo antes igualmente comum a todas as suas formas sociais.

Assim, na Seção *Grande Indústria e Agricultura de O Capital – Tomo II*, Marx (1996, p. 132) enfatizou que:

Com a preponderância sempre crescente da população urbana que amontoa em grandes centros, a produção capitalista acumula, por um lado, a força motriz histórica da sociedade, mas perturba, por outro lado, o metabolismo entre homem e terra, isto é, o retorno dos componentes da terra consumidos pelo homem, sob forma de alimentos e vestuário, à terra, portanto, a eterna condição natural de fertilidade permanente do solo. Com isso, ela destrói simultaneamente a saúde física dos trabalhadores urbanos e a vida espiritual dos trabalhadores rurais.

Desta forma, verifica-se que à medida que o trabalho não cumpre a função de satisfazer as necessidades humanas, estabelece-se uma “fratura ou falha” no metabolismo entre o homem e Natureza. Marx acreditava que apenas um sistema socialista/comunista poderia proporcionar um desenvolvimento econômico voltado à satisfação das necessidades humanas básicas.

No socialismo não haveria a produção de excedentes e de supérfluos visando unicamente ao lucro, isto, por si só, já alteraria positivamente a relação homem-natureza. Para o autor, haveria uma sociedade de produtores associados que “*governariam o metabolismo humano com a natureza de modo racional, que excede completamente as capacidades da sociedade burguesa*” (MARX *apud* FOSTER, 2005, p. 201, grifo do autor).

Para Engels (1847), a revolução do proletariado se estabeleceria primeiramente como uma constituição democrática do Estado e com ela, direta ou indiretamente, o domínio do proletariado. Diretamente na Inglaterra onde o proletariado já constituía a maioria do povo e indiretamente na França e na Alemanha, onde a maioria do povo não era constituída apenas de proletariado, mas de pequenos burgueses e pequenos camponeses.

Engels (1847) em *Princípios Básico dos Comunismo*, afirmava que este era a doutrina das condições de libertação do proletariado. Em *Manuscritos Econômicos-Filosóficos (e outros textos escolhidos)*, Marx (1985, p. 6) afirmou que este representava a superação da autoalienação (provocada pelo modo de produção capitalista), expressão positiva da propriedade privada superada. E era em primeiro lugar, a propriedade privada geral (de todos, coletiva). Contudo, para o autor, o comunismo deveria avançar, provocando “a apropriação efetiva da essência humana através do homem e para ele; por isso, como retorno do homem a si enquanto homem social, isto é, humano;” Continuava Marx (1985, p. 6): “Este comunismo é como acabado naturalismo = humanismo, como acabado humanismo = naturalismo; é a verdadeira solução do antagonismo entre o homem e a natureza, entre o homem e o homem (...)”²².

Para Sader (2009, p. 130), a experiência real do socialismo focou-se demasiadamente no plano econômico e não na qualidade, no tipo de sociedade e, com o declínio da experiência real, entrou-se em uma fase de naturalização do capitalismo e descrédito no socialismo. Consequentemente naturalizou-se a apropriação privada dos meios de produção, a expropriação da força de trabalho, a exploração dos recursos naturais e toda relação alienada (em termos marxistas) dos seres humanos entre si e com a Natureza.

A partir da II Guerra Mundial (1945)²², surgiram formas diferenciadas de Estado de Bem-Estar Social²³ como uma estratégia

²² Com o Pós Guerra, instaurou-se um novo período sob a hegemonia mundial dos Estados Unidos e a expansão capitalista passou a se dar pela expropriação de espaços de outras potências. O que se percebeu foi a continuidade da expropriação de recursos naturais das colônias de exploração (países periféricos) pelas metrópoles (países centrais) por meio de dominação exercida politicamente, economicamente e militarmente.

²³ Conforme opção teórica de diferentes autores, o Estado de Bem-Estar Social pode ser classificado em: liberal (ou residual); conservador (ou corporativo,

anticrise e pautada na ação reguladora do Estado. Difundia-se a ideia de que a gestão dos problemas sociais perpassaria pelo Estado, e houve uma crescente institucionalização da esfera pública em mecanismos político-jurídicos de gestão e surgimento das políticas sociais públicas de forma mais contundente (SILVA, 1999, p. 59). Complementa o autor (1999, p. 67):

Na Europa e nos EUA, o Estado de Bem-Estar Social foi a forma mais expressiva, pela qual a sociedade capitalista buscou a regulação de conflitos sociais em torno do acesso à riqueza. Ou seja, foi a solução para a crise capitalista. Depois, o mesmo Estado de Bem-Estar Social passa a ser apontado como causa da crise.

De fato, não se verifica a formação de Estados de Bem-Estar Social plenos nos países periféricos e nem naqueles de economias liberais. Nos países periféricos, a exemplo da América Latina, passaram-se anos de ditadura militar à frente do poder político, ditaduras por vezes financiadas por países cujo modelo econômico era o liberal, como os Estados Unidos. No caso do Brasil, este período é vivido entre os anos de 1964 a 1985.

Após o período ditatorial brasileiro, alguns setores sociais fortalecidos buscaram a redemocratização do País, e a instituição da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 é a expressão de um misto de ideologias existentes à época e até os dias atuais, com tendências ora socialistas e ora liberais.

Nos anos de 1990, mais especificamente com o Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2003), ganhou fôlego a proposta neoliberal de Reforma do Estado “desregulador das garantias e direitos juridicamente constituídos ou em vias de constituição” (SADER, 2009, p. 131). Para Mazzeo (1988, p. 16), o advento do neoliberalismo expressou o resultado da crise do nacional do populismo e da derrota do socialismo. Segundo o autor, o neoliberalismo defende a desregulamentação total, a derrubada das bandeiras comerciais, a livre circulação de bens, de trabalho e de capital. Assim, as políticas econômicas neoliberais podem ser resumidas em cinco metas:

contratual e meritocrático) e social-democrático (ou total-redistributivo) (SILVA, 1999, p. 60).

Estabilização (de preços e de cotas nacionais); privatização (dos meios de produção e das empresas estatais); liberalização (do comércio e dos fluxos de capital); desregulamentação (da atividade privada) e austeridade fiscal (restrições aos gastos públicos) (MAZZEO, 1988, p. 18).

Sader (2009) alerta que “entre as múltiplas consequências dessa transição, está a naturalização da economia capitalista, conforme o socialismo deixava de ser uma realidade histórica (...), como se o horizonte histórico possível se limitasse à economia de mercado”. Junto com o neoliberalismo emergiu a ideia de que as desigualdades econômicas entre os países poderiam ser resolvidas com adequações em suas estruturas. Ao se fomentar o desenvolvimento econômico diminuir-se-iam as desigualdades sociais e atingir-se-ia maior qualidade de vida associada a formas sustentáveis de exploração da natureza.

2.3 O DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA (IN) SUSTENTÁVEL

Diante na “naturalização” da economia capitalista, a partir dos anos de 1970, observou-se maior mobilização crítica dos movimentos ambientalistas em torno do sistema econômico em voga.

O assunto adentrou a agenda dos encontros políticos internacionais em busca de um capitalismo mais humanizado e ecológico, cunhando-se a expressão “desenvolvimento sustentável”. O auge das mobilizações em tono do “desenvolvimento sustentável” foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em junho de 1972²⁴. A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), criada na Assembleia Geral da ONU, presidida por Gro Harlem Brundtland, lançou, em 1987, o relatório *Nosso Futuro Comum*, conhecido como *Relatório Brundtland*. Neste, o termo “desenvolvimento sustentável” foi definido como “[...] o que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprirem suas próprias necessidades” (ONU/CMMAD, 1991, p. 41).

²⁴ Parte do estudo que subsidiou esta subseção é um resgate de um recorte do artigo “A crítica marxista ao desenvolvimento (in) sustentável” (FREITAS, NÉLSIS e NUNES, 2012).

A noção de limites ao desenvolvimento e a ênfase de que os países ditos “em desenvolvimento” não poderiam seguir o mesmo ritmo de crescimento econômico dos países “desenvolvidos” está implícita no Relatório. Isto porque, segundo este, os recursos naturais necessários estariam ameaçados. No Brasil, a discussão chegou, sobretudo, com a realização da Eco-92²⁵, no Rio de Janeiro. Neste contexto, surgiu a ideia de que o mundo estaria vivenciando uma crise econômica, que, por sua vez, desencadearia uma crise ambiental fortemente provocada pelas ações humanas.

As críticas às abordagens envolvendo a chamada crise ambiental são percebidas em diversos autores, que alertam para o fato do termo ser utilizado de forma descontextualizada do avanço do modo de produção capitalista²⁶, e por não haver a associação da “crise ambiental” à produção capitalista e à destruição da Natureza.

É assim Para Magdoff (2002), que não acredita em duas crises (uma econômica e outra ambiental), mas numa crise gêmea formada por estas duas facetas, porque nascidas simultaneamente com o advento do capital. Contudo, entende-se que o termo “crise” não seja totalmente apropriado, visto que se remeteria a um tempo específico, delimitado em um espaço temporal com início, meio e fim, e não como uma condição etérea do sistema capitalista. A crise a que Magdoff (2002) se reporta deve ser interpretada como uma constante no capitalismo que se acentua conforme este intensifica hegemonicamente sobre o globo terrestre, principalmente sobre os países de economia periférica.

Coutinho (2009) considera o termo “desenvolvimento sustentável” polissêmico, impreciso e vago, o que o torna universalmente aceito, e de forma, muitas vezes, não crítica. Seu uso conota desde uma perspectiva que busca soluções aos problemas ambientais sem alterar a ordem capitalista existente bem como pode se referir ao:

²⁵ Rio-92, Cúpula ou Cimeira da Terra são os nomes dados à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992.

²⁶ Entende-se por modo de produção capitalista o resultado da relação: forças produtivas e relação de produção, sendo esta a relação trabalhista estabelecida entre proletariado e burguesia, segundo a qual é a burguesia a detentora dos meios de produção (as terras, as matérias-primas, as máquinas) e os proletários os desprovidos destes meios e obrigados a venderem, a qualquer preço, a força de trabalho. Para Harnecker (1981, p. 139), o conceito de modo de produção pode ser sintetizado como “um conceito teórico que permite pensar a totalidade social como uma estrutura dominante, na qual o nível econômico é determinante em última instância”.

[...] desenvolvimento de um país (ou região) baseado nas suas próprias potencialidades, isto é, endógeno, realizado de uma forma compatível com a gestão ecologicamente equilibrada. Além disso, este “novo” modelo de desenvolvimento seria lastreado por uma nova ética, na qual os objetivos econômicos seriam subordinados ao funcionamento dos ecossistemas e aos parâmetros da *qualidade de vida* das pessoas (COUTINHO, 2009, p. 28, grifo do autor).

O autor (2009, p. 28) explicita duas dificuldades para aplicação do termo “desenvolvimento sustentável”: “a contradição de propor um modelo endógeno de desenvolvimento exatamente numa quadra histórica marcada pela mundialização do capital financeiro e pela globalização”; e “a formulação capaz de resolver o problema da almejada subordinação dos interesses e ações da economia de mercado à gestão dos recursos naturais referentes à qualidade de vida das pessoas”.

Outra crítica de Coutinho (2009) é quanto ao termo “crise ambiental” ao ser utilizado descontextualizado do avanço do modo de produção capitalista. O uso do termo neste sentido não associa a produção capitalista e a destruição da Natureza. Para o autor, a chamada “crise ambiental” é um processo inerente e consequente ao modo de produção atual, sendo impossível superá-la sem ir além do conceito vigente de economia. O autor também critica as soluções recorrentes que não realizam esta conexão e nem avançam criticamente em relação ao capitalismo, como, por exemplo, as concepções propagadas pelo “capitalismo verde”, como o desenvolvimento sustentável, economia solidária, economia ecológica e atividades econômicas, como a reciclagem. Todos esses termos, da forma como são concebidos atualmente, “são inconsistências teóricas-metodológicas das abordagens da *crise ambiental*”, pois se pautam na possibilidade de humanizar o capitalismo a partir de uma ética ecológica assumida pelos indivíduos (COUTINHO, 2009, p. 25).

Mézsáros (1989, p. 15) relembra que, ao longo da história da humanidade, avanços nos modos de produção inevitavelmente alteraram os padrões de consumo da sociedade. Com isto, alterou, também, a forma como os bens são consumidos, como os instrumentos de produção são utilizados e alteram-se seus efeitos sob a natureza da produção. Além disso, modifica-se simultaneamente:

[...] a proporção segundo a qual o tempo disponível integral de uma determinada sociedade será distribuído, entre a atividade necessária para seu intercâmbio metabólico básico com a Natureza e todas as outras funções e atividade nas quais se engajam os indivíduos da sociedade em questão (MÉSZÁROS, 1989, p. 15).

Para o autor supracitado, um dos grandes efeitos negativos do capital está na taxa de uso decrescente de bens e serviços produzidos por este sistema, de forma que o “desenvolvimento sustentável” necessariamente passaria para o direcionamento de uma sociedade socialista. Assim, para Mézsáros (2001, p. 08), o *desenvolvimento sustentável* de fato tem o imperativo da eliminação do desperdício e da existência de uma economia racional com base no controle interno/autodirigido. Está relacionado à capacidade de:

[...] estarmos realmente no controle dos processos culturais, econômicos, e sociais vitais através dos quais os seres humanos não só sobrevivem, mas também podem encontrar satisfação, de acordo com os objetivos que colocam para si mesmos, em vez de estarem à mercê de imprevisíveis forças naturais e quase-naturais determinações sócio-econômicas (MÉSZÁROS, 2001, p. 8).

Segundo o autor, seria desejável, a princípio, que mais e mais recursos fossem destinados à produção de bens reusáveis. O mesmo cita exemplos de habitações duráveis e esteticamente agradáveis, meios de transportes rápidos e confortáveis, etc. Mas, lembra que, para tal, primeiramente as necessidades básicas de todos os membros da sociedade deveriam estar adequadamente atendidas. Porém, isto não ocorre na sociedade capitalista, pois o modo de produção capitalista volta-se à imediatividade do consumo. Tal modo produtivo faz com que mais recursos sejam utilizados, causando uma destruição dissipativa dos mesmos, além da alienação que o trabalhador sofre com a metamorfose dos meios de produção em capital. Assim, “os meios de produção convertidos em capital, são valorizados como tal e numa escala, cada vez maior, acarreta o desenvolvimento da tecnologia como uma prática produtiva paradoxalmente auto-orientada” (MÉSZÁROS, 1989, p. 34). Assim, a própria ciência seria mobilizada a serviço das exigências

capitalistas, tornando-se orientada em consonância com sua posição dentro da estrutura da divisão capitalista do trabalho. (MÉSZÁROS, 1989, p. 36).

Dito isto, o autor acredita que não é possível pressupor “desenvolvimento sustentável” sem superar o modo de produção hegemônico e as dificuldades estruturais nele existentes. Assim, Mészáros (2001) trabalha com o conceito de *desigualdade substantiva* para se referir à desigualdade estrutural e à adversidade existentes no capitalismo. A *desigualdade substantiva* seria reforçada pela interação recíproca entre estruturas materiais reprodutivas desiguais e dimensão cultural que contiveram o indivíduo no pequeno domínio de ação (MÉSZÁROS, 2001, p. 8). O contraponto à *desigualdade substantiva* seria a cultura da *igualdade substantiva*, uma direção emancipatória pelo “envolvimento ativo de todos e consciência da própria partilha de responsabilidade implícita na operação de um tal modo de tomada de decisões sem-adversariedade” (MÉSZÁROS, 2001, p. 9). Desta maneira, para emergir a igualdade substantiva e a obtenção de condições do desenvolvimento sustentável, dever-se-á remover os “constrangimentos paralisantes de caráter adverso do nosso sistema de reprodução” (MÉSZÁROS, 2001, p. 11-12).

O alinhamento teórico marxista também é observado nas autoras marxistas Mota & Silva (2009) que definem “desenvolvimento sustentável” como aquele que permite reverter a dinâmica de uso dos recursos e serviços ambientais, equilibrando a velocidade de utilização e de recomposição dos ecossistemas. Assim, o *desenvolvimento sustentável* seria a conjugação entre a sustentabilidade ambiental e social - faces do mesmo processo -, que apenas se realizarão quando o capitalismo for ultrapassado, implicando no respeito à Natureza e à igualdade social (MOTA & SILVA, 2009).

As autoras relembram que o conceito de “desenvolvimento sustentável” difundido nos últimos quarenta anos é uma ideologia que propõe um consenso que “unifica os interesses dos trabalhadores, dos empresários e do Estado em torno da defesa de uma *pretensa* sustentabilidade” visto ser “impossível ser alcançada na sociedade capitalista que resiste a qualquer tipo de controle sobre a destrutividade social e material que lhe é inerente” (MOTA & SILVA, 2009, p. 39).

Segundo as autoras, o termo sinaliza uma dinâmica de enfrentamento à *questão ambiental*, presente nos acordos internacionais, cujo objetivo é orientar ações no nível local e nacional, seguindo uma tendência do debate sobre a temática do desenvolvimento dos anos de 1990. Para as mesmas (2009, p. 39), trata-se de “uma construção que

tem suas bases fincadas na chamada crise do desenvolvimentismo no avanço do pensamento neoliberal e no determinismo das políticas de ajuste macro-econômico”. As autoras (2009, p. 39) esclarecem que o termo “desenvolvimento sustentável” “ignora as determinações históricas do processo destrutivo” e configura um fetiche, um pacto transclassista, uma “ideologia que nega as contradições da sociedade de classe”, portanto, a sustentabilidade social e ambiental é impossível na dinâmica sociometabólica do capital. Para a superação da sociedade de classes e da lógica da acumulação de riquezas, as autoras (2009, p. 46) enfatizam uma sociabilidade emancipada; a desconstrução produtivista da história, imbricada no sistema capitalista; a superação de concepções “que ora confinam o debate ambiental à sua dimensão econômica e ecológica, ora negam a dimensão ambiental como parte da questão social”; e a organização de múltiplas formas de resistência à *acumulação por espoliação*.

Seguindo fontes teóricas não marxistas, como as que orientam o Programa Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) o “desenvolvimento sustentável” ajuda a prevenir e minimizar os riscos de desastres, pois estes podem acarretar perdas econômicas, sociais e ambientais, colocando em risco as “vantagens do desenvolvimento” (PNUD, 2004, p. 2). Para evitar tais malefícios:

É fundamental integrar a avaliação sistemática do risco de desastres aos instrumentos atuais de desenvolvimento para se alcançar o desenvolvimento econômico sem gerar novos riscos. Também é necessário aproveitar os instrumentos disponíveis de avaliações de repercussões dos riscos e buscar oportunidades para integrá-los em atividades, tais como o desenvolvimento da moradia ou da infra-estrutura, o desenvolvimento da indústria e da agricultura e a introdução de novas tecnologias. Para tudo isso, é necessária uma estratégia em duas frentes. A informação sobre o risco pode ser utilizada em instrumentos como o plano de ordenamento territorial e os regulamentos de construção para melhorar a resistência, a segurança e a sustentabilidade dos projetos de desenvolvimento (PNUD, 2004, p. 4):

Conforme PNUD (2004, p. 2-3), os níveis absolutos de perdas econômicas são maiores nos países “desenvolvidos”²⁷. Em razão da altíssima densidade, do custo de suas infraestruturas e de seus níveis de produção, os países “menos adiantados” sofrem perdas relativas mais altas se comparadas com o Produto Interno Bruto. “Além da perda dos próprios bens sociais, são muitos os acontecimentos catastróficos que diminuem os progressos em matéria de saúde, saneamento, qualidade da água para consumo humano, moradia e educação, nos quais se baseia o desenvolvimento social”. Para o PNDU (2004, p. 3):

O desenvolvimento econômico não deve exacerbar as condições que debilitam a sustentabilidade humana e ambiental e aumentam o risco de desastres. Para progredir, deve-se compreender de forma completa a interação entre os planos de desenvolvimento e esse tipo de riscos.

Para Emerim, Neto, Margarida *et al.* (2011)²⁸, em um contexto negativo, o desenvolvimento pode aumentar a vulnerabilidade e os desastres podem atrasar o desenvolvimento. Acredita-se que o uso da expressão “em um contexto negativo o desenvolvimento...” é bastante vago e impreciso e, com convicção teórica marxista, a frase poderia ser “o capitalismo pode aumentar a vulnerabilidade (...)”, pois o eu seria o desenvolvimento em um contexto negativo?

Exemplificam os autores que, num contexto negativo de desenvolvimento, poderia haver indústrias com alto índice de consumo de recursos naturais, crescimento desordenado e assentamentos sem proteção. De forma não consoante com a ideia semântica exposta pelos autores, pensa-se que o termo “desenvolvimento” não pode ser tratado como sinônimo de crescimento capitalista desordenado.

Os autores supracitados mencionam que os desastres podem atrasar o desenvolvimento por meio de uma série de impactos que são

²⁷ Termo utilizado pelo Sistema ONU e outros organismos financeiros multilaterais, que se contrapõe à Teoria da Dependência que adota os termos “economias periféricas e centrais”.

²⁸ Os autores fazem parte do corpo técnico e dirigente da SDC e tiveram por referência suas participações em curso de Redução de Risco de Desastres ministrados pela EIRD em 2011.

confrontados com os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (ODM), da ONU, conforme o Quadro 1:

Quadro 1: Objetivos do Milênio e Impactos causados por Desastres.

ODM	Impactos
Erradicar a pobreza e a fome	Danos às casas, à infraestrutura de serviços, às economias e aos bens produtivos, perdas humanas que reduzem a sustentabilidade dos meios de sustento.
Alcançar uma educação primária universal	Danos à infraestrutura educativa, deslocamento da população, interrompendo a educação.
Promover a igualdade de gênero e facultar as mulheres	À medida que os homens emigram para buscar trabalhos alternativos, aumenta a carga de mulheres/meninas quanto à atenção e ao cuidado. No geral, as mulheres suportam a carga mais forte da angústia das estratégias de “enfrentamento”, tal qual uma menor ingestão de alimentos.
Reduzir a mortalidade infantil	No geral, os meninos são os que mais estão em risco, por exemplo, de se afogar durante as inundações e de sofrer as consequências dos danos da infraestrutura dos serviços de água e saneamento.
Melhorar a saúde materna	No geral, as mulheres grávidas correm um alto risco de morte/lesões durante os desastres. Danos na estrutura de saúde.
Combater o HIV/AIDS, Malária e outras doenças	Nutrição inadequada após um desastre debilita a imunidade. Danos à infraestrutura de saúde, aumento das enfermidades respiratórias relacionadas com a umidade, o pó e a contaminação do ar como consequência de um desastre.
Velar pela sustentabilidade ambiental	Danos aos recursos ambientais, da intensificação da erosão dos solos e desflorestamento. Danos na infraestrutura para gestão hídrica e de outros tipos. Em menor escala, os habitantes de barracos, as pessoas em assentamentos temporários são muito afetados.
Estabelecer uma aliança global para o desenvolvimento	Impactos nos programas para os pequenos Estados insulares devido às tormentas tropicais, tsunamis, etc.
Todos os ODM	Redistribuição de recursos do desenvolvimento até as atividades de ajuda e recuperação.

Fonte: Emerim, Neto, Margarida *et al* (2011).

Num contexto positivo, o desenvolvimento pode reduzir a vulnerabilidade e os desastres podem oferecer oportunidades para o desenvolvimento, quando:

Destacam as áreas de vulnerabilidade, criam um entorno político favorável para as mudanças sociais e econômicas, podem motivar uma maior sensibilização pública e uma participação mais ampla no campo da segurança pública, permitem que as áreas problemáticas destruídas se reconstruam de forma mais segura e podem dar origem a uma nova ou uma maior atribuição de recursos na redução de risco de desastres (EMERIM, NETO, MARGARIDA *et al.*, 2011, p.18).

Do mesmo modo, acredita-se que o termo “desenvolvimento” não necessitaria estar acompanhando a expressão “em um contexto positivo”, pois o “desenvolvimento” pressupõe transformações que, por si só, são positivas para as sociedades. Também se depreende que não existem graus hierárquicos de “desenvolvimento”, cada sociedade possui suas peculiaridades. Daí o uso de indicadores para mensurar o “desenvolvimento” ser tão complexo e subjetivo, pois parte de pré-concepções do que é necessário e desejável ideologicamente por cada sociedade. Ao se tratar de uma sociedade capitalista, formada por grupos de interesses contraditórios, com necessidades e desejos diferenciados, há graus ainda maiores de complexidade a serem considerados na elaboração de tais indicadores.

Os autores reafirmam que os países com alto desenvolvimento contam com baixo grau de riscos de desastres e o inverso ocorre naqueles com menores graus de desenvolvimento. Verifica-se que os autores possuem fortes influências teóricas da EIRD/ONU, utilizando constantemente o termo “desenvolvimento” tal qual a ONU e suas entidades vinculadas o fazem, como sinônimo de “crescimento econômico”. Nota-se esforço em relacionar a importância do desenvolvimento com a redução de risco de desastres, contudo, a carência teórica no que se entende por desenvolvimento, no sistema capitalista, impede maior aprofundamento dos autores no tema. Porém esta não é uma “carência teórica” das fontes (EIRD/ONU) que os autores supracitados utilizam, mas um direcionamento teórico que sustenta o capitalismo, este agora travestido de “capitalismo “humanizado e ecológico”.

Por fim, verifica-se que há a necessidade de se ampliar a noção de sustentabilidade para além do desenvolvimento econômico ou que dê uma mudança radical em seu conceito, bastante desgastado em sua

essência pelos adeptos do “capitalismo sustentável”. E para que haja tais transformações quanto ao emprego do termo, torna-se imprescindível também uma mudança cultural sobre a concepção de desenvolvimento e sobre a relação metabólica homem-natureza.

A Subseção seguinte busca subsidiar teoricamente o que se entende por desastres e prevenção e respostas aos mesmos. Depreende-se que, se por um lado, os desastres podem majoritariamente ser considerados frutos de uma relação alienada entre homem e natureza que se estabelece fortemente com o capitalismo, por outro, não podem ser vistos como exclusividades deste sistema, mas que há aspectos inerentes a este modo de produção que tendem a potencializá-los e naturalizá-los.

2.4 PREVENÇÃO E RESPOSTAS AOS DESASTRES

Para o pensamento crítico marxista, um conceito inovador sobre prevenção aos desastres, que podem ser denominados por uma questão de ênfase de socioambientais, perpassaria pela mudança comportamental da relação homem-natureza, permeada pelo capitalismo. Pressuporia a transformação do modo de produção inerentemente destrutivo para outro, mais humanizado e consciente de necessidade do uso racional dos recursos. E apontaria para um horizonte socialista ou, quiçá, comunista com viés ecologista, tal qual idealiza Löwy (2005), consagrando o “ecossocialismo”.

Tendo como referência a teoria crítica marxista e se estabelecendo relações com as questões ambientais, entende-se que a prevenção aos desastres seria o foco das ações, receberia mais atenção e recursos do que as respostas. As ações de prevenção tenderiam a ser estruturais enquanto as respostas conjunturais. Os desastres cuja causa preponderante é a ação humana deliberada sobre a transformação dos espaços não seriam reconhecidos majoritariamente como “naturais”. O que não quer dizer que de fato alguns sejam inevitavelmente formados por ameaças relacionadas aos fenômenos extremos da natureza, como tsunamis, maremotos, ciclones, granizo e estiagens, entre outros. Sendo o homem o agente transformador do espaço em que ocorre o desastre, é ele também o agente responsável pela prevenção dos mesmos.

O mesmo ocorreria para o conceito de respostas aos desastres: as respostas aos desastres seriam rever o padrão de desenvolvimento econômico adotado, a revalorização da vida humana acima do capital especulativo e a reintegração do metabolismo homem-natureza. E os desastres, como já mencionado em seções anteriores, são

majoritariamente faces da falha metabólica entre homem-natureza no capitalismo.

Apesar de muitos cientistas atribuírem aos desastres causas geológicas e climatológicas, não se pode perder de vista as ações antrópicas inapropriadas, consequentes de um sistema econômico-social-político-cultural alienador da relação metabólica homem-natureza e das influências recíprocas de um sobre o outro, pois fazem parte do mesmo metabolismo. Assim, pode-se ter como norte o entendimento de que muitos desastres podem ser prevenidos.

Contudo, tal conceito não é facilmente encontrado na literatura disponível sobre o tema. Em sua maioria, os conceitos de prevenção fixam-se ao que é possível ser feito dentro da realidade capitalista vivenciada. É assim para Kuhnen (2009, p. 43), que, apesar de não inovar, traz importante contribuição sobre o conceito de prevenção de forma prática e operacional, que:

[...] envolve desenvolver uma resposta de emergência e gerenciamento da capacidade antes de um desastre, em um esforço para promover respostas efetivas quando necessárias. Isto requer uma análise da vulnerabilidade dos riscos para identificar problemas potenciais que um evento meteorológico ou geológico extremo pode se impor. Além do mais prevenir envolve sistema de detecção de aviso, identificação de rotas de evacuação e abrigos, mantimentos de emergência e sistemas de comunicação, procedimentos para notificação e mobilização de “pessoas-chave” e pré-estabelecimento de acordo mútuo entre comunidades vizinhas. Treinar e educar pessoal, cidadãos e líderes comunitários também é crucial para o processo de prevenção.

Para se pensar na prevenção, ainda, vivendo no sistema capitalista, é preciso não somente, mas também, pensar como agir com os instrumentos disponíveis para tal, entre eles, destaca o gerenciamento das políticas públicas.

Os riscos de desastres socioambientais, atualmente, são entendidos como situações a serem reconhecidas e tratadas pela Política de Planejamento Territorial (urbano e rural) por meio do mapeamento de áreas de riscos, zoneamentos costeiros, zoneamentos econômico-ecológicos, planos diretores, etc.; pela Política de Habitação

providenciando moradias livres de riscos de desastres; pela Política de Assistência Social, zelando para que as famílias que vivem em situações de vulnerabilidade em função da desresponsabilização estatal possam também viver livres de riscos de desastres e pela fiscalização e vigilância da Política Ambiental.

Neste sentido, a política de planejamento territorial seria um importante instrumento de prevenção aos desastres. Carvalho, Macedo e Ogura (2007) constatam que no Brasil está crescendo o número de pessoas morando em áreas de riscos de desastres socioambientais e que há um contexto social, político, econômico e cultural que contribui para isto. Os fatores que fazem parte deste amplo contexto são sintetizados pelos autores da seguinte forma:

Crise econômica e social com solução a longo prazo; política habitacional para baixa renda historicamente ineficiente; ineficácia dos sistemas de controle do uso e ocupação do solo; inexistência de legislação adequada para as áreas suscetíveis aos riscos mencionados; inexistência de apoio técnico para as populações; cultura de “morar no plano” (CARVALHO, MACEDO e OGURA, 2007, p. 15).

Em função dos fatores apontados como vulnerabilidades, os autores sugerem “alternativas técnicas” para controle dos riscos (ou prevenção aos mesmos), quais sejam: “eliminar/reduzir o risco: agindo sobre o processo, agindo sobre a consequência; evitar a formação de áreas de risco: controle efetivo do uso do solo; conviver com os problemas: Planos Preventivos de Defesa Civil” (CARVALHO, MACEDO e OGURA, 2007, p. 15). Os autores trabalham com conceitos e metodologia recomendados pelos programas de mitigação de desastres da Agência de Coordenação das Nações Unidas para o Socorro em Desastres (*United Nations Disaster Relief Organization – UNDRO*). Assim como os supracitados autores, uma gama de especialistas no assunto vem incorporando e propagando conceitos alinhados às entidades vinculadas ao sistema ONU, que, cada vez mais, assumem o papel de agentes do conhecimento acerca da prevenção, preparação e respostas aos desastres.

A atuação do sistema ONU, composto por instituições e agências financeiras, se dá por meio de programas e projetos voltados ao desenvolvimento, emergências, reconstruções e transições de governos

nos diversos territórios. Vale destacar que, em 11/12/1987, portanto, há quase 25 anos, ocorria concomitantemente a 42ª Assembleia Geral da ONU e 96ª Plenária do Conselho Econômico e Social da ONU, que relembra a Resolução 3345, do mesmo Conselho, datada de 17/12/1974, na qual o Secretário Geral da ONU requiritava medidas apropriadas para facilitar a coordenação de uma pesquisa multidisciplinar que sintetizasse, integrasse e avançasse no conhecimento existente sobre a relação entre população, recursos, natureza e desenvolvimento em ordem de assistir aos Estados Membros, particularmente os países “desenvolvidos” e sistemas da ONU. Solicitavam-se esforços para cooperar com os complexos e multidimensionais problemas relacionados com estes campos no contexto do desenvolvimento econômico e social.

Dentre estes “complexos e multidimensionais problemas” citavam-se os “desastres naturais”²⁹, que haviam tirado a vida de aproximadamente três milhões de pessoas em todo o mundo nas últimas décadas (1960-1970), afetado a vida de ao menos 800 milhões de pessoas e resultado em danos imediatos que excediam 23 bilhões de dólares (RESOLUÇÃO 42/169-ONU, 1987)³⁰. Dessa reunião e de discussões anteriores a ela, surgiu o chamamento para o decênio de 1990 a 2000, como “Década Internacional para Redução dos Desastres Naturais”, durante a 43ª Assembleia Geral da ONU, em 1988. A partir de então, o tema vem sendo tratado em diversos encontros desta Organização, culminando em diversas campanhas temáticas mundiais e na própria EIRD.

A EIRD tem sido o principal mecanismo de divulgação mundial de formas entendidas por este órgão como prevenção, preparação e de respostas aos desastres. Segundo informa o *site*³¹ da mesma, seu objetivo é “servir como o ponto focal do sistema das Nações Unidas para a coordenação de Redução de Desastres e assegurar sinergias entre as atividades de redução de desastres”³². A EIRD encontra-se planejada para o atendimento a cada continente e seus países, subdividindo-se em

²⁹ A denominação “desastres naturais” é utilizada internacionalmente pela EIRD e outras instituições, assim como pela Política nacional de Defesa Civil (2007) para se diferenciar dos desastres tecnológicos e mistos. Nos desastres naturais, a ameaça é um fenômeno da natureza.

³⁰ Livre tradução da autora.

³¹ (<http://www.unisdr.org/who-we-are/mandate>).

³² Livre tradução da autora.

EIRD Europa, EIRD Ásia e Pacífico, EIRD Arábia, EIRD Oeste da Ásia e Norte da África e EIRD Américas.

Dentre as estratégias mundiais pactuadas da EIRD está o Marco de Ação de Hyogo, que busca envolver diversos segmentos da sociedade em metas para serem cumpridas entre 2005 e 2015. Segundo o próprio documento Marco de Ação de Hyogo (ONU/EIRD, 2005, p. 2), o mesmo trata-se:

[...] de um plano detalhado para guiar os esforços destinados à redução de risco de desastres durante a próxima década. Seu objetivo principal é em 2015 haver reduzido consideravelmente as perdas ocasionadas por desastres como vidas humanas, bens sociais, econômicos e ambientais das comunidades e países³³.

O Marco de Ação de Hyogo apresenta cinco estratégias contra os desastres, a saber: garantir que a redução de riscos de desastres seja uma prioridade nacional e local com uma sólida base institucional para sua implementação; identificar, avaliar e observar os riscos de desastres e melhorar os sistemas de alerta; utilizar o conhecimento, a inovação e a educação para criar uma cultura de segurança e resiliência³⁴ em todos os níveis; reduzir os fatores fundamentais do risco; fortalecer a preparação em desastres para uma resposta eficaz em todos os níveis. Estas estratégias têm por pressuposto o entendimento de que o desenvolvimento dos países, do tipo sustentável, auxilia na tarefa de prevenção e respostas aos desastres.

Para auxiliar na implementação destas estratégias, plataformas e conselhos temáticos, cada um com seus *sites* e agendas de atividades específicas foram criados por meio de diversas parcerias, visando ampliar e disseminar a discussão, conceitos e entendimentos sobre

³³ Livre tradução da autora.

³⁴ A resiliência é entendida pela EIRD/ONU (2009, p. 28-29) como “a capacidade de um sistema, comunidade ou sociedade exposta a uma ameaça para resistir, absorver, adaptar-se e recuperar-se de seus efeitos de maneira oportuna e eficaz o que inclui a preservação e a restauração de suas estruturas e funções básicas. Também significa a capacidade de resistir ou ressurgir de um choque. A resiliência de uma comunidade com respeito aos possíveis eventos que resultem em uma ameaça se determina pelo grau em que esta comunidade conta com os recursos necessários e é capaz de se organizar o quanto antes e durante os momentos de urgência” (livre tradução da autora).

redução de desastres. Dentre os informados no *site* da EIRD, estão: Iniciativa de Capacitação para Redução de Desastres (*Capacity for Disaster Reduction Initiative*), Modelo Global de Terremoto (*Global Earthquake Model*), Centro de Monitoramento Global de Incêndio (*Global Fire Monitoring Center*), Fórum Global de Risco (*Global Risk Forum*), Rede de Gênero e Desastres (*Gender and Disaster Network*), Programa de Identificação de Riscos Globais (*Global Risk Identification Programme*), Iniciativa Internacional “sobre” Inundações (*International Flood Initiative*), Consórcio Internacional sobre Deslizamentos de Terra (*International Consortium on Landslides*), Plataforma Internacional para Redução de Desastres de Terremotos (*International Platform for Reducing Earthquake Disasters*), Parceria para o Meio Ambiente e Redução de Risco de Desastres (*Partnership for Environment and Disaster Risk Reduction*), Plataforma Temática sobre Conhecimento e Educação (*Thematic Platform on Knowledge and Education*), Plataforma das Nações Unidas para Informações de Bases Espaciais para Gestão de Desastres e Respostas às Emergências (*United Nations Platform for Space-based Information for Disaster Management and Emergency Response*)³⁵.

Assim, a ONU e suas instituições vinculadas assumiram grande influência teórica e prática sobre a organização da Defesa Civil brasileira institucionalizada.

Outra influência internacional que merece destaque é o Projeto Esfera. Este se trata de uma parceria interinstitucional³⁶, para criação do livro “Carta Humanitária e Normas Mínimas para Assistência Humanitária”³⁷. A obra busca enfatizar as diretrizes do direito humanitário internacional do direito relativo aos refugiados, do Código de Conduta do Movimento Internacional da Cruz Vermelha, do Crescente Vermelho e das organizações não governamentais com foco na assistência humanitária em situações de desastre. A mesma aborda padrões mínimos de qualidade e quantidade de recursos para suprir minimamente as necessidades de abastecimento de água e saneamento,

³⁵ Os termos são de livre tradução da autora.

³⁶ Dentre as parcerias, destacam-se, no *site* do Projeto Esfera, a Rede Interagencial para Educação em Desastres (*Inter-Agency Network for Education in Emergencies – INEE*) Projetos de Procedimentos e Diretrizes para Emergências Pecuárias (*The Livestock Emergency Guidelines and Standards Project*); e Rede de Promoção e Educação para pequenas Empresas (*The Small Enterprise Education and Promotion - SEEP Network*).

³⁷ Livre tradução da autora.

nutrição, ajuda alimentar, abrigos e planejamento de locais de alojamento e cuidados médicos em situações de desastres. O Projeto Esfera é considerado por Vargas (2010) uma forma, desde que adaptada à realidade de cada região brasileira, de qualificar a etapa de respostas aos desastres, principalmente no âmbito da Política de Assistência Social.

2.4.1 A Institucionalização da Prevenção e Respostas aos Desastres

Após a Segunda Guerra Mundial, os países criaram órgãos dentro de suas estruturas militares que lhes permitiram coordenar as ações de reconstrução dos países afetados pela Guerra. A Inglaterra foi o primeiro país a criar um órgão desta natureza, vinculando a Defesa Civil ao poder militar. Isto se deve ao fato deste período ter demandado dos países envolvidos na militância uma série de medidas para a manutenção da paz ou, leia-se, do *status quo* alcançado com os resultados da disputa armada.

Também no Brasil, a Defesa Civil vinculou-se à organização militar e sua criação deveu-se, principalmente, pela breve participação na Segunda Guerra Mundial. Ela foi institucionalizada pelo “Serviço de Defesa Passiva Antiaérea”, em 1942, que tornou obrigatório o ensino de defesa passiva em todos os estabelecimentos de ensino do País. De acordo com Margarida, Nascimento, Emerim *et al.* (2009, p. 12), a nomenclatura da “Defesa Passiva Antiaérea” foi modificada para “Serviço de Defesa Civil”, abrangendo suas funções e sob a supervisão da Diretoria Nacional do Serviço da Defesa Civil do Ministério da Justiça e Negócios Interiores existente na época.

Em 1964, o Estado de Guanabara (atual Estado do Rio de Janeiro) criou um grupo de trabalho para “estudar a mobilização dos diversos órgãos estaduais em casos de catástrofes”. O trabalho do grupo resultou no Plano Diretor de Defesa Civil daquele Estado que criava as primeiras Coordenadorias Regionais de Defesa Civil. Assim, este Estado foi o primeiro a instituir a Defesa Civil Estadual (MARGARIDA, NASCIMENTO, EMERIM *et al.*, 2009, p. 12). O Ministério do Interior, criado em 1967, tinha a atribuição precípua de assistir as populações atingidas por calamidade pública em todo território nacional.

Contudo, apenas em 1988 a Defesa Civil brasileira foi implantada de forma sistêmica e instituído o Sistema Nacional de Defesa Civil. O

mesmo foi reordenado em 1993, 2005 e, recentemente, em 2012, e passou a se chamar Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

A Política Nacional de Defesa Civil (publicada em 1994 e reeditada em 2007), que não foi revogada pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (por apresentarem conteúdos diferentes, embora os nomes causem confusão e sobreposição), apresenta conceitos semelhantes ao da EIRD. Como os conceitos e classificação de desastres utilizados pela SDC permanecem os da PNDC (2007) recorre-se à mesma ao longo deste estudo.

A EIRD/ONU (2009) foi publicada posteriormente à Política Nacional de Defesa Civil (2007), mas seus conceitos já vinham sendo debatidos pela ONU ao longo das últimas décadas, como visto no início desta Subseção. Tais conceitos refletem na estrutura organizacional SDC. Um dos principais conceitos semelhantes é o de desastres. Para a EIRD (2009, p. 13), desastres podem ser entendidos como:

Uma séria interrupção no funcionamento de uma comunidade ou sociedade que ocasiona uma grande quantidade de mortes e igual perda e impactos materiais, econômicos e ambientais que excedem a capacidade de uma comunidade ou a sociedade afetada para fazer frente à situação mediante o uso de seus próprios recursos.

A mesma relatava que, com frequência, os desastres são tidos como resultantes da interação entre as vulnerabilidades e as ameaças. E a magnitude de destruição de um desastre é proporcional à vulnerabilidade da população atingida.

Figura 1: Fórmula desastres.

$$\text{Desastres} = \text{Vulnerabilidade} \times \text{Ameaça}$$

Fonte: EIRD/ONU (2009), Política Nacional de Defesa Civil (2007).

Na Política Nacional de Defesa Civil (2007, p. 8), os desastres eram considerados: “resultados de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais e conseqüentes prejuízos econômicos e sociais”. Tanto para EIRD/ONU (2009) como para a Política Nacional de Defesa Civil (2007), para a prevenção e redução de

desastres é preciso atuar nas vulnerabilidades, aumentando a resiliência da população, pois é praticamente impossível ao homem ter alguma gerência sobre a ameaça. Para a EIRD/ONU (2009, p. 34), as vulnerabilidades são as características e as circunstâncias de uma comunidade, sistema ou bem que os fazem suscetíveis aos efeitos danosos de uma ameaça (livre tradução da autora). Cabe destacar que semelhante entendimento era adotado pela Política Nacional de Defesa Civil (2007, p. 8), que as caracterizava como uma “condição intrínseca ao corpo ou sistema receptor que, em interação com a magnitude do evento ou acidente, caracteriza os efeitos adversos, medidos em termos de intensidade dos danos prováveis” ou ainda pode ser entendida como a “relação existente entre a magnitude da ameaça, caso ela se concretize, e a intensidade do dano consequente”. Destaca-se que há vários tipos de vulnerabilidades: física, econômica, social, ambiental, política, institucional, educativa organizativa, ideológica, etc. (EMERIM, NETO, MARGARIDA *et al.*, 2011).

Já as ameaças para EIRD/ONU (2009, p. 5) são: “um fenômeno, substância, atividade humana ou condição perigosa que podem ocasionar a morte, lesões ou outros impactos à saúde, danos à propriedade, perdas de meio de sustento e de serviços, transtornos sociais e econômicos ou danos ambientais” (livre tradução da autora). Complementarmente, há a observação de que as ameaças mais relevantes para o campo de redução de riscos de desastres³⁸ são oriundas de uma grande variedade de fontes geológicas, meteorológicas, hidrológicas, oceânicas, biológicas e tecnológicas que, algumas vezes, atuam de formas combinadas.

A EIRD/ONU (2009, p. 5) explica que, em contextos técnicos, se descrevem as ameaças de forma quantitativa mediante a possível frequência de ocorrência em diversos graus de intensidade em diferentes zonas, segundo o que indicam os fatos históricos ou análises científicas.

³⁸ Riscos de desastres são conceitualmente entendidos pela EIRD/ONU (2009, p. 30) como “as possíveis perdas que um desastre ocasionaria, em termos de vidas, condições de saúde, meios de sustento, bens e serviços e que poderiam ocorrer em uma comunidade ou sociedade particular em um período específico de tempo no futuro. Esta definição reflete o conceito de desastre como resultado de diversas condições de risco que estão presentes de forma contínua. O risco de desastre abarca diferentes tipos de perdas que com frequência são difíceis de serem quantificadas. Não obstante com o conhecimento sobre as ameaças imperantes e os padrões da população e o desenvolvimento socioeconômico, pode-se avaliar e produzir mapas de riscos, ao menos em termos gerais”. (livre tradução da autora).

E, para a Política Nacional de Defesa Civil (2007, p. 9), as ameaças eram “estimativa de ocorrência e magnitude de um evento adverso, expressa em termos de probabilidade estatística de concretização do evento e da provável magnitude de sua manifestação”. E a partir deste entendimento, a Política Nacional de Defesa Civil utilizava a “Classificação Geral dos Desastres” e a “Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos”.

Figura 2: Classificação dos desastres.

Quanto à origem:	Naturais	<ul style="list-style-type: none"> • De origem sideral • Relacionados com a geodinâmica terrestre interna • Relacionados com a geodinâmica terrestre interna
	Humanos ou antropogênicos	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnológico • Social • Biológico
	Mistos	<ul style="list-style-type: none"> • Relacionados com a geodinâmica terrestre interna • Relacionados com a geodinâmica terrestre interna
Quanto à evolução		<ul style="list-style-type: none"> • Súbitos ou de origem aguda • Graduais ou de evolução crônica • Por somação de eventos parciais
Quanto à intensidade		<ul style="list-style-type: none"> • Nível I • Nível II • Nível III • Nível IV

Fonte: Política Nacional de Defesa Civil (2007).

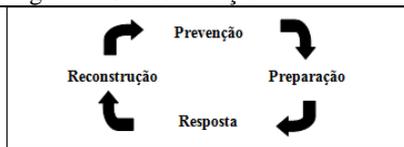
Para a EIRD/ONU e para a Política Nacional de Defesa Civil (2007), os desastres podem ter como fatores desencadeadores os de ordem natural, antrópica ou mista, que se subdividem conforme demonstra a Figura 2 acima. Da mesma forma, eles são classificados quanto à evolução e intensidade. Além desta classificação, as situações de desastres são subdivididas em fases que abrangem: o antes, o durante e o pós-desastre, e cada fase exige distintas ações. Por esta subdivisão temporal, fica subentendido que há períodos denominados de normalidade em que se faz a prevenção e a preparação para o desastre e

outros em que, havendo a ocorrência de um desastre, é denominado período de anormalidade no qual se trabalha com a resposta e a reconstrução. Para o sistema da SDC, a existência destas etapas é considerada um avanço, pois, por muitos anos, a Defesa Civil atuou apenas no pós-desastre, no atendimento e prestação de socorro aos atingidos (EMERIM, NETO, MARGARIDA *et al.*, 2011). Para o órgão supracitado, estas etapas se constituem em ciclos, tal como expressam as seguintes Figuras.

Figura 3: Ações por Períodos.

Período de Normalidade	Período de Anormalidade
Prevenção	Resposta
Preparação	Reconstrução

Figura 4: Ciclos de Ação.



Fonte (Figuras 3 e 4): Emerim, Neto, Margarida *et al.* (2011).

Da mesma forma, a SDC entende por prevenção aos desastres “um conjunto de ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres naturais e humanos, através da avaliação e redução das ameaças e/ou vulnerabilidades, minimizando os prejuízos socioeconômicos e os danos humanos, materiais e ambientais” (EMERIM, NETO, MARGARIDA *et al.*, 2011). De acordo com os autores, a prevenção de desastres é implementada por meio de dois processos importantes: a análise e a redução dos riscos de desastres. A primeira consiste na identificação, avaliação e hierarquização tanto dos tipos de ameaça como dos elementos em risco e a definição das áreas de maior risco. Segundo os autores supracitados, ao conhecer a probabilidade e a magnitude de determinados eventos adversos no seu município, bem como o impacto deles, caso realmente aconteçam, tem-se a possibilidade de selecionar e priorizar os riscos que exigem maior atenção. E a segunda, que expressa a “relação existente entre a probabilidade de que uma ameaça de evento adverso se concretize, com o grau de vulnerabilidade do sistema receptor a seus efeitos”, é possível com uma “atuação sobre as ameaças e as vulnerabilidades identificadas e priorizadas na análise de risco” (EMERIM, NETO, MARGARIDA *et al.*, 2011).

Na atuação sobre as ameaças identificadas são tomadas medidas para reduzir a probabilidade de que um evento adverso ocorra ou, ainda, para que

a sua intensidade seja atenuada. A redução da probabilidade de que uma determinada ameaça se concretize é normalmente possível nos casos de desastres mistos e antropogênicos. A redução do grau de vulnerabilidade é conseguida por intermédio de medidas não-estruturais e medidas estruturais. (EMERIM, NETO, MARGARIDA *et al.*, 2011).

Dentre as do primeiro tipo de medida, ou seja, as não estruturantes, tem-se como exemplos apontados pelos autores: os instrumentos de planejamento (Plano Diretor de Defesa Civil, Plano de Prevenção, Mapa Temático de Riscos), as campanhas como “Construindo Cidades Mais Resilientes: Minha Cidade está se Preparando”³⁹, as cartilhas educativas, as capacitações, etc. Atualmente há o entendimento por parte do órgão da Defesa Civil Estadual de que os instrumentos de planejamento da defesa civil e os das políticas urbanas, como o plano diretor municipal, planos de saneamento ambiental e outros, devem estar em consonância. As medidas estruturais passam pelas soluções de engenharia, como a construção de diques, barragens, elevação de estradas, etc. Já as respostas aos desastres são tidas como as ações de socorro, assistência às populações vitimadas e reabilitação do cenário do desastre. E a reconstrução visa restabelecer a normalidade em sua plenitude.

Para Kuhnen (2009, p. 43), a reação (ou respostas) aos desastres:

Refere-se à tomada imediatamente antes, durante e em seguida de um desastre. A intenção de uma resposta efetiva para o desastre é salvar vidas, minimizar danos nas propriedades e ressaltar o processo de recuperação. A típica atividade realizada durante esforços de resposta é a detecção e aviso de risco, evacuação e abrigo das vítimas, cuidados médicos, pesquisa e operação de resgate e segurança de proteção das propriedades. O efetivo esforço de resposta é diretamente relacionado com as atividades realizadas durante a fase pré-desastre.

³⁹ Motivada pela EIRD/ONU “*Cities Getting Ready*”. Em Santa Catarina, em 14/04/2011, 06 cidades foram certificadas pela EIRD: Rio do Sul, Tubarão, Itajaí, Florianópolis, Blumenau e Jaraguá do Sul.

Percebe-se que os conceitos e métodos, em sua maioria, e em especial os adotados pela EIRD, Defesa Civil brasileira e estadual catarinense estão em consonância. Eles vêm sendo disseminados por meio de capacitações realizadas no âmbito do Ministério das Cidades, pelos Centros Universitários de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (CEPED) e cursos em diversos níveis de pós-graduação no País. Este fato, por um lado, facilita a disseminação do entendimento e formas padronizadas e harmônicas de agir perante a prevenção e respostas aos desastres, mas que, por outro, pode causar conformismo teórico e práticas paliativas, por não haver um aprofundamento teórico sobre os efeitos do capitalismo na sociedade e formas de interação destes componentes com a natureza. Contudo, para o pensamento crítico marxista, há que se ter reservas teóricas em relação ao modelo e conceitos da EIRD e de seus adeptos, pois a “normalidade” no capitalismo é por si só autodestrutiva e alienante e causa em si a maioria dos desastres, e a “anormalidade” não deixa de ter e ser ela própria uma face do sistema capitalista. Portanto, reitera-se a noção de desastres como construções sócio-históricas, considerando o referencial teórico marxista utilizado.

A próxima Seção busca listar subsídios teóricos acerca da intersetorialidade, para que adiante se consiga identificar aspectos da mesma nas políticas públicas selecionadas em relação à prevenção e respostas aos desastres.

3 A INTERSETORIALIDADE E AS POLÍTICAS SELECIONADAS

Nesta Seção busca-se identificar avanços, limites e contradições da intersectorialidade das políticas públicas selecionadas para a prevenção e respostas aos desastres no Estado de Santa Catarina, a partir da revisão de literatura sobre a categoria de análise intersectorialidade e expressões da mesma à luz de uma política pública de prevenção e respostas aos desastres. Considera-se, para tanto, os principais marcos jurídicos que consolidam as políticas públicas selecionadas neste estudo, ou seja, as Políticas de Defesa Civil, Planejamento Territorial, Meio Ambiente, Habitação e Assistência Social.

3.1 BREVES APONTAMENTOS SOBRE A INTERSETORIALIDADE

A intersectorialidade no campo das políticas públicas significa a integração dos diversos setores que tratam de diferentes políticas no atendimento das necessidades expostas por seus usuários. A intersectorialidade não nega a setorialidade, busca reconhecer os conhecimentos específicos de cada setor e conjugá-los em direção à síntese⁴⁰ do conhecimento.

Tratar as políticas públicas apenas de forma setorializada é, em parte, reflexo da fragmentação da divisão do trabalho em diversas instâncias e está relacionada ao modo de produção do conhecimento que tende a ser fragmentado. Para superar a divisão do trabalho em diversas especializações, é necessário o esforço de um olhar sobre a complexidade que envolve as expressões da questão que, aqui, pode ser chamada de socioambiental.

O entendimento presente para o estudo é que a prevenção e respostas aos desastres é um tema transversal e por isto pode combinar ações setoriais e intersectoriais, visando superar riscos de desastres por meio de uma ação transformadora, que permita alcançar uma melhor relação homem-natureza.

Para Frigotto (*In* JANTSCH e BIANCHETTI, 2000, p. 26), na atualidade, a interdisciplinariedade “se impõe como necessidade e como

⁴⁰ A síntese do conhecimento é produzida a partir da tese e da antítese, meios constitutivos da dialética que permitem a evolução do conhecimento, por meio da negação de proposições anteriores, operacionalizando-se por meio de contradições.

problema fundamentalmente no plano material histórico-cultural e no plano epistemológico”. O autor enfatiza que, a princípio, não haveria motivos ontológicos e epistemológicos para as ciências sociais se cindirem, à medida que estabelecem como objeto de estudo a existência social dos homens. Porém, na sociedade capitalista, efetivam-se diferentes processos de alienação e de cisão que atingem de diversas formas a sociedade.

Esta separação se dá principalmente pela existência de classes sociais, cujos interesses são antagônicos, e o processo de construção do conhecimento das relações sociais não é neutro. Frigotto (*In* JANTSCH e BIANCHETTI, 2000, p. 31) menciona que “é justamente neste âmbito que percebemos que a intersetorialidade na produção do conhecimento nos é uma necessidade imperativa, mas nos é também um problema que está lotado na materialidade das relações capitalistas de produção de existência”. Sem esta condição, a discussão permaneceria na lógica-formal, discursiva.

O autor supracitado ressalta que, mesmo atingindo uma elevada capacidade crítica, nenhum sujeito individual exaure uma determinada problemática, o esforço é “sempre acumulativo e social” (FRIGOTTO *in* JANTSCH e BIANCHETTI, 2000, p. 32). Deste modo, nas sociedades cindidas, tal como a capitalista é em classes sociais, o conhecimento interdisciplinar e o intersetorial são balizados por determinações históricas, materiais e culturais que produzem e reproduzem ao longo do tempo relações de dominação, exclusão e alienação.

Consequentemente, adverte Frigotto (*In* JANTSCH e BIANCHETTI, 2000, p. 35), há reflexos do antagonismo de classes “no plano da consciência, das representações e concepções da realidade”. Assim, a produção e divulgação do conhecimento, fundamental para a transformação das relações sociais, torna-se, expressão desta luta de classes. Isto significa, com base no autor (2000, p. 40), que o conhecimento interdisciplinar e a intersetorialidade são problemas de ordem ético-política, econômica, cultural e epistemológica.

Parte-se do pressuposto de que a prevenção e as respostas aos desastres são intersetoriais, exigindo, no dizer de Bronzo e Veiga (2007, p. 6), “um enfoque de ação integrada entre os diversos setores e campos de ação governamental”. Para os autores supracitados, a “perspectiva da intersetorialidade se materializa em diferentes âmbitos, no nível decisório, no campo dos arranjos institucionais e no das práticas operativas e metodologias de trabalho”. Assim, tais autores nos auxiliam na fundamentação acerca da importância da intersetorialidade, para além de uma forma de gestão intra e interorganizacional, um elemento de

natureza política, que expressa uma visão ampliada da capacidade de governar (BRONZO e VEIGA, 2007, p. 19).

Junqueira e Inojosa (*apud* JUNQUEIRA 1997, p. 37) definem a intersetorialidade como “a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social”. Contudo, para Rui *et al.* (2010, p. 245-253), este conceito reluz apenas a dimensão técnico-operativa e burocrática, “como se a intervenção contivesse em si todas as possibilidades”.

Para Abreu (2009, p. 172), a intersetorialidade é simultaneamente uma “ação política e técnica de articulação entre setores visando à construção, reafirmação ou oposição a projetos coletivos que potencializam ou obstaculizam interesses coletivos”. Ou seja, cada ação poderá reafirmar ou negar diferentes projetos societários.

Segundo Sposati (2006, p. 134), “a intersetorialidade não pode ser considerada antagonônica ou substitutiva da setorialidade. A sabedoria reside em combinar setorialidade com intersetorialidade, e não em contrapô-las no processo.” Para a autora, a intersetorialidade não é algo absoluto ou por si só positivo e que sua aplicabilidade dependerá dos objetivos institucionais e das estratégias para atingi-los, podendo ser a intersetorialidade destas estratégias. Assim, afirma Sposati (2006, p. 134) que:

O modelo de gestão adotado não possui validade permanente, pois é vulnerável às mudanças conjunturais e mesmo estruturais, mostrando nestas alterações suas contra-indicações. Quando um modelo de gestão responde com eficiência a determinado momento histórico e a determinada realidade, não significa que, necessariamente, tenha longa duração ou reaplicabilidade mecânica a outras realidades.

Sposati (2006, p. 137) reflete que “o grau de intersetorialidade pode ser combinado a modelos mais ascendentes ou mais descendentes de gestão, e é na combinação que estará a virtude”. Para a autora, um modelo ascendente é aquele no qual a diretriz da intersetorialidade está na base da gestão institucional com setorialidade no modelo de gestão dos órgãos de cúpula. No modelo descendente, a setorialidade está na base da gestão e a intersetorialidade vem como um princípio da cúpula

gestora. Outro argumento interessante apresentado pela autora é a importância da construção contínua entre setorialidade e intersetorialidade, indicando a necessidade de combinação entre estas duas dimensões, com o dever do Estado e direito de cidadania. Para Sposati (2006, p. 139-140), há princípios de gestão que devem ser combinados para melhor atingir a estratégia traçada no plano institucional. Segundo a mesma, são eles: gradualidade, heterogeneidade e convergência. A gradualidade se refere ao entendimento de que “atuar de forma gradual por etapas ou metas cujos resultados alcançados sempre produzem uma mudança na configuração anterior de dada situação” (SPOSATI, 2006, p. 139). A gradualidade pressupõe “reconhecer publicamente a alteração de patamar de uma situação, mesmo que ainda não seja pleno, para que o resultado da ação se torne visível para a sociedade, governo, agentes institucionais e com isto seja assimilado” (SPOSATI, 2006, p. 139). A heterogeneidade é um princípio relacionado à peculiaridade dos segmentos populacionais atendidos pelas políticas sociais, considerando as características de cada um e não se confundido com fragmentação. A convergência “reflete uma racionalidade da ação”, a “organicidade da administração estatal, a fim de impulsionar a racionalidade da estratégia de gestão”. Este princípio simboliza “um pacto de ação coletiva, integrada para um objetivo” (SPOSATI, 2006, p. 140). A autora finaliza seu artigo mencionando que, para ela, a intersetorialidade:

Não é apenas um campo de aprendizagem dos agentes institucionais, mas também como caminho ou processo estruturador da construção de novas respostas, novas demandas para cada uma das políticas públicas. Com isto, um novo resultado pode ser produzido, voltado para as possibilidades de inclusão e de extensão do reconhecimento da cidadania e do direito à cidade para todos (SPOSATI, 2006, p. 140).

Bronzo e Veiga (2007) mencionam que a intersetorialidade pode ser analisada no âmbito da decisão política, dos arranjos institucionais e da dimensão técnica operacional da política. De acordo com as autoras (2007, p. 06), transformar a intersetorialidade em eixo estruturador das intervenções públicas é um desafio que, de um lado, se deve ao modo histórico com que a administração pública se organiza. Ou seja, “estruturas verticais e setorialmente demarcadas ao longo de linhas de

competência profissionais que se cristalizam, inclusive, em corporações de especialistas” (BRONZO e VEIGA, 2007, p. 6). E, de outro lado, se deve aos:

[...] determinantes político-institucionais que conformam os marcos regulatórios e a alocação de recursos organizacionais, destacando-se aí: a definição de competências e funções, a vinculação hierárquica, entre setores, a distribuição de recursos humanos, financeiros, e físicos para executar as funções (BRONZO e VEIGA, 2007, p. 06).

As autoras também definem a intersetorialidade como “meio de gestão organizativos”, que podem se constituir como critérios territoriais, eixos temáticos, faixas de idade, grupos étnicos, no caso da Defesa Civil, tipo de situações a serem atendidos, tipos de desastres, etc. A intersetorialidade não se confunde com flexibilização e desfragmentação neoliberal, mas é uma das possíveis respostas em um contexto:

[...] no qual os sistemas técnicos especializados e as estruturas fortemente hierarquizadas e verticais são confrontados com novos objetivos e demandas políticas e sociais, novas temáticas e novos segmentos da população, que demandam uma remodelagem das velhas estruturas organizacionais, exigindo novas respostas organizativas (BRONZO e VEIGA, 2007, p. 11).

As expressões de um modelo estritamente setorial podem ser observadas em uma peça orçamentária ou um organograma voltado à superespecialização do trabalho. Para as autoras (2007, p. 14), a existência de um arranjo político-administrativo e organizacional descentralizado e intersetorial requer ao menos três componentes: a decisão política; os desdobramentos da decisão política e as alterações na lógica de operação ou nos processos de trabalho. Por ser fruto de deliberações, a intersetorialidade precisa ser construída por meio da introdução de mudanças nos processos de trabalho, no planejamento e na gestão das políticas públicas (BRONZO e VEIGA, 2007, p. 19). Estas alterações, quando seguem um fluxo descendente, podem não ser bem recebidas pelo corpo técnico organizacional, por desestabilizar

zonas de conforto, promover o uso compartilhado das informações e do conhecimento, ou seja, de saberes que muitas vezes são utilizados como meio de promover a autovalorização em climas organizacionais inseguros do ponto de vista empregatício, da competitividade e do individualismo. Por outro lado, quando seguem um fluxo ascendente, podem servir para implementar no interior das organizações culturas de trocas, complementação e melhor aplicação do conhecimento interdisciplinar. Contudo, se o mesmo não atinge a alta cúpula da empresa, corre o risco de se tornar fadada a uma prática intraorganizacional, realizada de acordo com a vontade e disponibilidade dos técnicos e não avançar em direção a um contexto interorganizacional.

Segundo Nascimento (2010, p. 96), a intersetorialidade surge no debate das políticas públicas pela carência de eficiência, efetividade e eficácia esperadas na implementação das políticas públicas. Contudo, a depender da visão de que as políticas públicas servem mais aos mandos do capital do que ao atendimento das necessidades humanas, situando-se em um campo político muito mais de direita do que de esquerda, sob o ponto de vista de um modelo socialista, desejar a maior eficiência, eficácia e efetividade das mesmas sem um exercício crítico é fortalecer o capitalismo. Mas, visto que estas também são os principais instrumentos disponíveis para transformação da realidade social existente, o ideal perseguido é o aprimoramento das políticas públicas. É o que Nascimento (2010, p. 97) busca em seu artigo, “refletir as possibilidades e limites para a intersetorialidade das políticas públicas, a fim de aprimorar a efetividade no atendimento da população-alvo das políticas públicas”. A autora identifica a existência do debate acerca da hierarquia das políticas setoriais, indicando a valorização das políticas econômicas em detrimento das demais e importância da participação dos diversos segmentos, movimentos e organizações sociais para o equilíbrio do jogo de forças entre as políticas públicas. De acordo com a autora (2010, p. 99), “a intersetorialidade é um tema importante, já que as políticas setoriais por si só não solucionam tudo e necessitam se comunicar para identificar as necessidades da população e os benefícios que pode ou não oferecer”. Cita a autora (2010, p. 100) que para realizar um projeto articulado das políticas sociais e de desenvolvimento urbano (políticas que analisa em seu artigo) é necessária:

A mudança de práticas, padrões, valores e da cultura organizacional das instituições públicas gestoras das políticas públicas, ou ainda a

incorporação de organizações autônomas voltadas para os interesses coletivos capazes de dar maior eficácia à gestão das políticas.

Contudo, pensamos que somente estas mudanças indicadas pela autora são insuficientes para a absorção de um conceito de intersetorialidade mais profundo, tal qual identifica Abreu (2009), Sposati (2006) e Bronzo e Veiga (2007), associando-a a uma estratégia política que vem atualmente fortalecendo o *modus operandi* das políticas públicas a favor do capital neoliberal.

As contribuições da autora ao presente estudo são importantes por exemplificarem limites que a intersetorialidade das políticas públicas possuem, como: a crescente especialização do poder público; tendência à maximização do desempenho de cada um dos órgãos do setor estatal; dificuldades associadas à cultura setorial; política partidária e outras questões que incidem sobre a execução das políticas (ação de lobistas).

Assim, a intersetorialidade pode ser compreendida como uma ação política e técnica, configurando-se como um tipo de resposta aos desafios ocasionados pelo modelo de gestão do Estado. Em um contexto neoliberal, as formas pelas quais se organizam as políticas públicas, seus objetivos e modos de operacionalização estarão mais orientadas ao atendimento das demandas do capital do que às necessidades básicas humanas.

3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS SELECIONADAS

Nesta Subseção trata-se sobre as políticas selecionadas, identificando brevemente seus históricos, principais marcos legais reguladores e quais órgãos estaduais são responsáveis por sua gestão.

Conforme Souza (2003) as políticas públicas não se formam desvinculadas da política, para a mesma, estudar sobre políticas públicas é estudar sobre o governo em ação. Deste modo explica a articulação entre a análise da política pública e o papel das instituições nem sempre é muito clara. A autora também reforça que há uma dificuldade generalizada sobre quem formula e como são implementadas as políticas públicas.

Outro aspecto interessante indicado por Souza (2003) é a falta de conhecimento acadêmico e institucional acumulado sobre as políticas públicas de âmbito estadual. Inclusive, necessidade de explicações

acerca das diferenças marcantes nas políticas públicas formuladas e/ou implementadas pelos governos estaduais.

Este é um tema de pesquisa importante no Brasil, considerando que uma das marcas do federalismo brasileiro é a concentração de poder legislativo sobre políticas públicas na esfera federal, inclusive em áreas consideradas de competência concorrente entre as esferas federal e estadual (SOUZA, 2003, p. 19).

As políticas públicas servem para normatizar aquilo que é público e são desenhadas pela conjuntura de forças que orientam o Estado. Assim, as políticas públicas funcionam como instrumentos de “concessão e conquistas de direitos” (PASTORINI, 2007) que regulam o modo de produção capitalista, o modo como se expressam e se legitimam as reivindicações da sociedade civil organizada.

De acordo com Neves (2010), atualmente o Brasil e muitos outros países vivenciam uma conjuntura política em que a direita e a esquerda se confundem no poder. Para a autora (2010, p. 12), “a esquerda para o capital e a direita para o social funcionam de modo complementar e compartilham um horizonte de longa duração comum: operam a ideologia de que a ordem do capital é imutável”. Se, por um lado, as organizações da sociedade civil engajadas no discurso do Terceiro Setor, ao participarem dos conselhos de políticas públicas acabam por tornarem “ainda mais orgânicas as ações em prol da hegemonia de feição social-liberal” (NEVES, 2010, p. 17). Por outro lado, a participação de tais entidades nos referidos conselhos é legítima e fundamental para a manutenção da democracia participativa e do controle social. O controle social é, segundo Abreu Filho, Kruehl e Achkar (Org.) (2004, p. 9) “um dos elementos constitutivos e instituintes da esfera pública, o que supõe que todos os cidadãos são, a princípio, detentores do poder de controlar”.

O desafio é entender para quê e para quem servem as políticas públicas no capitalismo, ao ter-se como norte um Estado comunista/socialista. Para Boschetti *et al* (Org.) (2004) elas servem como alternativas ao neoliberalismo, pois serve de estratégia do capitalismo em crises cíclicas e não deixou de pertencer ao ciclo de expansão do capital.

O papel nos conselhos após a redemocratização do País da década de 1980 responde aos ensejos de uma nova institucionalidade nas ações

públicas. Porém o significado político dos conselhos e as consequências de sua institucionalização mantêm viva a discussão acerca da oportunidade e dos efeitos políticos da participação popular nestes espaços (DEGENNSZAJH, 2000). Em função da institucionalização, os conselhos de políticas públicas correm o risco de burocratização, rotinização, reduzida autonomia pela concentração do poder na esfera executiva e cooptação política. Para que os conselhos possam qualificar sua atuação, Stein (1999, p.81) sugere que sejam dadas condições efetivas de paridade e de representação. A paridade condiciona-se:

[...] ao acesso às informações e oportunidades de formação no sentido de construir a competência dos atores envolvidos; ao acesso aos recursos que possibilitem a construção do sentido e da possibilidade de serem sujeitos da própria ação; e à disponibilidades financeiras e de tempo (STEIN, 1999, p.81).

A representação efetiva nos órgãos está ligada à:

Maior vontade política, por parte dos Governos na nomeação de representantes governamentais, tendo em vista geralmente o fazem com aqueles que não tem poder de decisão nas instituições a que pertencem; maior relação entre representantes e representados, no âmbito da sociedade civil; e considerar os conselhos como espaços de poder e de uma forma de sociabilidade regida pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas (STEIN, 1999, p. 81).

Para garantir a participação social nas políticas públicas é imprescindível a valorização de outros espaços políticos, além dos conselhos, como os fóruns, conferências, assembleias, etc. Todos estes espaços são instâncias de troca de conhecimento, formulação e reformulação de diretrizes dessas políticas. Os entes federados organizam tais diretrizes em políticas em planos, programas e projetos e cada um atua conforme suas atribuições estabelecidas na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais e demais legislações.

Para Faleiros (2000), a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) é uma expressão liberal-democrática-universalista, com contradições da sociedade brasileira, em que convivem políticas estatais com políticas de mercado nas diversas áreas. E é este o olhar que permeia a presente análise, ao se observar na CRFB as diretrizes sobre a defesa civil, planejamento territorial, meio ambiente, habitação e assistência social. Procurou-se observar os marcos jurídicos que balizam tais políticas públicas porque eles fundamentam a operacionalização das mesmas e respaldam o exercício dos agentes públicos das estruturas organizacionais da Administração Direta e Indireta.

No modelo de gestão estadual catarinense, as políticas públicas selecionadas são orientadas pela Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC) e operacionalizadas por órgãos específicos (Secretarias), conforme determina a Lei Complementar Estadual (LCE) 381/2007⁴¹ e outras indicadas no Apêndice A. Vale destacar que o Artigo 1º, da LCE 381/2007, descreve que a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual do Estado de Santa Catarina deverá:

Desburocratizar, descentralizar e desconcentrar os circuitos de decisão, melhorando os processos, a colaboração entre os serviços, o compartilhamento de conhecimentos e a correta gestão da informação, para garantir a prestação eficiente, eficaz, efetiva e relevante dos serviços públicos, visando tornar o Estado de Santa Catarina referência em desenvolvimento sustentável, nas dimensões ambiental, econômica, social e tecnológica, promovendo a redução das desigualdades entre cidadãos e entre regiões, elevando a qualidade de vida da sua população.

Para atingir tal intento, o Art. 2º, da LCE 534/2011, define que esta estrutura é dividida em dois níveis: **Setorial**, composto por Secretarias Setoriais e suas entidades vinculadas com o papel de:

[...] planejar e normatizar as políticas públicas do Estado, voltadas para o desenvolvimento regional, específicas de suas áreas de atuação, exercendo, com relação a elas, a supervisão, a coordenação, a orientação e o controle, de forma articulada com

⁴¹ Em conformidade com a LCE 534/2011.

as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional;

e **Regional**: composto por Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional,

[...] atuando como agências de desenvolvimento, com o papel de executar as políticas públicas do Estado, nas suas respectivas regiões, cabendo-lhes a supervisão, a coordenação, a orientação e o controle, de forma articulada com as Secretarias de Estado Setoriais e as estruturas descentralizadas da Administração Indireta do Estado.

A referida LCE 534/2011 refere-se em poucos artigos diretamente ao conceito de intersetorialidade entre as políticas públicas estaduais. No Art. 19, cita que: “Os atos de execução, singulares ou coletivos, obedecerão aos preceitos legais e às normas regulamentares, observados os critérios de eficiência, eficácia, efetividade, relevância e a **intersetorialidade**”. E no Inciso II, do Art. 25, a ação governamental tem por um dos seus objetivos “promover a execução dos programas, projetos e ações de Governo de forma descentralizada, desconcentrada e **intersetorializada**”.

Outras expressões de uma possível intersetorialidade do trato das políticas públicas estaduais, como articulação, funcionamento harmonioso, trabalho conjunto e sistêmico, são encontradas no decorrer do texto legal que baliza fortemente a organização governamental estadual. Contudo, cabe-nos o desafio de identificar se tais expressões configuram-se como avanços, limites ou contradições ao trabalho intersetorial, especialmente na prevenção e respostas aos desastres. Na tentativa de identificar expressões que permitiram o avanço do trabalho intersetorial pelas Secretarias Estaduais, esta Subseção busca nos marcos jurídicos expressões que poderiam se remeter à intersetorialidade. Busca-se, igualmente, compreender as características que permeiam as políticas públicas catarinenses, resgatando brevemente aspectos **políticos, econômicos e sociais** do Estado que influenciam para a configuração das mesmas.

No campo da política, Santa Catarina teve, ao logo do seu período histórico, dirigentes da ala da direita conservadora. No Período Colonial (1711-1822), o Estado foi governado por comandantes, no

Período Imperial (1822-1889), os presidentes da província, como eram chamados os governadores, eram nomeados diretamente pelo Imperador. Estes poderiam ser do partido conservador (a favor do poder centralizado pelo Imperador) ou liberal (a favor do poder descentralizado entre as províncias, defesa dos interesses ruralistas e classe média urbana, contudo, sem comprometimento com a defesa de interesses populares).

No Período Republicano (1889-atual), segundo Lenzi (1983, p. 48), logo em seu início, ocorrem apenas as mudanças de nomenclaturas que polarizam os ideais políticos do momento, da polaridade entre conservadores/liberais, passou-se para a polaridade entre republicanos/conservadores. As discussões permaneciam centradas nos interesses dos altos escalões sociais do País. De acordo com o autor (1983, p. 108), “a ideologia dos grupos conflitantes era semelhante, pois buscavam, em todo o caso, a hegemonia do poder, que significava a conquista do comando da máquina estatal e a administração dos dinheiros e negócios públicos”.

Conforme o mesmo há o reflexo do quadro político nacional no Estado de Santa Catarina, no qual o poder político está estreitamente ligado ao controle econômico e social das estruturas. O “mandonismo” político e o “coronelismo” dominam as várias fases políticas do País e são visíveis até os dias de hoje. O autor (1983, p. 220) relata que, em Santa Catarina, a disputa política sempre se deu entre grupos oligárquicos-burgueses que promoviam constantes cisões nas pequenas agremiações. Hegemonicamente, os empresários catarinenses revezavam-se no poder, o ramo industrial têxtil, o agronegócio e o setor industrial tinham seus representantes reunidos em torno de poucos partidos com reais condições de disputas eleitorais.

Assim, de forma geral, Santa Catarina mostra-se um Estado com políticas públicas de baixo poder de alcance dos interesses das camadas populares em detrimento da manutenção do poder das elites locais. Segundo Strapazon (2011), no Estado catarinense há excesso de foco na produção, o que impede que outras políticas públicas permeiem com a mesma ênfase os espaços rurais. O autor (2011, p. 10) cita a longa existência de conflitos de demarcações territoriais, como o caso das “terras indígenas que foram vendidas pelo Estado aos colonos que se instalaram em diversas regiões de Santa Catarina, reduzindo a área destinada às populações indígenas originárias”. De acordo com o mesmo, esta discussão remonta à época das capitânias hereditárias e depois à política de concessão de terras para colonização e povoamento do Estado e até hoje é calorosa.

Sob o espectro da economia, Santa Catarina é um Estado com aspectos agropecuários predominantes, “a base da economia do Estado de Santa Catarina é o setor primário que, por meio do processo produtivo, gera a maior parte da sua renda, regula a oferta e a demanda de empregos”⁴² (THOME, 1999. p. 42). A pesquisa “Contas Regionais do Brasil 2005-2009” (IBGE, 2009) identifica que a atividade agropecuária cresceu em volume no Estado no período analisado em 3,5%, mas com quedas em termos financeiros cuja explicação, segundo a própria pesquisa, remete-se em boa parte às condições climáticas incidentes no Estado durante o final de 2008, que afetaram a produção de *commodities* e pelas incertezas econômicas no cenário internacional.

Em relação aos aspectos sociais, o Estado destaca-se em função dos bons índices alcançados quando comparado aos demais Estados brasileiros. O Índice de Gini⁴³ estadual, em 2009, foi de 0,46, 1ª posição no país, ou seja, foi o Estado com menor desigualdade da distribuição de renda (IPEADATA, 2009).

Em 2010, Santa Catarina também teve destaque por ser o ente estadual com o menor Índice de Extrema Pobreza⁴⁴: 1,7%, estando no grupo dos 10 Estados com incidência de extrema pobreza de até 6%. Já o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal⁴⁵, em 2009, situa o Estado na 4ª posição do País (SISTEMA FIRJAN, 2009). Tais índices, a princípio, parecem ser razoáveis perante os demais os índices dos demais Estados, mas há que se mencionar que os mesmos ainda estão muito focados no fator renda, e o quanto de renda estas famílias têm para fazer circular as mercadorias no sistema capitalista. Pouco ou nada observam outras questões, como o tipo de inserção socioterritorial destas famílias e com as situações de riscos e desastres a que boa parte da população catarinense está sujeita, vitimizando, especialmente os mais vulneráveis economicamente. Portanto, verifica-se que tais índices não dão conta destas particularidades, e pouco refletem de fato em

⁴² Embora Thome (1999) considere a agropecuária a base da economia catarinense, pesou em ordem decrescente, para a composição do Produto Interno Bruto (PIB) de 2009, o comércio e serviços, as indústrias e, por último, o agronegócio.

⁴³ A variação do Índice é de 0 a 1, sendo 0 a menor concentração de renda e 1 a maior.

⁴⁴ O Índice é calculado por meio da Linha de Pobreza, que corresponde a R\$70,00 *per capita*. Quanto menor o Índice, maior é o valor *per capita* e mais distante da Linha de Pobreza está o Estado.

⁴⁵ Mede a qualidade de vida das populações dos estados e municípios com base nos aspectos relacionados ao emprego e **renda**, educação e saúde.

desenvolvimento humano, mas sim econômico. Verifica-se, por exemplo, a carência de indicadores que associem a disponibilidade de renda à disponibilidade de moradia em área livre de riscos de desastres.

Dentre os aspectos sociais negativos que possuem interface com a prevenção e respostas aos desastres está a área de habitação e a infraestrutura a ela relacionada.

A pesquisa “Censo 2010: Aglomerados Subnormais”, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), aponta que no Estado há 21.769 domicílios particulares ocupados e situados em locais denominados “aglomerados subnormais”. Vivem nestes domicílios 75.737 pessoas, distribuídas em 74 aglomerados subnormais, identificados pela pesquisa. Já a pesquisa “Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios” (IBGE, 2010) identifica que, do total de 1.457.655⁴⁶ domicílios particulares permanentes em áreas urbanas com ordenamento regular, 463.935 não possuem bueiros/boca de lobo, 60.418 têm esgoto a céu aberto e 26.868 têm lixo acumulado em logradouros. E, ainda, a “Pesquisa Nacional de Saneamento Básico” (IBGE, 2008) indica que 120 municípios necessitam de drenagem especial em áreas de risco⁴⁷ no perímetro urbano.

Após este breve descritivo dos principais aspectos que auxiliam na compreensão do contexto da implementação das políticas públicas no Estado de Santa Catarina, as seguintes Subseções buscam apresentar o panorama das políticas públicas selecionadas neste estudo no âmbito estadual.

3.2.1 Política Pública Estadual de Defesa Civil

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/2012), em seu Art. 2º, estabelece que é dever dos três entes federados adotar medidas de redução de riscos de desastres. Além destas responsabilidades comuns aos três entes federados, citadas no Art. 9º, cabem aos Estados:

- I - Executar a PNPDEC em seu âmbito territorial;
- II - coordenar as ações do SINPDEC em

⁴⁶ 4.700 domicílios particulares permanentes em áreas urbanas com ordenamento regular foram classificados pelo IBGE como “sem declaração”.

⁴⁷ As áreas de riscos identificadas pela pesquisa vão desde talude e encostas sujeitas a deslizamentos, áreas de baixio, sujeitas a inundações e/ou proliferação de vetores à formação de grotões, ravinas e processos erosivos crônicos.

articulação com a União e os Municípios; III - instituir o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil; IV - identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os Municípios; V - realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, em articulação com a União e os Municípios; VI - apoiar a União, quando solicitado, no reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública; VII - declarar, quando for o caso, estado de calamidade pública ou situação de emergência; e VIII - apoiar, sempre que necessário, os Municípios no levantamento das áreas de risco, na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil e na divulgação de protocolos de prevenção e alerta e de ações emergenciais (LEI 12.608/2012, Art.7º).

A referida Política demarca em seu texto legal que a mesma deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável. Dentre suas diretrizes está a adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água, o que, por si só, extrapola os limites políticos administrativos municipais e põe a figura do Estado como um ente de fundamental importância nesta relação.

O Art. 5º da referida Política traz dentre seus objetivos: “prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres”, “estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana” e “estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro”. Objetivos que se relacionam organicamente com as políticas de Planejamento Territorial, Meio Ambiente e Habitação e Assistência Social.

Na CESC, a Defesa Civil é tratada no Artigo 109 como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, tem por objetivo planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas e situações emergenciais”. No Estado de Santa Catarina, a Defesa Civil

foi criada pela Lei nº 4.841, de 18/05/1973, portanto, há 39 anos, vinculado ao Gabinete da Casa Civil e ao Governador do Estado. Posteriormente tornou-se Departamento vinculado à Secretaria de Estado de Segurança Pública. Esta Lei deu as diretrizes gerais sobre o funcionamento e organização da Defesa Civil que sofreu alterações a partir da Lei nº 10.925/1998, como a instituição do Sistema Estadual de Defesa Civil.

Em 2008, devido dos desastres ocorridos no Estado, o Governo Estadual instituiu pelo Decreto 1.940, o Grupo de Reação⁴⁸ “com a competência de assessorar o Governador do Estado na definição das prioridades relativas à reconstrução dos danos⁴⁹ causados pelas chuvas verificadas no Estado”. Em 2009 foi criado o Manual de Defesa Civil de Santa Catarina (MARGARIDA, NASCIMENTO e EMERIM, 2009), resultante do “Plano de Capacitação da Defesa Civil Estadual Visando Melhores Condições de Vida e Seguridade a População Catarinense, Biênio 2009/2010”⁵⁰. O Manual objetiva

Capacitar agentes de Defesa Civil, (...) preparar a população para atuar conscientemente e participativamente em condições de ameaças de desastres, (...) reduzir o grau de vulnerabilidade das comunidades, (...) padronizar comportamentos voltados para a minimização dos desastres e despertar na população a percepção do risco (MARGARIDA, NASCIMENTO e EMERIM, 2009).

⁴⁸ Segundo o Decreto, o Grupo deveria reunir-se semanalmente a fim de “avaliar a evolução dos acontecimentos, seus impactos na economia catarinense, os trabalhos de recomposição da infra-estrutura e o cronograma de desembolso dos recursos federais, estaduais e de doações à Defesa Civil.”

⁴⁹ Segundo Glossário da Secretaria Nacional da Defesa Civil, entende-se por dano: “1. Medida que define a severidade ou intensidade da lesão resultante de um acidente ou evento adverso. 2. Perda humana, material ou ambiental, física ou funcional, resultante da falta de controle sobre o risco. 3. Intensidade de perda humana, material ou ambiental, induzida às pessoas, comunidade, instituições, instalações e/ou ao ecossistema, como consequência de um desastre. Os danos causados por desastres classificam-se em: danos humanos, materiais e ambientais”.

⁵⁰ O Plano foi elaborado por meio do convênio da Secretaria Executiva da Justiça e Cidadania, com a interveniência do então existente Departamento Estadual de Defesa Civil, com o CEPED da UFSC.

Vale citar que o mesmo inspira-se no entendimento “da maioria dos especialistas” ao indicar como principal causa dos desastres socioambientais as mudanças climáticas, demonstrando uma rápida e pontual visão sobre o tema. Conforme trecho introdutório do Manual (MARGARIDA, NASCIMENTO e EMERIM, 2009, p. 3):

O Órgão Estadual acredita que o Manual de Defesa Civil de Santa Catarina será um instrumento importante para o desenvolvimento de uma cultura de minimização dos riscos de desastres, pois as enchentes, vendavais, granizos, estiagem, entre outros eventos adversos, sempre existiram e continuarão acontecendo, segundo especialistas, com maior intensidade devido às mudanças climáticas⁵¹. A solução passa por projetos preventivos e ações conjuntas de curto, médio e longo prazo. É sempre importante lembrar que Defesa Civil é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

Em 2010, no âmbito do Grupo Reação, foi instituída a “Comissão de Acompanhamento e de Estudo Preparatório de Prevenção de Desastres e Medidas Mitigadoras para a Bacia do Rio Itajaí” que atuaria em conjunto com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (*Japan International Cooperation Agency - JICA*)⁵². E, em 2011, a LCE 534/2011 elevou hierarquicamente o Departamento Estadual da Defesa Civil para Secretaria de Estado da Defesa Civil, pressupondo-se, assim, que a prevenção e respostas aos desastres tenham recebido maior autonomia política, administrativa e financeiro-orçamentária.

⁵¹ Segundo o Glossário do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (1995, p. 4), criado em 1988 e vinculado à ONU, as mudanças climáticas são atribuídas direta ou indiretamente às atividades humanas que alteram a composição da atmosfera mundial e que provocam variações ao clima natural, que são observadas pela comparação de períodos de tempos (livre tradução da autora). Assim, o planeta passa por aumentos gradativos de aquecimento, causados, especialmente, pelas emissões de gases poluentes advindos de diversos setores da economia. No Brasil, este aquecimento traz como consequências o aumento do nível dos oceanos, intensas e mais frequentes precipitações pluviais sobre as regiões Sul e Sudeste, intensificação das secas do Nordeste e avanço das mesmas para as regiões Centro-Oeste e Norte (MARCELINO, 2007, p. 4).

⁵² Instituída pelo Decreto 3.093, de 15/03/2010.

Segundo parágrafo único, do Art. 66-A, da referida LCE: a atuação desta Secretaria dar-se-á “de forma **multissetorial**, com ampla participação da sociedade catarinense e integrada aos demais setores de Governo, observados os princípios e normas da Política Nacional de Defesa Civil e do Sistema Nacional de Defesa Civil”. Por este trecho da LCE identifica-se no foco multissetorial da política, um possível **limitador legal para o avanço do trabalho intersetorial**, uma vez que a própria normativa não traz o indicativo da intersectorialidade. Contudo, não exclui a possibilidade de construção da mesma, pois se mostra receptiva à “ampla participação da sociedade catarinense e à integração aos demais setores de Governo” (LCE 534/2011).

Quanto ao Conselho Estadual de Defesa Civil, a LCE 534/2011 apenas refere-se a este como órgão de consulta do Secretário Estadual. O não caráter deliberativo do Conselho em questão também é visto como um limitante à participação e representação dos órgãos que o compõe e, conseqüentemente, ao trabalho intersetorial.

A prevenção e as respostas aos desastres foram pautas da agenda política catarinense por ocasião do primeiro encontro para formação do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres, em 03/06/2011, na capital do Estado.

Santa Catarina foi o estado escolhido para iniciar o processo devido o seu histórico em desastres naturais e pela valiosa experiência das equipes de defesa civil. Além de ter a única Assembleia Legislativa a contar com uma comissão permanente para cuidar do assunto, o estado também é o primeiro do país a criar uma Secretaria de Defesa Civil (PIANA, 2011).

Em agosto de 2012, ocorreu o lançamento do Plano e, segundo divulgado, SC será contemplada com R\$18,8 bilhões para ações de prevenção e respostas aos desastres⁵³

Se por um lado, a Política nacional avança, inclusive com a destinação de recursos aos estados, por outro, dada a recente transformação do órgão gestor da Defesa Civil de Departamento para

⁵³ Fonte: Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.cb.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=590:lancado-plano-nacional-de-gestao-de-risco-e-resposta-a-desastres-naturais&catid=76:noticias-cbmsc&Itemid=117>. Acesso em 12/08/2012.

Secretaria Estadual, até o presente momento, Santa Catarina não dispõe de uma Política Estadual da Defesa Civil instituída. Este fato que pode se mostrar como **fator legal limitante ao trabalho intersetorial**. Contudo, este potencial limite poderá ser ultrapassado com práticas operativas e metodológicas adotadas pelo grupo de técnicos e gestores da SDC, assim como por vontade política.

A compreensão acerca do que são os desastres, formas de prevenção e respostas aos mesmos, como dito anteriormente na Subseção 2.4.1, reflete na estrutura da atual Secretaria que criou a Diretoria de Prevenção e a Diretoria de Respostas. Estas são as principais responsáveis pela prevenção e respostas aos desastres, como os próprios nomes lhe designam, e, por esta razão, foram entrevistados seus respectivos Diretores.

Ambas as Diretorias estão diretamente vinculadas ao Gabinete do Secretário. À Diretoria de Prevenção estão subordinadas: a Gerência de Prevenção e Preparação, a Gerência de Monitoramento e Alerta e a Gerência de Capacitação, Pesquisas e Projetos. E à Diretoria de Respostas subordinam-se: a Gerência de Operações e Assistência, a Gerência de Reestabelecimento e Reabilitação e a Gerência de Logística e Mobilização. Além destas Diretorias, vinculam-se diretamente ao Gabinete do Secretário Estadual, o Conselho Estadual de Defesa Civil e o Grupo Integrado de Ações Coordenadas (GRAC). O GRAC está previsto pela Lei Estadual 10.925/1998, a mesma que criou o Sistema Estadual de Defesa Civil, o Conselho e Fundo Estadual de Defesa Civil. Os objetivos do Grupo, segundo Art.9º da referida Lei, são:

- I – propiciar apoio técnico às Comissões Municipais de Defesa Civil, através da DEDC (**o Departamento foi elevado à categoria de Secretaria Estadual**) (complemento e grifo nosso);
- II – colaborar na formação de banco de dados e mapa-força dos recursos disponíveis em cada órgão ou entidade para as ações de socorro, assistência e recuperação;
- III – engajar-se nas ações de socorro e assistência, mobilizando recursos humanos e materiais disponíveis nas entidades representadas, quando o exigir o interesse da defesa civil;
- IV – manter-se em regime de reunião permanente, em caso de situação de emergência ou calamidade pública que atinjam vários municípios ou regiões

do estado simultaneamente, mediante convocação do Diretor da DEDC;
V – promover o entrosamento entre a DEDC e os órgãos representados;
VI – executar, nas áreas de competência de cada órgão, as ações determinadas pela DEDC, visando **atuação conjugada e harmônica.**

O organograma desta Secretaria pode se visualizado no Anexo A.

3.2.2 Política Pública Estadual de Planejamento Territorial

Como visto na Subseção anterior, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil possui interfaces com a Política de Planejamento Territorial, haja vista que diversas interferências urbanísticas contribuem para a potencialização do risco de desastres nas cidades, como a retificação de rios, construções em planícies de inundações e manguezais, a falta de drenagem pluvial urbana adequada ao número de edificações e ações humanas que não observam os espaços naturais e obstruem passagens ou abrem novas passagens não naturais aos cursos d'água. Estes são apenas exemplos de como inundações e alagamentos são potencializados pela ação humana.

Na CFRB, no Capítulo “Da Política Urbana”, o Art. 182 determina que a Política de Desenvolvimento Urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Em seu parágrafo 2º menciona que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor. A Política de Desenvolvimento Urbano tem como lei regulamentadora o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), que visa ao ordenamento do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, além do equilíbrio ambiental.

Os instrumentos urbanísticos que auxiliam no cumprimento da função social das cidades e propriedades, expressos no Art. 4º, da Lei supracitada, são regidos por diferentes legislações relacionadas às diferentes políticas públicas, constituindo-se em um desafio relevante à intersetorialidade, uma vez que diversos órgãos da estrutura organizacional da administração direta e indireta estadual ocuparam-se em aplicá-los. Na CESC, os Art. 138 e Art. 139 tratam “Da Política de Desenvolvimento Regional”; o inciso III, do Art. 138, indica que a

ordenação territorial é um dos aspectos a serem observados na definição desta política. E os Art. 140 e Art. 141 tratam “Da Política de Desenvolvimento Urbano” em que o Estado e municípios devem assegurar:

I- Política de uso e ocupação do solo que garantam: a) controle da expansão urbana, b) controle dos vazios urbanos, c) proteção e recuperação do ambiente cultural; d) manutenção de características do ambiente natural; II - Criação de áreas de especial interesse social, ambiental, turístico ou de utilização pública; III - Participação de entidades comunitárias na elaboração e implementação de planos, programas e projetos e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos; IV - Eliminação de obstáculos arquitetônicos às pessoas portadoras de deficiência física; V - Atendimento aos problemas decorrentes de áreas ocupadas por população de baixa renda.

A Política de Planejamento Territorial é conceitualmente imbricada à Política de Meio Ambiente. Nenhuma política pública poderia ser pensada de forma isolada, mas, no caso destas em especial, a inter-relação é evidenciada, especialmente a partir da quarta fase da Política Ambiental brasileira em que se nota a preocupação com o planejamento territorial e criam-se instrumentos para ordenamento espacial.

Atualmente, parte da implementação da Política de Planejamento Territorial está sob a competência da Secretaria de Estado de Planejamento de Santa Catarina (SPG)⁵⁴, conforme Art. 56, da LCE 534/2011. O mesmo Art. da referida LCE estabelece que parte das atribuições da SPG deve ser desenvolvida em conjunto com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável de Santa Catarina (SDS).

Desta Secretaria entrevistou-se um membro da Diretoria de Desenvolvimento das Cidades, que está diretamente vinculado ao Gabinete do Secretário e tem como subordinadas a Assessoria da Diretoria, a Gerência de Desenvolvimento Municipal, a Gerência de Planejamento Urbano e a Gerência de Apoio à Gestão das Cidades.

⁵⁴ O organograma da Secretaria está representado no Anexo A.

Além destas Diretorias, vincula-se à Secretaria o Conselho das Cidades (ConCidades) que possui quatro Câmaras Técnicas principais: Habitação, Mobilidade Urbana, Saneamento Básico Ambiental e Planejamento e Gestão Territorial Urbana. O mesmo se espelha na estrutura das Secretarias Nacionais do Ministério das Cidades.

3.2.3 Política Pública Estadual de Meio Ambiente

Em vista da inter-relação entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e a Política de Meio Ambiente, observada em diversos artigos daquela, vale deter-se na explicação de que esta é formada por um conjunto de outras políticas de regulam os recursos naturais. A formação da Política Ambiental a partir de diversas outras políticas é explicada historicamente por Monosowki (1989).

Segundo a autora supracitada, na trajetória da legislação ambiental brasileira observam-se quatro fases principais, marcadas por suas concepções e instrumentos de regulação estatal: a de recursos naturais, o controle da poluição industrial, o planejamento territorial e a gestão integrada de recursos, expressa pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). As legislações que se sucederam cronologicamente foram incrementadas, mas não substituídas umas pelas outras, gerando sobreposições. Assim, a atual política ambiental brasileira transformou-se em um grande mosaico que contém conceitos vigentes desde a época de 1930 (SANCHÉS, 2008).

A primeira fase enfocava a administração dos recursos naturais e ocorreu simultaneamente à intensificação industrial do País. Sua principal característica é “racionalizar o uso e a exploração dos recursos naturais, regulamentar as atividades extrativas e definir as áreas de preservação permanente”. Seu objetivo era o de: “regulamentar a apropriação de cada recurso natural no âmbito nacional, tendo em vista as necessidades da industrialização nascente (MONOSOWSKI, 1989, p. 16).

São exemplos desta fase: o Código de Águas (e Política Nacional de Recursos Hídricos em 1997), Código Florestal (modificado em 1965⁵⁵), Código de Minas (modificado em 1967 e em 1996), todos

⁵⁵ O novo Código Florestal foi aprovado com vetos presidenciais parciais em 2012. O assunto causou polêmica, pois, de um lado, o Código vigente até então era visto como um instrumento restritivo à expansão agropecuária brasileira, e, por outro, o novo Código é visto como um instrumento que flexibiliza o desmatamento florestal. De forma geral, o novo Código Ambiental propõe a

instituídos em 1934. Também são destaques desta fase: o Decreto de Proteção ao Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico (1937), o Código de Pesca (1938, modificado em 1967), a Lei sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos (1961), o Estatuto da Terra (1964). Para Sanchéz (2008, p. 73), uma das características deste período, que perdura ainda hoje, é o tratamento profundamente desarticulado dado a essas políticas, aplicado por órgãos independentes, vinculados a ministérios diferentes e, não raras vezes, com objetivos contraditórios.

A segunda fase inspirou-se na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano (1972), quando os movimentos ambientalistas brasileiros estavam no seu auge. Suas preocupações centravam-se principalmente na degradação das condições do meio urbano e poluição generalizada causada pela rápida industrialização. É forte característica da fase o descontentamento social com o governo autoritário instaurado. Os dirigentes políticos do País defendiam negativamente na referida Conferência que o controle de poluição causaria o retardamento do crescimento e do progresso, e que este era um objetivo secundário e não o principal para os “países em vias de desenvolvimento”. O objetivo principal das legislações ambientais desta fase seria o de “reduzir as degradações ambientais, que poderiam comprometer, em certas áreas, o bom andamento das atividades produtivas. Essa abordagem procura também responder a uma pressão da opinião pública, sensibilizada pela degradação do ambiente urbano” (MONOSOWSKI, 1989, p. 19). Nesta fase, além da criação da Secretaria Nacional de Meio Ambiente (1973), que pode ser interpretada como uma resposta diplomática à negativa imagem que o País causou na Conferência, destacou-se o Decreto-Lei de Controle de Poluição Industrial (1975).

A terceira fase caracterizou-se pelo planejamento territorial e pela escassez de recursos naturais nas regiões metropolitanas. O planejamento territorial mostrou-se uma importante ferramenta para prevenir “impactos sobre o meio ambiente”. Segundo Monosowski (1989, p. 20):

incorporação das Medidas Provisórias existentes: revisão de índices de zoneamento ecológico-econômico; isenção de reserva legal às pequenas propriedades; revisão de conceitos e critérios de áreas de preservação permanentes; mecanismos de compensação e reposição das reservas legais e incentivos econômicos à preservação ambiental (VERONEZ, 2006, p. 7).

Nesta abordagem, critérios ecológicos são utilizados para a definição e a delimitação das áreas industriais e para a localização das atividades poluidoras nas principais regiões metropolitanas. As leis metropolitanas de zoneamento industrial e de proteção de mananciais e os planos de zoneamento de uso do solo para proteção de bacias hidrográficas são exemplos representativos dessas estratégias. Destacam-se em particular os trabalhos desenvolvidos pelo Comitê Especial de Estudos Integrados das Bacias Hidrográficas, para a classificação dos cursos d'água sob jurisdição federal e para o planejamento do uso dos recursos hídricos das bacias interestaduais.

Relembra a autora que o período é marcado pelo início dos grandes projetos de transformação da natureza em função das demandas urbanas, como a construção de usinas hidrelétricas. As problemáticas rurais, como desmatamentos, usos de herbicidas, erosões e outras, não foram pautadas, ficando o meio rural fora de qualquer regulamentação estatal “para que seus recursos se prestassem às formas de apropriação mais rentáveis a curto prazo” (MONOSOWSKI, 1989, p. 21). São marcos jurídicos do período, além dos já citados, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (1979) e a Lei de Zoneamento Ambiental nas áreas críticas de poluição (1980) (MONOSOWSKI, 1989).

Para Sanchéz (2008), a quarta fase foi inaugurada pela PNMA⁵⁶, criada pela Lei 6.938/1981, articulada institucionalmente com o Sistema

⁵⁶ Os principais instrumentos da PNMA são: o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento e a revisão e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; os incentivos à produção e instalação de equipamentos e à criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder Público, Federal, Estadual e Municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente; o cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental; as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; e a instituição do relatório de qualidade do meio ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (LEI 6.938/1981).

Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e perdura até os dias atuais. De acordo com a esta Lei, meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Conforme Sánchez (2008), com o SISNAMA, o “meio ambiente” seria tratado pelos três níveis federais, descentralizando as decisões, e, com o CONAMA, a participação da sociedade ganharia mais fôlego. Mas, o regime autoritário, que perdurou até 1984, tomou decisões centralizadas e restritas a uma pequena esfera de poder em relação aos projetos com grandes impactos ambientais.

Sánchez (2008) afirma que, anteriormente a esta Lei, diversas outras leis tratavam sobre a gestão dos recursos naturais de forma isolada umas das outras, não contemplavam a noção e o dimensionamento do meio ambiente como um todo. Além da PNMA, Sánchez (2008) chama atenção para criação da Lei de Interesses Difusos (1985), que permitiu ao Ministério Público agir de forma mais contundente em relação à matéria ambiental. Para Monosowski (1989, p. 22), a estratégia das legislações ambientais desta fase são as mesmas identificadas com as da CRFB, “são conservacionistas, enfatizam aspectos de restrição ao uso de determinados recursos e espaços e pouco elaborados os de utilização do meio ambiente para o desenvolvimento”. O Art. 225, da CRFB (capítulo sobre o Meio Ambiente), estabelece que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Na CESC, os Art. 181 ao Art. 184 tratam “Do Meio Ambiente”, além do Código Estadual do Meio Ambiente (Lei 14.675/2009) ⁵⁷, sancionado em meio a uma grande polêmica por flexibilizar a ocupação e do uso. As críticas giram em torno de que, por detrás do discurso do respeito às peculiaridades produtivas dos pequenos agricultores familiares catarinenses, estes estão servindo de instrumentos de manipulação para os grandes produtores ávidos de maior produtividade e lucratividade.

Na estrutura organizacional do Estado, o tema está sob responsabilidade da SDS⁵⁸, cujas atribuições estão previstas no Art. 72, da LCE 534/2011, e no Art. 13, da Lei Estadual 14.675/2009. Chama a

⁵⁷ Conforme Art.1º, da mesma, estão excluídos de seu escopo a Política de Educação Ambiental, Recursos Hídricos e Saneamento.

⁵⁸ O organograma da Secretaria está representado no A.

atenção o uso das expressões abaixo grifadas para caracterizar a relação que a SDS deve adotar em relação às políticas estaduais que estão sob sua responsabilidade: “I - planejar, formular e normatizar, de forma **descentralizada** e **desconcentrada**, as políticas estaduais de desenvolvimento econômico sustentável, recursos hídricos, meio ambiente, mudanças climáticas, pagamentos de serviços ambientais e saneamento” (Art. 72 da LCE 534/2011). O texto legal não se remete ao trabalho desenvolvido de forma intersetorial. Ele está descentralizado e desconcentrado, o que, por sua vez, pode ocasionar limites ao entendimento de adoção de práticas que visem ao avanço de outras formas de atuação, tal qual a intersetorial.

Como instrumentos importantes que podem se correlacionar à prevenção e respostas aos desastres citados na Lei 14.675/2009 estão o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC)⁵⁹. Segundo o Art. 28 da referida Lei, este Zoneamento é:

Um instrumento de organização do território, a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, que estabelece medidas e padrões de proteção ambiental, dos recursos hídricos e do solo e conservação da biodiversidade, fomentando o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

De acordo com o Art. 202 da mesma Lei, o ZEE deve ser elaborado em consonância com os planejamentos municipais.

O Plano segue os princípios do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e visa “orientar a utilização racional dos recursos ambientais da zona costeira estadual, considerada patrimônio nacional (...) intentando a elevação da qualidade de vida de sua população e a proteção de seus patrimônios natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico” (Art.204 da Lei 14.675/2009).

A Política de Meio Ambiente é tratada pela SDS que possui diversas Diretorias que se debruçam sobre o tema meio ambiente, além de ter vinculada a si a Fundação de Meio Ambiente de Santa Catarina

⁵⁹ Em 2003 foi elaborado pela então denominada Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente (SDS) o Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro – Litoral Centro Norte.

(FATMA). Da SDS entrevistaram-se as Diretorias de Saneamento e Meio Ambiente (DSMA/SDS), Diretoria de Recursos Hídricos (DRHI/SDS) e Diretoria de Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável (DMUC/SDS). Dentre todas as Diretorias da SDS, estas três são as mais vinculadas à área ambiental, e todas se subordinam diretamente ao Gabinete do Secretário. A primeira tem subordinada a si as Gerências de Recursos Minerais, Drenagem Urbana, Água e Esgoto, a Gerência de Planejamento e Educação Ambiental e Gerência de Resíduos Sólidos; A DRHI tem subordinada a si as Gerência de Outorga e Controle de Recursos Hídricos e Gerência de Planejamento de Recursos Hídricos; e à DMUC subordinam-se a Gerência de Planejamento e Estratégia e Gerência de Projetos de Mudanças Climáticas. Conforme parágrafo único do Art.72, da LCE 534/2011, vinculam-se à SDS: o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH), o Conselho Estadual de Saneamento, o Fundo Especial de Proteção ao Meio Ambiente, o Fundo Estadual de Recursos Hídricos, o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas e o Fundo Estadual de Pagamentos de Serviços Ambientais.

Também integra a SDS, a FAPESC, a qual se vincula o Grupo Técnico Científico (GTC)⁶⁰, originalmente ligado ao Grupo Reação, regulado pelo Decreto nº 2.445/2009, com o objetivo de “avaliar e identificar as causas, efeitos e adoção de medidas preventivas às catástrofes naturais em Santa Catarina”.

O GTC teve importantes realizações, como as publicações “Desastre de 2008 no Vale do Itajaí: Água, Gente e Política” e “Plano Integrado de Prevenção e Mitigação de Desastres Naturais na Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí” (2009)⁶¹, e eventos de socialização de conhecimentos sobre o assunto. O referido Plano baseou-se na Política

⁶⁰ Conforme Decreto que o criou, participam do CTG: FAPESC; a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina; a Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina; SDS; Coordenação da Defesa Civil Estadual (CDC), atual SDC; e outras instituições públicas e privadas por livre adesão.

⁶¹ Para maiores informações sobre a importância histórica e política do Comitê da Bacia do Rio Itajaí, uma das mais atuantes ou senão a mais atuante no Estado, sugere-se a leitura do artigo: “A legislação dos recursos hídricos e sua inter-relação com os desastres socioambientais” (FREITAS e MARQUES, 2010).

Nacional de Defesa Civil (2007) e é composto por 6 programas, 77 projetos e 24 linhas de ações.

Além destas estruturas, vincula-se à SDS o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH).

3.2.4 Política Pública Estadual de Habitação

A Política de Habitação⁶² se relaciona com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil por estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em locais seguros, por priorizar nos programas habitacionais a relocação de comunidades atingidas e de moradores em áreas de risco, por conceder incentivos ao aumento de terras urbanizadas para utilização de habitações de interesse social, dentre outros aspectos.

Estas prerrogativas legais são fundamentais na garantia do direito à moradia em locais seguros, uma vez que a expropriação torna-se uma evidência pela falta da aplicação de leis de regularização fundiária, de habitação e de planejamento urbano que, associada à especulação imobiliária, é um dos principais motivos causadores de ocupações irregulares em áreas de risco e/ou de preservação permanente.

A falta de acesso a terra no meio urbano e o crescimento das cidades de modo não planejado propiciam a ocupação de encostas, margens de rios, demais áreas de preservação permanente e outras áreas não próprias à ocupação. Em condições geológicas desfavoráveis, fenômenos extremos da natureza, tais como as chuvas intensas e vendavais, sujeitam a riscos de desastres tais ocupações vulneráveis.

No meio rural, as ocupações inadequadas também potencializam riscos de desastres socioambientais. Neste caso, elas estão menos relacionadas à falta de acesso a terra, mas ao modo de ocupação tradicional em áreas entre vales, próximos às várzeas (local onde muitos agricultores realizam seus cultivos e dessedentação de animais).

O Artigo 6º, da CFRB, define a moradia como um direito social. Dentre outras leis de âmbito nacional, destaca-se a Lei 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e institui o Conselho Gestor do referido Fundo. São instrumentos estratégicos da Política Habitacional: o desenvolvimento institucional dos entes federados, os

⁶² A Política de Habitação ainda não foi instituída juridicamente em SC, mas existe a perspectiva de logo ser aprovada a Política Estadual Catarinense de Habitação de Interesse Social (PECHIS).

Planos Locais de Habitação de Interesse Social e os conselhos e os Fundos Habitacionais.

A concepção de moradia como direito social está alinhada ao conceito de habitabilidade, por meio do qual ocorre a incorporação dos assentamentos precários à cidade legal, bem como o provimento de serviços, equipamentos e infraestruturas públicos. Por habitabilidade entendem-se as circunstâncias da moradia, que não se restringem à unidade residencial, mas às condições que o entrono proporciona, como a infraestrutura (rede de abastecimento de água, esgotamento sanitário, rede de drenagem, serviço de coleta de resíduos sólidos), o acesso aos equipamentos públicos sociais (escola, posto de saúde, etc.), acesso ao emprego e à renda, disponibilidade de transporte público e mobilidade, áreas de lazer, esporte, cultura, convivência comunitária, disponibilidade de segurança pública e segurança em viver livre de riscos de desastres. É um conceito que visa a atender as necessidades humanas para além da moradia, mas que surge com ela ao se fixar em determinado espaço.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são áreas destinadas à produção e manutenção de habitações de interesse social, cujo objetivo é unir os espaços urbanos da cidade clandestina (favelas, assentamentos populares, loteamentos irregulares, etc.) à cidade legal. Como os processos de ocupação irregular ocorreram historicamente em subúrbios, onde o interesse econômico imobiliário era baixo ou de difícil atuação por parte deste, por se tratarem de áreas protegidas pela legislação ambiental ou desvalorizadas pela falta de infraestrutura e distância dos centros urbanos. Dessa forma, consolidou-se, no decorrer dos anos, um sistema de planejamento urbano municipal de separação de moradias por classes econômicas e elitização do espaço urbano, reforçado pelo sistema capitalista arraigado de profundas desigualdades socioeconômicas.

As ZEIS podem ser delimitadas parcialmente ou integralmente pelos planos diretores municipais e seu detalhamento ser feito nos planos locais de habitação de interesse social, envolvendo, assim, instrumentos intersetoriais da política de planejamento territorial e habitacional. Este trabalho é executado diretamente pelos municípios e ao Estado cabe assessorá-los tecnicamente em seus planejamentos. O assessoramento, para estes casos, no Estado de Santa Catarina, cabe à SPG e à SST e sua empresa de economia mista, a Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB/SC).

Na CESC, o Art. 142 trata “Da Política Habitacional”, mas o Estado não possui sua própria política estadual habitacional. O Plano Catarinense de Habitação de Interesse Social, em vias de aprovação pelo

Estado, traz a proposta de uma Política Estadual Catarinense de Habitação de Interesse Social. Na estrutura organizacional do Governo, a área de Habitação está sob a responsabilidade da SST⁶³, especificamente sob a Diretoria de Habitação (DIHA/SST).

O Inciso IV, do Art. 69, da LCE 534/2011, traz como papel da SST: “fomentar ações de **intersectorialidade**, no âmbito das Secretarias de Estado Setoriais e das instituições de âmbito federal e do terceiro setor, que mantenham interface com as políticas estaduais de assistência social, trabalho e habitação”. Este é um dos poucos artigos da referida LCE que utiliza o termo intersectorialidade para definir modos de operar as políticas públicas estaduais afetas à SST.

Em relação à política habitacional e à prevenção e respostas aos desastres, vale citar o Art. 14, da Lei 12.608/2012, que traz o trecho: “Os programas habitacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem priorizar a relocação de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco”, além de outros artigos, como o 16, que trata de medidas de incentivo ao aumento da disponibilidade de terras públicas para habitação de interesse social. A referida Lei orienta, deste modo, para um possível trato intersectorial da questão.

Desta Secretaria entrevistou-se a Diretoria de Habitação, diretamente vinculada ao Gabinete de Secretário e que possui subordinada a si a Gerência de Habitação. Vinculada a esta Secretaria também está a COHAB/SC e a esta se vincula o Conselho do Fundo Gestor de Habitação Popular do Estado de Santa Catarina (CG do FUNDHAB).

3.2.5 Política Pública Estadual de Assistência Social

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil interage com a Política de Assistência Social em diversos artigos que, por sua vez, se inter-relacionam com as demais Políticas de Planejamento Territorial, Meio Ambiente e Habitação, especialmente quando o foco são as famílias expostas às situações de vulnerabilidades e necessitam de ações preventivas para redução de riscos de desastres. Quando já ocorrido o evento, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil implicitamente se relaciona com a Assistência Social em função dos abrigos provisórios destinados à população em situação de vulnerabilidade provocada por desastres.

⁶³ O organograma da Secretaria está representado no Anexo A.

Constitucionalmente, a Assistência Social está prevista no Art. 203, regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social⁶⁴ (Lei 8.742, de 07/12/1993, alterada recentemente pela Lei 12.435/2011). Esta Política tem importante papel na prevenção e respostas aos desastres. Nas ações de prevenção aos desastres relaciona-se com outras políticas que visam à habitabilidade, à segurança de morar em local apropriado atendendo as diversas necessidades de segurança, infraestrutura, convivência comunitária entre outras necessidades.

Nas ações de respostas aos desastres, a referida Política vivencia novas atribuições legais dadas pela Resolução 109/2009, do Conselho Nacional de Assistência Social, que dispõe sobre a Tipificação de Serviços Socioassistenciais. Esta organiza a Política por níveis de complexidade, conforme grau de vulnerabilidade em que se encontram seus demandatários, quais sejam: serviços de proteção social básica e serviços de proteção social especial de média e alta complexidade.

Dentre os serviços de proteção social básica estão previstos os benefícios eventuais, que se caracterizam por serem suplementares e provisórios, mas “suficientes para garantir com qualidade as necessidades geradas pela fragilidade em questão e deverá ser disponibilizado ao cidadão quando ocorrer a necessidade” (RESOLUÇÃO CIT 17/2011 - CEAS/SC). Dentre os benefícios eventuais, importa destacar os “benefícios eventuais às famílias acometidas por calamidades públicas”, a exemplo do aluguel social.

⁶⁴ De acordo com a Lei 8.742, Artigo 2º, a Assistência Social tem por objetivos: I) a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de 1 salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; II) a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III) a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

No serviço de proteção social de alta complexidade está o “Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Pública e de Emergências”, com a função de promover o apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas. O serviço destina-se aos atingidos por situações de emergência e calamidade pública (incêndios, desabamentos, deslizamentos, etc.), com perdas parciais ou totais de moradia, objetos ou utensílios pessoais e se encontram temporária ou definitivamente desabrigados, e aos removidos de áreas consideradas de risco, por prevenção ou determinação do Poder Judiciário. O serviço pressupõe a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais, a segurança de acolhida e a segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social.

A Constituição do Estado de Santa Catarina trata no Art. 157 “Da Assistência Social”. A Lei 534/2011 reforça a necessidade de a política em questão elaborar o Pacto de Aprimoramento da Gestão (RESOLUÇÃO CIT 17/2011 - CEAS/SC), visando adequar-se às normativas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Atualmente o Pacto vigente contempla o quadriênio 2011-2014, que traz informações significativas a respeito da organização desta Política no Estado, como a insuficiência de recursos humanos, a dispersão de recursos financeiros e orçamentários em diferentes fundos, como o Fundo Estadual da Assistência Social, Fundo Social e a alocação de recursos para Assistência Social nas Secretarias de Desenvolvimento Regional do Estado de Santa Catarina (SDR), além dos baixos recursos disponibilizados pelo Estado para aprimoramento da Gestão da Política nos municípios. Também são incipientes e necessários os esforços para a elaboração do Plano Estadual de Assistência Social e futuramente da Política Estadual de Assistência Social.

E na estrutura do Governo Estadual, a mesma está sob a responsabilidade também da SST⁶⁵. Nesta Secretaria entrevistou-se a Diretoria de Assistência Social, vinculada ao Gabinete do Secretário e que possui subordinada a si a Gerência de Políticas de Assistência Social, a Gerência do Centro Educacional Dom Jaime de Barros, a Gerência de Proteção Social Básica e a Gerência do Centro Educacional São Gabriel. Vinculado a esta Secretaria está o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS).

⁶⁵ O organograma da Secretaria está representado no Anexo A.

4 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS E RESULTADOS

4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

As contradições de interesses de classes sociais geradas pela lógica capitalista permeiam os marcos jurídicos, os arranjos institucionais, a dimensão técnico-operativa das políticas públicas e a decisão política sobre o planejamento e gestão das políticas públicas. Para que as mesmas possam imprimir maior efetividade na prevenção e respostas aos desastres, verifica-se a necessidade da intersetorialidade nas políticas públicas.

Assim, a presente análise foi realizada a partir dos eixos citados por Bronzo e Veiga (2007): no âmbito da decisão política, dos arranjos institucionais e da dimensão técnica operacional da política e incluindo, de nossa parte, os aspectos jurídicos que dão sustentação legal às políticas e ações institucionais.

Procedeu-se a um levantamento documental dos principais marcos jurídicos relacionados às políticas públicas estaduais de Defesa Civil, Planejamento Territorial, Meio Ambiente, Habitação e Assistência Social que pode ser conferido no Apêndice A. Além disto, foram realizadas 13 entrevistas utilizando um formulário semiestruturado, cujo roteiro consta no Apêndice B, junto aos agentes públicos das Secretarias estaduais e representantes da sociedade civil nos conselhos correlatos a estas políticas públicas estaduais. Buscou-se, assim, o equilíbrio entre as falas dos representantes governamentais das Secretarias e não governamentais dos Conselhos. As entrevistas objetivaram conhecer os avanços, limites e contradições para intersetorialidade nestas políticas à prevenção e respostas aos desastres em Santa Catarina a partir de parâmetros teóricos, operacionais e legais referenciados nas falas dos entrevistados. Buscou verificar implícito nas falas dos entrevistados o parâmetro político não tratado diretamente no roteiro. O Quadro 2 identifica as políticas aqui tratadas, as Secretarias, os Conselhos Estaduais afetos e número de identificação atribuído a cada entrevistado. A pesquisa teve como critério a acessibilidade e a conveniência, pois Florianópolis agrega todas as Secretarias e Conselhos Estaduais.

Quadro 2: Identificação dos entrevistados, segundo a política e o órgão que atuam.

Política	Secretaria	Identificação do Órgão	Identificação do Entrevistado
Defesa Civil	Secretaria de Estado da Defesa Civil (SDC)	Diretoria de Prevenção/SDC	E 1
		Diretoria de Resposta aos Desastres/SDC	E 2
Planejamento Territorial	Secretaria de Estado de Planejamento (SPG)	Diretoria de Desenvolvimento das Cidades – Assessoria/SPG	E 3
		Conselho Estadual das Cidades de Santa Catarina - Câmara Técnica de Habitação (ConCidades)	E 4
Meio Ambiente	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS)	Diretoria de Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável (DMUC/SDS)	E 5
		Diretoria de Recursos Hídricos (DRHI/SDS) - Gerência de Planejamento de Recursos Hídricos	E 6
		Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH)	E 7
		Diretoria de Saneamento e Meio Ambiente (DSMA/SDS) - Gerência de Resíduos Sólidos	E 8
		Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA)	E 9
		FAPESC - Grupo Técnico Científico (GTC)	E 10
Assistência Social e Habitação	Secretaria de Estado de Assistência, Trabalho e Habitação (SST)	Diretoria de Assistência Social (DIAS/SST)	E 11
		Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS)	E 12
		Diretoria de Habitação (DIHA/SST)	E 13

Fonte: Elaboração da autora, 2011.

Durante as entrevistas realizadas com as Diretorias de Prevenção e com a Diretoria de Respostas da SDC obteve-se a informação de que o Conselho Estadual de Defesa Civil estava inativo e que apenas uma Secretária Executiva havia sido nomeada. O Regimento Interno e a Composição do Conselho não haviam sido organizados. A organização do Conselho seria o próximo passo, após a organização do GRAC.

Ao buscar entrevistar representantes do Conselho Deliberativo do Fundo Catarinense de Mudanças Climáticas, criado a partir do Decreto Estadual 3.254/2010, obteve-se a informação de que o mesmo não está ativo, não possuindo registro de composição de membros da sociedade civil. No lugar deste Conselho, procurou-se entrevistar representantes da sociedade civil no Fórum Catarinense de Mudanças Climáticas Globais, e obteve-se a informação pelo *site* da SDS de que apenas no dia 04/06/2012 haveria uma reunião para composição do Fórum, motivo pela qual não foi entrevistado representante da sociedade civil atuante nesta área.

Também se teve dificuldades para entrevistar membros da sociedade civil do Conselho Gestor do Fundo de Habitação Popular de Santa Catarina. Segundo o entrevistado do ConCidades, que participa da Câmara Técnica de Habitação, o referido Conselho “não existe na prática” por ter poucos poderes consultivos, deliberativos e representatividade, não em termos legais, mas operacionais. Pelo fato deste Conselheiro atuar na Câmara Técnica de Habitação, o mesmo atendeu em suas respostas tanto à Política de Planejamento Territorial quanto de Habitação.

Houve a inclusão do órgão responsável pela Política de Recursos Hídricos e, por tal motivo, entrevistou-se um membro da DRHI e do CERH. Do mesmo modo, ao se procurar entrevistar membros da Gerência de Proteção Social Especial da SST, deparou-se com o fato de a mesma estar aguardando a nomeação de concursados para assumir a Gerência. Assim, a entrevista foi realizada com um membro da DIAS/SST, que é hierarquicamente superior à Gerência supracitada. Quanto aos Conselhos, foram escolhidos aqueles que representam a sociedade civil organizada.

Dados os objetivos do roteiro, em um primeiro momento, buscou-se incluir aspectos relacionados à própria organização institucional, observando os recursos humanos que lidam com as políticas selecionadas, tempo de atuação junto às políticas e conhecimento da base legal que norteia os trabalhos. Em um segundo momento, procurou-se estimular a opinião dos entrevistados sobre as causas dos desastres em Santa Catarina, além de verificar o que eles entendiam por

prevenção e respostas aos desastres e como estas questões se relacionavam ao seu trabalho, tendo como norte uma política pública de prevenção e respostas aos desastres. Em outras palavras, o objetivo último desta questão era vislumbrar relações intersetoriais para além da esfera da Defesa Civil e indagar a importância do órgão quanto à prevenção e respostas aos desastres. Em um terceiro momento, o roteiro procurou saber o que os entrevistados entendiam por intersectorialidade, se percebiam aspectos desta no trabalho, e, em caso positivo, como esta se manifestava. O Quadro 3 apresenta os eixos temáticos e as questões do roteiro. E por ser um roteiro, a entrevista não se fixou apenas nestas questões, outros questionamentos foram feitos à medida que se mostravam necessários para assegurar o entendimento daquilo que se perguntava e do que se entendia como resposta. Os entrevistados responderam ao que se sentiram confortáveis, conforme Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), explicado e assinado por todos.

Quadro 3: Eixos temáticos do roteiro de entrevistas.

Aspectos que permitem a análise da intersectorialidade (*)	Eixos Temáticos do Roteiro	Questões
Arranjos Institucionais	Identificação	Órgão, Nome do Entrevistado, Cargo, Tempo de atuação no órgão, Composição do Órgão.
Aspectos Jurídicos	Conhecimento da Base Legal	Conhece a legislação que norteia as políticas públicas que trabalha? É satisfatória? Supre as atuais demandas?
Decisão Política e Dimensão Técnico-Operacional	Prevenção e Respostas aos Desastres – Plano Teórico	Qual(is) seria(m) a(s) causa(s) do(s) desastre(s) socioambientais? O que entende por prevenção e respostas aos desastres? Que projetos e/ou ações de prevenção e de respostas aos desastres caberiam ao governo e à sociedade civil? Como o senhor percebe o seu trabalho em relação a uma política pública de prevenção e respostas aos desastres (para além da esfera da Defesa Civil...)
Decisão Política e	Prevenção e Respostas aos	Existem debates sobre prevenção e respostas aos desastres no órgão? O

Aspectos que permitem a análise da intersetorialidade (*)	Eixos Temáticos do Roteiro	Questões
Dimensão Técnico-Operacional	Desastres – Plano Operacional	órgão possui projetos e/ou ações no âmbito da prevenção e respostas aos desastres? Se sim, qual sua avaliação? Conhece o GRAC? Participa dos Conselhos das Políticas Públicas com os quais trabalha (para representantes governamentais). Se sim, qual importância atribui a estes órgãos perante a prevenção e repostas aos desastres?
Decisão Política, Dimensão Técnico-Operacional e Arranjos Institucionais	Intersetorialidade	O que você entende por intersetorialidade? Existem aspectos da intersetorialidade no trabalho desenvolvido pelo órgão? Se sim, quais? Quais os avanços, limites e contradições encontrados para o trabalho intersetorial?

Fonte: Adaptado de Bronzo e Veiga (2007) (*)

Após explanação sobre os procedimentos metodológicos utilizados, a próxima Subseção mostra os resultados obtidos.

4.2 INTERSETORIALIDADE E POLÍTICAS DE PREVENÇÃO E RESPOSTAS AOS DESASTRES EM SC

As repostas e as análises das entrevistas são apresentadas na presente Subseção, considerando os aspectos que se mostraram mais significativos e contributivos para a temática. Todos os itens foram respondidos, com exceção do entrevistado da DIAS/SST que preferiu selecioná-los, por indisponibilidade de tempo, percorrendo mais profundamente sobre os que considerou relevantes e que sua fala poderia contribuir com o estudo.

4.2.1 Identificação

O primeiro eixo **Identificação** referia-se à apresentação dos entrevistados e de seus órgãos de atuação. Os nomes dos órgãos foram

anteriormente citados no Quadro 2, não sendo necessária a repetição. Os nomes dos entrevistados por uma questão de sigilo, conforme TCLE não serão divulgados, mas identificados da seguinte forma: entrevistado 1 (E1), entrevistado 2 (E2), e assim por diante.

Quanto ao tempo de atuação nos órgãos, grande parte dos entrevistados representantes do poder público estatal (parte governamental) ocupava cargos de confiança no Governo Estadual desde o início da atual gestão estadual (2011-2014). Apenas três entrevistados ocupavam cargos de confiança e eram funcionários de carreira (dois entrevistados da SDS e um da SPG). Dois destes entrevistados trabalham nos órgãos e com as políticas em questão há mais tempo que os demais (um trabalhava há cinco anos e outro há doze).

Quanto aos Conselheiros, parte não governamental, o período de atuação nos órgãos e com as políticas variava. O Conselheiro do CONSEMA participa há seis meses, o Conselheiro do ConCidades e o Conselheiro do CERH participam há quatro anos, do CEAS, há dois anos e o representante do GTC, desde 2008, quando este foi criado.

Em relação aos recursos humanos das Secretarias dos entrevistados, todos estavam conformes ou se conformando às leis que regem as políticas com que atuam. A exemplo da SST, que está se conformando à Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), aguardando a convocação de concursados. O entrevistado da Diretoria de Desenvolvimento das Cidades, ao conferir a composição da SPG, mencionou que os recursos humanos são restritos perante a demanda de trabalho.

A falta de recursos humanos citada pelos entrevistados da DIAS/SST e Diretoria de Desenvolvimento das Cidades/SPG pode ser um limite das condições técnico-operativas para a implementação das políticas públicas estaduais. A falta de recursos humanos fundamenta-se em parte na decisão política e na escolha orçamentária ao não prover recursos para novas contratações. Quando a falta de recursos humanos, torna-se imperiosa o suficiente para que o trabalho não ocorra conforme previsão legal ou é pouco eficaz, pode-se entender a decisão política omite-se da responsabilidade estadual de implementação das políticas públicas.

As informações sobre os recursos humanos dos Conselhos de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, das Cidades e de Assistência Social legalmente encontram-se de acordo com o Regimento Interno. Porém foram difíceis de serem acessadas pela *internet*. Foi necessário telefonar para solicitar por *e-mail* os documentos referentes à composição. Estas

informações poderiam ser melhor publicizadas nos *sites* das próprias Secretarias ou dos Conselhos.

Quando a lista de membros dos Conselhos Estaduais atualizada com nome, telefone e/ou *e-mail* dos membros foi solicitada, nem todas as Secretarias Estaduais possuíam. Fato que pode levar ao entendimento de que nem todos os Conselhos estejam formados e em funcionamento. Transparecendo o não cuidado com informações básicas para a articulação do mesmo, como se este fosse desimportante. E esta situação pode configurar-se como um limite para a atuação do Conselho.

O Conselheiro do CEAS relatou que até 2010, este não atuava efetivamente: não tinha colegiado, comissões e conseqüentemente não tinha forças para exercer seu papel de fiscalizador e deliberador da Política de Assistência Social. Citou mudanças a partir da Gestão de 2010, como a criação da Comissão de Acompanhamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social, com um plano de trabalho estabelecido.

Segundo o E 12, a referida Comissão tem orientado os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) quanto às competências, normas nacionais e funcionando como elo entre os entes.

Esta Comissão tem trazido resultados positivos. É um avanço, porque nem todos os CEAS conseguem a aproximação com os CMAS. A partir do que se verifica nos CMAS, temos conseguido atuar, encaminhando Notas Técnicas aos CMAS. Recentemente produzimos uma sobre a composição dos Conselhos, temos um plano de trabalho que prevê visitas e encontros nos municípios. Inclusive, abrimos uma conta de *e-mail* específica para facilitar a comunicação (E 12).

O não funcionamento adequado dos Conselhos, conforme explanado pelo Conselheiro do CEAS, quando causado pela desmobilização governamental é considerado omissivo e lesivo à implementação das políticas públicas estaduais. E esta omissão coaduna para o não funcionamento destes espaços que deveriam, por Lei, serem participativos e deliberativos. Contudo, verifica-se que a participação direta e efetiva da sociedade está longe do ideal em termos de emancipação humana e política.

Quanto aos arranjos institucionais, a estrutura organizacional das Secretarias Estaduais seguem o modelo hierarquizado de gestão. Já os Conselhos Estaduais caracterizam-se pela participação representativa dos setores governamentais e sociedade civil. Os modelos hierárquicos não são pensados de forma a facilitar a participação direta, seu foco é controle daquele que dispõe de maior poder na organização sobre aqueles com menores poderes. Assim, a participação na construção das políticas públicas é limitada, tornando-as objetos de trabalhos setorializados em cada Secretaria Setorial.

Cada Secretaria Estadual possui Diretorias, Gerências e outros níveis hierárquicos cujo grau de enrijecimento varia de acordo com os gestores, e principalmente, com o Secretário Estadual. O grau de enrijecimento ou de flexibilidade é influenciado também pela orientação político-partidária que aqueles com maiores poderes decisórios seguem. Pode ser mais democrático ou mais burocratizado e menos aberta à participação, refletindo no trabalho a ser realizado e na forma de sua realização, inclusive estabelecendo, indicando ou prescrevendo ações de caráter setorial, multisetorial ou intersetorial.

Os posicionamentos dos gestores em relação à participação social na gestão das políticas públicas igualmente refletem no relacionamento da Secretaria Estadual com o Conselho de Política Pública Estadual correlato.

Entende-se que a participação quanto mais direta e descentralizada for, mais propicia o surgimento da intersetorialidade. E, conforme falas dos entrevistados, notam-se limites para a mesma na estrutura governamental estadual. Dentre os fatores limitantes à intersetorialidade das políticas públicas, identifica-se, neste primeiro eixo, estão: o modelo hierarquizado da administração pública estadual, a falta de recursos humanos e a pouca publicização dos conselhos estaduais, sobretudo, composição e formas contato.

4.2.2 Conhecimento sobre a Base Legal

No que se refere ao **conhecimento da base legal**, buscou-se saber se os entrevistados conheciam a legislação que norteia as políticas públicas com as quais trabalham, além de se questionar se elas eram satisfatórias para a implementação das políticas públicas e se supriam as demandas.

Todos os entrevistados demonstraram conhecer a base legal que norteia as políticas públicas com as quais trabalham, citando-as de forma geral no decorrer de suas falas, como, por exemplo, a Política

Nacional de Defesa Civil, os Planos Municipais de Redução de Riscos, pelos entrevistados da SDC; o Estatuto das Cidades, os Planos Municipais Diretores, os Planos de Gerenciamentos Costeiros, o Zoneamento Ecológico-Econômico e o Código Ambiental de SC pelos entrevistados da Diretoria de Desenvolvimento das Cidades/SPG e do ConCidades; além da Política Estadual de Mudanças Climáticas pelo entrevistado da DMUC/SDS; da Política Nacional e Estadual de Recursos Hídricos pelos entrevistados da DRHI/SDS, DSMA/SDS e CERH; do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social pelo entrevistado da DIHA/SST; da Lei Orgânica de Assistência Social, Tipificação de Serviços Socioassistenciais, Plano de Providências do Estado de SC pelos entrevistados da DIAS/SST e CEAS. A exceção foi o representante do CONSEMA, que afirmou participar a pouco tempo deste e que procura conhecer a base legal conforme as pautas das reuniões demandam.

Em relação ao fato de a base legal ser considerada satisfatória, a maioria dos entrevistados indicou alterações ou criações de novas regulamentações que, na opinião dos mesmos, auxiliaria no trabalho. Contudo, a ênfase foi na necessidade de cumprir a legislação já existente. Buscou-se conhecer, assim, os aspectos jurídicos que influenciam a intersetorialização das políticas públicas selecionadas na prevenção e respostas aos desastres, visto que a existência de base jurídica consolidada e atualizada é importante na implementação e implantação das políticas públicas. Além disso, ela direciona os arranjos institucionais e influencia a dimensão técnica operacional.

Os entrevistados da Diretoria de Desenvolvimento das Cidades/SPG, do ConCidades, da DSMA/SDS e do GTC disseram que a base legal referente à política pública com que trabalham é satisfatória, os problemas estariam nos descumprimentos, especialmente do Estatuto das Cidades, das leis ambientais e da Política Estadual de Recursos Hídricos.

Para outros entrevistados, algumas legislações necessitam atualizações ou poderiam ser mais flexíveis para incorporar novas demandas. Como exemplos mencionaram que uma legislação mais flexível facilitaria a alteração na composição do CERH, pois há entidades pouco atuantes e outras novas poderiam participar; a orientação legal sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil que atualmente está deficiente; a criação de Política Estadual de Assistência

Social⁶⁶, dentre outras, conforme os entrevistados 1, 5, 9 e 15 relataram a seguir.

Para o entrevistado da Diretoria de Prevenção/SDC, há falta de legislação para orientar o Sistema Nacional de Defesa Civil que havia sido ignorado pela Lei 12.340/2010, causando dúvidas sobre sua continuidade legal ou não. Por acreditarem na importância do Sistema continuam seguindo-o e incentivando os municípios a seguirem⁶⁷.

Para o entrevistado da Diretoria de Respostas/SDC, há carência de dispositivos legais que melhor legitimem as ações da SDC durante as situações de desastres.

Destaca-se que as entrevistas com os membros da SDC ocorreram antes da instituição da Lei 12.608/2012 que retoma a discussão sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

O entrevistado da DMUC/SDS citou que é um avanço a existência da Política Estadual de Mudanças Climáticas, pois muitos Estados não a possuem. Porém precisa haver alterações, porque ela não permite ao Governo Estadual atuar nos campos que considera necessário (E 5). Para alterá-la, eles realizaram, em 2011, um planejamento estratégico e, em 2012, estão atuando conforme o planejado. Um dos pontos estratégicos é a formação do Fórum Catarinense de Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável que regulamentará a Política, buscando democratizar sua gestão (E 5).

O Conselheiro do CERH citou que a Política Estadual de Recursos Hídricos está desatualizada perante a Política Nacional de Recursos Hídricos. Porém o principal entrave jurídico é a definição da composição do CERH por Decreto Estadual, dificultando alterações (E 6). Para o E 6, outra forma jurídica mais flexível, como uma Portaria, como ocorre em outros Estados, daria mais dinamicidade e facilitaria a democratização na participação no CERH.

Também foi apontada pelo entrevistado da DRHI/SDS a necessidade de atualização da Política Estadual de Recursos Hídricos. Para o entrevistado, mesmo desatualizada, a Política é eficaz na gestão da água e não pode ser considerada insatisfatória para o trabalho ou um fator limitante, pois, em caso de necessidade, pode-se guiar pela Política

⁶⁶ Atualmente a SST estuda uma minuta de Lei para aprovar a Política Estadual de Assistência Social.

⁶⁷ Como mencionado em nota de rodapé da página 13, na Seção Introdução, a Lei 12.340/2010 causava dúvidas sobre a perenidade do Sistema Nacional de Defesa Civil.

Nacional. Segundo ele, o principal entrave ou limite é a falta de técnicos para a implementação da Política.

Para o Conselheiro do CONSEMA, a legislação ambiental é extensa e ele ainda está aprendendo sobre ela. De acordo com o entrevistado, a diversificação da legislação, por vezes, causa múltiplos entendimentos por parte dos conselheiros, especialmente quando precisam emitir pareceres. Declarou que ouve dos Conselheiros mais experientes que algumas resoluções do CONSEMA conflitam com outras legislações ambientais, precisando de atualizações ou reformulações, a exemplo do Regimento Interno do CONSEMA, que poderia criar uma Câmara Técnica para análise dos licenciamentos ambientais.

O E 9 informou que o CONSEMA vem agindo em prol das atualizações e, por força de Lei, adota resoluções com o mesmo grau de rigidez ou mais do que as legislações ambientais vigentes. Para o entrevistado, mesmo com conflitos jurídicos, que eventualmente precisam ser sanados, a legislação é satisfatória e supre as demandas. O principal entrave ou limite é o descumprimento (E 9).

Conforme entrevistado da DIHA/SST, o Plano Catarinense de Habitação de Interesse Social é um instrumento que fomenta a criação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social. Portanto, embora a legislação seja incipiente, é satisfatória e supre as demandas atuais (E 13). Para o mesmo, os entraves ou limites não são de ordem legal, mas orçamentários e administrativos. Como exemplo citou a necessidade de reestruturação da COHAB/SC, importante agente executor da Política Habitacional no Governo Estadual e consequentemente a reestruturação do Conselho Gestor do Fundo de Habitação, atualmente vinculado à Companhia e não à SST, como expõe que deveria ser.

Tanto o entrevistado da DIAS/SST como o entrevistado do CEAS relataram que a base legal regulamentadora da Política Nacional de Assistência Social é satisfatória e supre as atuais demandas. Contudo, a Política Estadual, como demonstra o Pacto de Aprimoramento de Gestão, necessita ser estruturada à luz da Nacional.

O E 11 e E 12 relataram que as discussões sobre a regulamentação dos benefícios eventuais voltados à população acometida por desastres precisam ser inseridas no Plano Estadual de Assistência Social, para posteriormente serem regulamentadas. Ambos concluem que a discussão sobre o tema é embrionária na Assistência Social e merece maiores discussões.

A maioria dos entrevistados conhece a legislação afeta à política pública com que trabalham, facilitando sobremaneira as possibilidades

de intersetorialidade. Para avançar na proposta da intersetorialidade, é importante também conhecer as demais legislações que regulam as políticas públicas com as quais pretendem trabalhar. A troca de conhecimento sobre as diversas legislações envolvidas no trabalho intersetorial é um elemento que o favorece, permitindo avanços pautados na segurança jurídica exigida na Administração Pública.

Pela fala dos entrevistados, a base legal relacionada à Política de Defesa Civil, à Política de Mudanças Climáticas, à Política de Recursos Hídricos, à Política de Meio Ambiente e à Política de Assistência Social necessita de reformulações para incorporar novas demandas. Não foram citadas tais necessidades para a Política de Habitação, mas de reestruturação do arranjo institucional, que igualmente requer regulamentações jurídicas. Deste modo, os aspectos jurídicos são observados pelos entrevistados de forma a aprimorar a gestão das políticas públicas, e, para a maioria, há o consenso expresso de que mais importante do que a atualização jurídica é o cumprimento da legislação existente e mais recursos humanos.

4.2.3 Prevenção e Respostas aos Desastres no Plano Teórico

No que se refere ao eixo **prevenção e respostas aos desastres no plano teórico** tentou-se conhecer a opinião dos entrevistados sobre: a) qual(is) seria(m) a(s) causa(s) dos desastres socioambientais, b) o que entendem por prevenção e respostas aos desastres, c) quais projetos e/ou ações caberiam ao Governo Estadual e à sociedade civil organizada e d) qual a percepção do trabalho executado em direção a uma política pública de prevenção e respostas aos desastres, para além da esfera institucional da Defesa Civil.

Como resposta à primeira questão - qual(is) seria(m) a(s) causa(s) dos desastres socioambientais-, o entrevistado da Diretoria de Prevenção/SDC relatou que os “fenômenos naturais extremos” podem ser considerados ameaças em um contexto de vulnerabilidade social, como a ocupação de áreas sujeitas a inundações ou deslizamentos. Explicou que dificilmente atua-se sobre as ameaças (a exemplo dos fenômenos extremos da natureza). Assim, a prevenção envolveria a diminuição das vulnerabilidades, mitigando ou evitando o risco de desastres.

Para o E 1, seguindo a Política Nacional de Defesa Civil (2007) e EIRD/ONU (2009), tanto os riscos como os desastres são resultantes da interação entre as ameaças e as vulnerabilidades. Nota-se que o E 1 respondeu embasado na teoria que norteia a Política Nacional de Defesa

Civil (2007) e EIRD (2009), relacionando a interação entre ameaças e vulnerabilidades na probabilidade de ocorrência dos desastres. Vale lembrar que, segundo esta teoria, a ameaça pode ser a mesma em cenários de maior e menor vulnerabilidade. A probabilidade de ocorrência do desastre será maior na área de maior vulnerabilidade. Se não houver vulnerabilidade, não há ameaças e o evento é considerado tão somente um fenômeno da natureza. O desastre está essencialmente relacionado a uma atividade humana que gera direta ou indiretamente alguma vulnerabilidade e implica em perdas e/ou prejuízos econômicos, materiais ou biológicos.

Para o Conselheiro do ConCidades, os desastres estão relacionados às agressões do homem à natureza e ao próprio processo de implantação das cidades. Problematizou o desenvolvimento das cidades próximas de rios que não depreenderam a dinâmica das cheias. Como exemplo citou Blumenau e Itajaí, cidades emblemáticas pela recorrência de desastres envolvendo inundações.

Para o entrevistado da DMUC/SDS, o homem vem intensificando as alterações climáticas em consequência do seu modo de vida atual. Para ele, mesmo que as alterações climáticas façam parte de processos naturais periódicos, as atividades humanas causam impactos sobre as mesmas. Como a Gestão Estadual acredita nesta tese, a Diretoria recebeu o nome de “Diretoria de Mudanças Climáticas” e trabalha com os assuntos que se relacionam ao tema, como a quantificação da emissão de gases de efeito estufa.

As mudanças climáticas têm interface com os desastres. “A natureza tem processos que não controlamos, mas que são acelerados pelo ser humano” (E 5). Segundo o mesmo, a má gestão dos recursos naturais potencializa os riscos de desastres.

De acordo com o Conselheiro do CERH, os desastres possuem várias causas. Uma delas é a ocupação irregular do espaço e a falta de planejamento para identificar as áreas de riscos (E 7).

Da mesma forma, o entrevistado do CONSEMA relacionou as causas dos desastres e a má gestão dos recursos naturais ao aumento da probabilidade de ocorrência dos mesmos em áreas ocupadas irregularmente. “A gestão de recursos naturais faz parte do contexto que pode prevenir ou gerar desastres” (E 9).

Para o representante do GTC, os aspectos geográficos do Estado precisam ser considerados no desencadeamento dos desastres. Ele destaca:

Os encontros de massas de ar quente que migram da Amazônia em direção ao Sul e as massas de ar frio que migram da Antártida em direção ao Norte que se encontram sobre o território catarinense e as formações geomorfológicas de vales e montanhas (E 9).

Além da ocupação desordenada do território dos últimos anos, gerada pelo crescimento das cidades e falta de planejamento que são determinantes na ocorrência de desastres. Pela associação de fatores “há um aumento no número de desastres quando há um evento natural de média intensidade, nem precisando ser de grande intensidade” (E 10). Assim, depreende-se pela fala do entrevistado que as causas dos desastres estão na associação dos eventos da natureza entendidos como ameaças e vulnerabilidades (sociais, de moradia, econômicas).

Para o entrevistado da DIAS/SST, as causas dos desastres relacionam-se com a relação depredatória homem-natureza no sistema capitalista:

Nós temos um modelo de desenvolvimento depredatório que tem um modelo de produção capitalista que busca acúmulo de uma forma muito rápida em pouco tempo e que provoca uma série de resultados, pode ser até o aquecimento global ou não. Mas os desastres não são naturais, são provocados pela relação do homem com a natureza. É possível prevenir mudando o tipo de relação com a natureza. Nossa postura é de crítica a este desenvolvimento depredatório e insustentável (E 11).

As respostas a esta questão permitem inferir que a maioria os entrevistados identificou como causas dos desastres a participação humana, seja pela má gestão dos recursos naturais seja pela ocupação desordenada dos espaços seja pelo modo depredatório e insustentável com que se relaciona com a natureza, cuja exploração intensifica-se no capitalismo.

De diferentes formas, os entrevistados expressaram a opinião de que os fenômenos extremos da natureza, quando configurados como ameaças, são praticamente inevitáveis e incontroláveis pelo homem. As vulnerabilidades são passíveis de controle e mitigação, reduzindo os riscos de desastres. Contudo, há que se ponderar que as respostas dos

entrevistados podem ter sido influenciadas pelo fato de o questionamento ter utilizado o termo “desastre socioambiental”, enfatizando a inserção humana.

Ao se retomar a Subseção 2.4, relembra-se que, apesar das teorias geomorfológicas e climáticas que pairam como causas dos desastres, não se podem ignorar as atividades humanas prejudiciais e/ou impróprias. Estas sinergicamente formam sistemas vulneráveis sem que haja percepção ou preocupação de longo prazo. A existência de vulnerabilidades socioeconômicas que expõem grupos às situações de riscos de desastres decorre, em grande medida, pela omissão da proteção dos entes públicos em relação a estes grupos. A omissão e a desresponsabilização na proteção social a estes grupos em situações socioeconômicas vulneráveis e expostos a riscos de desastres vêm trazendo à tona a discussão acerca da responsabilidade objetiva e subjetiva do Estado ao se omitir do seu poder e dever de agir.

Com base na literatura marxiana/marxista, entende-se que a responsabilização do Estado deve ser posta em evidência e serem cobradas políticas públicas que reduzam os desastres. O Estado é o espaço de contradições de interesses de classes sociais, cujos interesses capitalistas tendem a ser hegemônicos e o bem-estar usurpado daqueles com menores poderes aquisitivos e à mercê das políticas de mercado.

Assim, os desastres são faces das atividades prejudiciais e/ou impróprias propulsionadas pelo capitalismo. E quando passíveis de prevenção, e não prevenidos por conflitos de interesses, expõem a fratura metabólica entre o homem e a natureza.

Na sequência, procurou-se conhecer o **entendimento dos entrevistados sobre a prevenção e respostas aos desastres**.

De acordo com o entrevistado da Diretoria de Prevenção/SDC, a prevenção de desastres é a minimização das vulnerabilidades.

Para o entrevistado da Diretoria de Respostas/SDC, as respostas aos desastres vão desde o momento imediato após o desastre até o “retorno à normalidade”. Citou que, com a instalação de sistemas de monitoramento e alarme, as respostas serão antecipadas, diminuindo danos e perdas (E 2).

O uso do termo “retorno à normalidade”, incorporado pela Política Nacional de Defesa Civil e na fala do E 2, não deixa suficientemente claro o que seria tal “normalidade”. Pois, a condição pré-existente ao desastre e não implica em uma nova condição para eliminação das vulnerabilidades envolvidas no desastre. Assim, entende-se que o “retorno à normalidade”, ou seja, à condição preexistente, não contribui para a diminuição dos riscos de desastres.

Esta precisão conceitual não é foco da Política Nacional de Defesa Civil. Entretanto, para as ciências sociais, ela faz grande diferença. Pois a conceituação e a interpretação dada ao evento, define o tratamento dispensado, criando ou não, possibilidades de superação ou apenas formas de convivência com os riscos de desastres.

Segundo o entrevistado da Diretoria de Desenvolvimento das Cidades/SPG, a prevenção aos desastres vem sendo executada pela SDC, pelos municípios, e de forma geral está bem organizada e estruturada. Mencionou que a SDC está realizando levantamentos de áreas de riscos, com o apoio de aerofotogrametria.

Para o entrevistado da DMUC/SDS, a prevenção aos desastres requer a estruturação do Governo Estadual para que estes sejam menos impactantes. E isto pode ocorrer de duas formas. Uma com políticas públicas de educação ambiental, evitando ou minimizando danos ao meio ambiente. E outra com sistemas de alerta e alarme, feito pelo Centro de Informações de Recursos Ambientais e de Hidrometeorologia de Santa Catarina (CIRAM) (E 5).

De acordo com o Conselheiro do CONSEMA, a prevenção aos desastres consiste em medidas que previnam ou mitiguem os danos que um fenômeno natural possa causar à sociedade. E as respostas implicam a atuação após o evento.

Com base nesta resposta, verifica-se a tendência do entrevistado em afirmar, mesmo sem se ater ao fato, que os fenômenos naturais causam danos à sociedade. Contudo, suas respostas anteriores mostram que o mesmo considera como causa, de boa parte dos desastres, a intervenção humana. A fala do entrevistado pode ser interpretada equivocadamente, para outras pessoas que estejam se apropriando do assunto, como uma naturalização dos desastres. Daí a importância do rigor teórico.

De acordo com o entrevistado da DRHI/SDS, “prevenção é antecipar a ação, aplicando políticas públicas para que os desastres não ocorram” (E 6). Segundo ele, “Santa Catarina precisa estar atenta devido aos desastres que vêm acontecendo” (E 6).

Para o entrevistado da DSMA/SDS, a prevenção também é a antecipação aos desastres com planejamento, reconhecendo situações que devem ser evitadas, como as ocupações irregulares de encostas que demandam políticas públicas de Habitação e Planejamento Urbano. O entrevistado ponderou que atualmente existem muitas ações do poder público para evitar desastres, como a remoção de pessoas em áreas de riscos, mas que “há muito desmatamento, assoreamento de rios e pouca educação ambiental” (E 8).

O enfoque dado à necessidade de maior Educação Ambiental chama a atenção, visto que esta traz múltiplas possibilidades socioeducativas para a sensibilização e percepção ambiental. Mostra-se como instrumento propositivo e se diferencia dos demais instrumentos de comando-controle utilizados pelo poder público, como a aplicação de multas.

A Educação Ambiental tende a contribuir para que os indivíduos desenvolvam hábitos e valores sociais compartilhados, recuperem a noção de integração entre homem-natureza e repensem seus modos de vida. Considera-se que esta pode contribuir na prevenção e respostas aos desastres, se, no dizer de Mészáros (2001) e demais autores marxistas trabalhados na Subseção 2.3, tiver como norte superação do modo de produção hegemônico e às dificuldades estruturais nele existentes. Não ultrapassando este modelo de produção, a Política Ambiental torna-se apenas mais instrumento da falácia do desenvolvimento sustentável.

Segundo o entrevistado do GTC, a prevenção é o mais importante para evitar os desastres. “Em qualquer condição, quando você se prepara e tem estruturas preparadas para um evento, você consegue salvar vidas mais facilmente e diminuir o impacto sobre as estruturas existentes” (E 10). O entrevistado acredita que há um aceleração das mudanças climáticas, e, a exemplo, relembra o Furacão Catarina como o primeiro furacão oficialmente registrado no hemisfério Sul-Americano. Citou que quando ocorreu o fenômeno, houve o alerta preventivo e muitos barcos pesqueiros receberam o aviso em alto mar e se distanciaram do epicentro. Assim, segundo o mesmo, para fenômenos deste tipo também é preciso rever os métodos de prevenção. “O Brasil era dito um país abençoado por Deus. Não se acreditava na ocorrência de desastres aqui, e vimos que não é bem assim.” (E 10). Por fim, expôs que outro ponto crítico na prevenção é a alta taxa de ocupações irregulares nas cidades.

O descrédito na ocorrência de desastres pode ter atrasado a preparação institucional frente a algumas ameaças naturais, como o furacão. Contudo, esta fala não pode ser aplicada a todos os tipos de desastres, a exemplo das inundações, pois registros históricos trazidos na Introdução, Anexos e Apêndices identificam a recorrência dos mesmos, bem como o quantitativo de atingidos e mortos. Portanto, acredita-se que não seja um problema recente, mas que a ineficácia da prevenção vem sendo socialmente mais visada.

De acordo com o entrevistado da DIAS/SST, é possível prevenir a ocorrência de desastres, “já que os desastres são majoritariamente construções sociais criadas a partir do modo como o homem se relaciona com a natureza no capitalismo. Ao se alterar esta relação, é possível

haver prevenção” (E 11). Contudo, não é possível prevenir eficazmente de forma voluntária. “Como a relação de produção capitalista é depredatória, organizada e estruturada organicamente, com intelectuais a seu favor, não é possível prevenir sem recursos”. Para a prevenção é preciso:

Ter um plano e recursos. Ter uma relação ambientalmente e economicamente sustentável. Tem que ser um movimento da sociedade civil organizada, das políticas públicas e das Secretarias, o que poderia levar até a mudança de modelo de desenvolvimento. A SST tem que assumir este papel de prevenção articulada. Quando, por exemplo, pensamos em habitação popular com recurso público, temos que pensar de forma preventiva e não construir em locais que depois a chuva leve embora. Temos que ter políticas públicas de Estado para prevenção e estas devem ter uma perspectiva de sustentabilidade econômica e ambiental (E 11).

A fala do E 11 se distingue substancialmente das demais, pela convicção de que o modelo de desenvolvimento econômico vigente é insustentável e altamente incitador de desastres. Mostram-se como propostas coerentes e imprescindíveis no horizonte de longo prazo uma sociedade com padrões ambientais e econômicos sustentáveis, além da necessidade premente, de curto prazo, por investimentos financeiros e a organização de um plano de ação.

Conforme o entrevistado da DIHA/SST, o Governo Estadual começou a ser preventivo em relação aos desastres quando criou a SDC. Para ele, a SDC vem agindo preventivamente, principalmente em relação ao início do monitoramento da calha do Rio Itajaí, à construção de barragens ao longo do rio e à contratação da JICA (E 13).

A fala do E 13, que atua com a Política de Habitação, distanciou-se um pouco da expectativa que se tinha como resposta à questão. Esperava-se que discorresse sobre o seu entendimento quanto à prevenção e respostas e não sobre as realizações do Governo Estadual. A expectativa era de que, a partir do conceito de prevenção por ele próprio apresentado, pudesse na próxima questão discorrer sobre as ocupações irregulares e o papel do Estado na promoção da regularização fundiária, haja vista que muitos outros entrevistados apontaram as ocupações irregulares como vulnerabilidades expostas pelos desastres.

Contudo, esta situação pode ser entendida como um limite da própria entrevista que, em certos pontos, pode ter encontrado momentos de falha na comunicação entre entrevistado e entrevistador.

Embora o entrevistado também não tenha apresentado seu conceito sobre respostas, avançou na inter-relação entre Política Habitacional e desastres, como se verificará na próxima questão, afirmando que é responsabilidade do Governo Estadual a reconstrução de moradias atingidas pelos desastres, ficando mais vinculadas à SDC.

De maneira geral, percebe-se que a prevenção foi alvo de maior preocupação nas falas dos entrevistados do que as respostas aos desastres. Isto pode ter ocorrido pelo fato de os entrevistados atuarem com políticas públicas estaduais que melhor se identificam com a prevenção do que as respostas aos desastres.

No entanto o Plano de Atendimento Emergencial (PAE) que está sendo elaborado pelo Grupo Integrado de Ações Coordenadas (GRAC) visa a mostrar que, além da SDC, outros setores estaduais têm importância nas respostas aos desastres.

Vale recuperar a Subseção 2.4 na qual se depreende que as respostas aos desastres são também ações preventivas aos próximos desastres, não havendo linearidade ou ciclos contínuos. A prevenção e respostas podem ser divididas para facilitar o trabalho operacional, mas elas teoricamente não se separam.

É possível dizer que houve por parte de alguns entrevistados o autorreconhecimento de seus papéis como coadjuvantes da prevenção aos desastres ao citarem a importância de Políticas de Planejamento Territorial, Habitacional, Assistência Social e de Educação Ambiental.

Dando prosseguimento questionou-se a opinião dos entrevistados acerca das **ações que caberiam ao governo estadual e à sociedade civil organizada na prevenção e respostas aos desastres.**

O entrevistado da Diretoria de Prevenção/SDC relatou que cabe ao Governo Estadual fomentar ações de prevenção e preparação aos desastres nos municípios e enfatizou que o mesmo vem cumprindo o seu papel neste sentido. Citou como exemplos destas ações: o Mapeamento das Áreas de Risco; o Plano de Contingência para preparar o município antes, durante e depois dos desastres; a existência de Fundo Municipal de Defesa Civil; e o agente municipal concursado para dar perenidade às ações. Para o entrevistado, os Planos Diretores e os Planos de Minimização de Riscos municipais são ferramentas importantes para prevenir desastres. Além destas ações, reforçou o fomento à participação

da sociedade na prevenção e preparação frente aos riscos de desastres, cabendo a esta também se sentir responsável pela prevenção⁶⁸. Contudo não relacionou o fato do CEDC não estar implementado e o poder de atuação que este teria no fomento à participação social.

Para o entrevistado da Diretoria de Desenvolvimento das Cidades/SPG, falta o apoio aos desabrigados na reconstituição de moradias, no restabelecimento das condições de trabalho e dos modos de vida.

Aquela região do Morro do Baú (SC) era uma comunidade de colonos, de pequenos agricultores, que tinham uma vida, uma cultura, uma organização social que era equilibrada. E depois do desastre (...). O que fez o Governo? Conseguiu casas. Mas a organização do modo de vida foi perdida (E 13).

Para o entrevistado é necessário transcender ao abrigo provisório, auxiliando na recuperação dos modos de vida. “O atendimento de emergência da Defesa Civil às vítimas nos desastres é rápido, a prevenção com mapeamento de áreas de riscos está indo bem, mas para solucionar, vocês assistentes sociais, têm que ajudar o Estado” (E 3).

A fala do E 3 pode ser considerada uma exceção à maioria das respostas dos entrevistados. No geral as falas se concentraram em torno do que pode ser feito pelo Governo Estadual e sociedade civil para prevenir desastres, parecendo que as respostas são atribuições mais específicas da Defesa Civil e de difícil discussão por outros atores. O E 3 enfatizou a necessidade de melhorar as respostas dadas pelo Governo Estadual às vítimas de desastres, reiterando, também, o papel dos assistentes sociais no trabalho de reconstituição dos modos de vidas. Porém este não deve ser confundido com a uma mera “reconstrução” ou “retorno à normalidade”, as respostas devem ser preventivas a novos desastres.

⁶⁸ Há um forte estímulo por parte da SDC para que os municípios formem seus Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil, conforme disposto pela Política Nacional de Defesa Civil (2007), e reforçado, embora não com o mesmo nome, pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (2012) que dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil aos quais os Núcleos se integram.

De acordo com o Conselheiro do ConCidades cabe ao Governo Estadual “evitar a ocupação das áreas mais suscetíveis aos desastres” (E 4). Segundo ele, estas ocupações são históricas e foram estimuladas pelos políticos que, de modo geral, não aplicaram os instrumentos de planejamento urbano que permitissem à população viver em locais mais seguros.

O entrevistado salientou a importância do Governo Estadual no acesso de recursos disponibilizados pelo Governo Federal para investir em tecnologias preventivas. Citou o exemplo da Holanda que “tem mecanismos para evitar as inundações e que são controlados pela própria população” (E 4). Finalizou sua fala expondo que “o importante é a prevenção: evitando ocupações de áreas alagadiças, desmatamentos, e, para isto, a discussão sobre o Código Florestal é fundamental” (E 4).

Enfatiza-se a fala do E 4 sobre o Código Florestal, visto que esta discussão agregou, de um lado, a bancada ruralista e, de outro, a ambientalista. Seu resultado foi a sanção presidencial parcial. O debate centrou-se, sobretudo, na revisão de índices de zoneamento ecológico-econômico; isenção de reserva legal às pequenas propriedades; revisão de conceitos e critério de áreas de preservação permanentes; mecanismos de compensação e reposição das reservas legais e incentivos econômicos à preservação ambiental; ações consideradas por ambientalistas como flexibilizadoras da legislação ambiental até então vigente. Cabe ao Estado catarinense, agora, rever seu Código Ambiental à luz do Nacional, reavivando a discussão.

De acordo com o entrevistado da DMUC/SDS, tanto o Governo Estadual quanto a sociedade civil precisam mitigar ou compensar fatores antrópicos que influenciam na ocorrência de desastres. Acredita que diversas ações da DMUC/SDS relacionam-se com a prevenção dos desastres. Como exemplos, citou o Inventário de Emissão de Gases de Efeito Estufa (diagnóstico dos setores econômicos e da Administração Pública Estadual que emitem tais gases, propostas para diminuir a emissão) e o levantamento das áreas de preservação permanente.

Na opinião do entrevistado, “se hoje têm enchentes é preciso ver se há mata ciliar para prevenir, se há moradores em topos de morros e cumprir as leis ambientais” (E 5). Citou que, na prevenção, além do sistema de alerta e alarme, as pessoas (população e técnicos) precisam estar preparadas para um desastre e os abrigos planejados com instalações adequadas para atendimento da população. O entrevistado mencionou que no Governo Estadual há muitos projetos que “se executados com assistência técnica de qualidade conseguirão fazer um bom trabalho preventivo” (E 5). Quanto à participação da sociedade,

salientou que esta precisa aprender a se educar ambientalmente: “separando seus resíduos, consumindo de forma consciente, morando em áreas adequadas, respeitando as leis ambientais” (E 5). Segundo o mesmo, “é necessário uma educação ambiental, que não é a da cartilhinha. Ou se aprende pelo comando-controle, pagando multas ou se estimula o entendimento sobre a legislação e por que deve ser cumprida” (E 5). Para tanto, acredita que o pagamento por serviços ambientais seja um instrumento eficaz para a população “respeitar a legislação e entender a sua importância” (E 5).

Para o entrevistado da DRHI/SDS, cada área do Governo Estadual pode atuar conforme suas especificidades na prevenção aos desastres. Ele acredita que a SDC esteja fazendo um “bom trabalho coordenando os vários setores que se envolvem com a temática”. Complementou dizendo que são necessários encontros sistemáticos entre os vários setores e antecipação de ações por meio de protocolos e termos de acordo de cooperação entre os setores. A ideia trazida pelo E 6 acerca dos mecanismos legais de fixação de cooperação técnica entre setores materializa o PAE e pode ser aplicada com base em instrumentos de planejamento construídos coletivamente.

O Conselheiro do CERH discorreu que caberiam ao Governo Estadual os estudos de caracterização e usos das áreas de risco de desastres. Exemplificou que as áreas alagáveis poderiam ser usadas como campos esportivos ou usos similares não tão prejudiciais à sociedade em casos de alagamento. O entrevistado enfatizou a importância de mecanismos legais rigorosos que impeçam a ocupação de áreas de riscos de desastres. Ainda, citou que caberiam ao Governo Estadual investimentos em sistemas de alerta e alarme e a preparação da população para agir na iminência de desastre.

Conforme o entrevistado, caberia à sociedade civil participar, na medida do possível, da elaboração dos Planos de Minimização de Riscos, Planos Diretores, Planos de Saneamento Ambiental e outros, além de cobrar a execução dos mesmos pelos Governos.

Quanto às respostas aos desastres acredita que o Governo Estadual e especificamente a SDC já vêm adotando os procedimentos mundialmente conhecidos e recomendados.

Segundo o entrevistado da DSMA/SDS, cabe ao Governo Estadual e à sociedade civil o cumprimento das legislações ambientais. Para o entrevistado, o Governo vem fazendo sua parte na implementação destas e isto contribui minimamente na prevenção de riscos de desastres.

Merecem destaques as falas dos E 5 e E 8 que reafirmam a importância da Política de Educação Ambiental subsidiar ações que caberiam tanto ao Governo Estadual como à sociedade civil. Assim, a proposta de Educação Ambiental volta a se interligar com outras questões já pautadas anteriormente, demonstrando seu valor na intersectorialidade das políticas públicas na prevenção e respostas aos desastres.

Em conformidade ao exposto pelo membro do GTC, o Governo Estadual deu os primeiros passos em direção à prevenção e respostas aos desastres ao criar a SDC, proporcionando melhor articulação de recursos físicos, financeiros e humanos. Para o mesmo, a SDC vem desenvolvendo projetos importantes na prevenção aos desastres que a estrutura existente anteriormente, ou seja, o Departamento Estadual da Defesa Civil, não conseguiria igualmente desempenhar. Segundo o entrevistado, há muitas tarefas que precisam ser feitas pelo Governo Estadual. Como exemplo, citou os investimentos em construções preventivas, como barramentos de rios, aquisição de mais estações meteorológicas, contratação de meteorologistas e a capacitação de agentes municipais de Defesa Civil que possam explicar à sociedade como se prevenir e se preparar. Por fim, refletiu o entrevistado:

Não adianta emitir um aviso para a comunidade se ela não sabe o que fazer. Assim, o desastre ocorre de qualquer modo. Tem muito trabalho a fazer. Não adianta só o barramento, tem que trabalhar o alerta, o uso do solo, a ocupação de encostas, as redes de drenagens e tudo concomitantemente e preventivamente. São ações de longo prazo e só serão executadas com políticas de longo prazo (E 10).

Para o entrevistado da DIAS/SST, cabe ao Estado e à sociedade o estímulo à cultura de prevenção aos riscos de desastres e juntos pensarem na sistematização de uma metodologia para a ação de preparação e atendimento à população nas situações de desastres.

Parafraseando o Conselheiro do CEAS, caberia ao Governo Estadual, em especial aos órgãos gestores da Assistência Social, a inserção do tema no sistema de Proteção Especial da Assistência Social. O Conselheiro do CEAS ressalta que esta inserção deve articular-se com as demais políticas públicas estaduais e entre Governo Estadual e

Municípios. Porém, relatou que apenas em Blumenau percebe que a discussão está mais consolidada.

O entrevistado explanou que a prevenção e as repostas aos desastres é um campo vasto a ser descoberto e trabalhado, necessitando de discussão com outros profissionais que contribuam nessas situações. Relatou que são comuns atritos entre os órgãos municipais responsáveis pela Política de Assistência Social e pela de Habitação, em função dos benefícios eventuais, como o aluguel social destinado aos desabrigados por desastres. Neste caso, o entrevistado mencionou ser necessário um esforço coletivo para soluções diferentes das que estão postas.

Para o entrevistado supracitado, a Assistência Social é um dos fios condutores da prevenção e repostas aos desastres porque tem um olhar sobre a integralidade.

Ela tem que levar o debate crítico para o município e para a sociedade. Ela precisa ser articuladora das demais políticas em razão das demandas que recebe e potencializar outras políticas, só assim se avançará (E 12).

O entrevistado finalizou alertando que enquanto não se avança com a prevenção “fica mais fácil culpar a natureza e os desígnios de Deus e isto, associado à forma caritativa e voluntarista de atendimento, é um prato cheio (...)” (E 12).

Ressalta-se a fala do E 12 sobre a importância de o tema ser discutido com outros profissionais e setores que possam contribuir para a questão, trazendo à tona o elemento da interdisciplinaridade e intersetorialidade. O entrevistado é evidenciado por apontar novos elementos para o avanço da prevenção aos desastres. Lembra-se que a desmobilização técnica, institucional e política frente aos desastres é permeada por interesses escusos.

As situações de desastres favorecem de certa forma o descontrole financeiro e a não publicização de todos os atos do governo, dada a situação de excepcionalidade. Assim, a desmobilização na prevenção e repostas aos desastres pode ser funcional aos interesses econômicos de determinados grupos.

O entrevistado da DIHA/SST restringiu sua fala ao que tange à área habitacional. Cabe ao Governo Estadual, segundo ele, o provimento de moradias aos atingidos. Complementou expondo que às universidades, inclusive à UFSC caberia o incentivo à pesquisa de tecnologias habitacionais populares:

Há muitas pessoas que morrem no Planalto Serrano por causa de incêndios em suas habitações, porque deixam os fogões acesos para enfrentar o frio, deixam as crianças em casa e os incêndios acontecem. A Universidade e cada um podem ajudar com o seu conhecimento e nós não podemos abrir mão da contribuição da Universidade (E 13).

Finalizou desejando que o presente estudo incentive a Universidade a pensar e trabalhar nesta questão.

Em conformidade com o exposto pelos entrevistados, caberia ao Governo Estadual e à sociedade civil uma série de ações preventivas aos desastres. Estas ações podem ser classificadas como financeiras, materiais, técnico-operativas, metodológicas e/ou jurídicas.

Dentre as ações de cunho financeiro, tem-se a criação de Fundo Municipal de Defesa Civil e o acesso por parte do Governo do Estado dos recursos disponibilizados pelo Governo Federal para investir em tecnologias preventivas. Dentre as de cunho material foi citada a aquisição de estações meteorológicas.

Com relação às de cunho técnico-operativo foram citadas: a execução de diversos instrumentos de planejamento conhecidos; o incentivo à participação da sociedade na construção de tais instrumentos; a melhoria dos sistemas de alerta e alarme; as construções preventivas (como barramentos de rios, redes de drenagens pluviais); a elaboração do Inventário de Emissão de Gases de Efeito Estufa, o levantamento de áreas de preservação permanentes; o estabelecimento de protocolos e termos de acordo de cooperação visando a ações de prevenção e respostas aos desastres.

Consonante com as ações de cunho metodológico citou-se: a preparação da sociedade frente os riscos de desastres; o estímulo à cultura de prevenção aos riscos de desastres; a sistematização de uma metodologia para preparação e atendimento à população nas situações de desastres; a discussão do Código Florestal; a inserção do tema na Proteção Especial da Assistência Social; a articulação das políticas públicas estaduais; a realização de encontros sistemáticos entre os setores e a existência de políticas de longo prazo.

Pertinente às ações de cunho humano arrolaram-se: a contratação de meteorologistas e a realização de concursos públicos para as Defesas Civis municipais objetivando a perenidade das ações. E aquelas de

cunho jurídico foram: o cumprimento das leis ambientais; a desocupação de áreas suscetíveis aos desastres e a promoção do não desmatamento de áreas de preservação.

Salienta-se que estas classificações apenas proporcionam melhor visualização das diversas propostas, não são estanques às categorias nas quais foram inseridas e podem ser consideradas multicategóricas. Boa parte das ações preventivas citadas repetiu-se entre os entrevistados, demonstrando certo “consenso” sobre “o que fazer”.

Finalizando o eixo temático, indagou-se aos entrevistados acerca de sua **percepção sobre os trabalhos no órgão estadual em relação a uma política pública de prevenção e respostas aos desastres**, entendida para além da esfera institucionalizada da Defesa Civil.

De acordo com o entrevistado da Diretoria de Prevenção/SDC, uma política pública precisa ser de Estado e não de Governo. Citou que o PAE que vem sendo construído no âmbito do GRAC é um exemplo de política de Estado, pois se tratam de ações que cada órgão do Estado de SC pode contribuir em uma situação de atendimento ao desastre, considerando os recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis.

Com o PAE, saberemos quem acionar com mais agilidade para resolver determinada situação. Ele tem muito a ver com o tipo de desastre que estamos atendendo agora. Com a estiagem, a Secretaria de Agricultura e Pesca tem trabalhado mais conosco. Mas se fosse outro tipo de desastre envolvendo abrigamentos, a Secretaria de Assistência Social estaria mais próxima de nós (E 1).

O entrevistado destacou que a prevenção é foco para enfrentamento dos desastres, e a Defesa Civil Estadual tem este papel por meio do GRAC: de articular os demais órgãos do Estado para que todos possam atuar no que lhes cabe na prevenção e resposta aos desastres. “Nós não temos interferência sobre os outros órgãos Estaduais, apenas os articulamos e cada um age conforme a política pública que lhe é inerente” (E 1). Conforme citado anteriormente, para o entrevistado, prevenção é a diminuição das vulnerabilidades em suas diversas formas: econômicas, sociais, culturais, ambientais, estruturais, etc.

O entrevistado da Diretoria de Respostas/SDC considerou temerário pensar na institucionalização de uma política com este nome

“Política de Prevenção e Respostas aos Desastres”, pois, segundo ele, já existe a Política Nacional de Defesa Civil e se outra surgisse poderia “causar desresponsabilidade por parte de alguns órgãos que poderiam entender que outro órgão teria a responsabilidade da resposta”. Relatou o entrevistado: “Trabalhamos com vários órgãos que seguem as políticas setoriais que lhe são afetas, cada qual com as atribuições que lhe são peculiares, conforme a demanda que surge” (E 2).

Para o entrevistado da Diretoria de Desenvolvimento das Cidades/SPG, uma política de prevenção e respostas aos desastres necessita de um mapeamento das áreas aptas e inaptas à ocupação e isto se faria com outras Secretarias Estaduais. Enfatizou que o trabalho desenvolvido no órgão em que atua é de apoio à prevenção aos desastres à medida que auxilia com o planejamento territorial considerando as legislações de ordenamento territorial e de meio ambiente existentes.

De acordo com o entrevistado da DMUC/SDS, para haver a consolidação de uma política pública de prevenção e respostas aos desastres, a educação ambiental é fundamental para que as pessoas “possam entender o que é sustentabilidade, desenvolvimento sustentável, desastres, como colaborar para que os riscos de desastres diminuam e como agir na ocorrência de um”. Complementou explicando que não se dispõe disto ainda. Mas, mencionou acreditar que o Governo Estadual está se organizando em relação ao tema (E 5).

Para o entrevistado, o trabalho desenvolvido no órgão em que atua (SDS) está extremamente vinculado à prevenção de desastres, por elaborarem diagnósticos relacionados à qualidade ambiental (emissão de gases de efeito estufa, saneamento básico, resíduos sólidos, etc.). Citou que, com os diagnósticos, é possível “buscar uma qualidade ambiental melhor e diminuir os impactos dos desastres na sociedade” (E 5).

Entretanto, relatou que o órgão pouco pode agir quanto às respostas, por não fazer parte de suas atribuições, citando apenas a recuperação de áreas degradadas, que também é uma ação preventiva a outros desastres. Para o mesmo, o potencial contributivo do órgão estaria na prevenção.

O E 6 citou que o órgão em que atua está “sempre contribuindo, participando de grupos que discutem a Defesa Civil ou mesmo nos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas que têm suas Câmaras de Defesa Civil”. O entrevistado complementou dizendo que “as bacias são consideradas mais críticas com relação às cheias, possuem a Câmara Técnica de Defesa Civil e discutem pautas, direta ou indiretamente, relacionadas ao tema” (E 6).

Conforme o entrevistado da DSMA/SDS, uma política pública de prevenção deveria evitar ocupação irregular de área de riscos de desastres, orientando a não serem ocupadas. E nas áreas rurais, orientando sobre os prejuízos que a monocultura e o desmatamento podem trazer. Para o entrevistado, existe uma grande relação de legislações que tratam sobre tais assuntos e que precisam ser cumpridas. Destaca-se na fala do entrevistado a orientação a não ocupação de áreas de riscos. Contudo a oferta de terras e moradias seguras acessíveis aos grupos economicamente vulneráveis não é pontuada.

Para o entrevistado do CERH, o Conselho poderia participar de uma política pública de prevenção e respostas aos desastres por meio do gerenciamento dos recursos hídricos. Mencionou que o CERH poderia referendar resoluções de outros Conselhos ou deliberar em resolução própria o aprimoramento dos estudos e planos de bacias no que se refere à prevenção de desastres, em especial das enchentes.

Para o Conselheiro do CEAS, a Política de Assistência Social no Governo Estadual ainda está em fase de fortalecimento. E esta é uma condição para que ela possa contribuir com uma política pública de prevenção e respostas aos desastres. Para tanto, mostra-se premente: uma Secretaria Estadual própria para a Assistência Social e não compartilhada com outras políticas, como atualmente faz com a Política de Trabalho e Renda, de Habitação e de Segurança Alimentar e Nutricional, dividindo a atenção de seus dirigentes políticos.

Além de uma estrutura própria, segundo o entrevistado, é importante a criação de um comando único com suas diretorias e a implementação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/ SUAS) com serviços e estruturas consonantes com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Citou, ainda, como ações necessárias ao fortalecimento da Política: a parceria com os municípios, cooperando na consolidação do SUAS; a aplicação de medidas com prazos para o reordenamento, acompanhamento e monitoramento do SUAS; o controle social sobre repasses de recursos e cofinanciamentos, existência de padrões de qualidade de atendimento e regulamentação dos benefícios eventuais.

Segundo o Conselheiro, quando a demanda pós-desastre chega ao CEAS, primeiramente há o debate sobre o tema de maneira geral. Em seguida, entra na pauta a regulamentação dos benefícios eventuais nos municípios, e, posteriormente, o acompanhamento do atendimento às famílias pelos municípios.

Para o Conselheiro, é necessário o planejamento do cofinanciamento entre Governo Estadual e Municípios no caso de

desastres, além do monitoramento do ente estadual sobre a instalação dos serviços socioassistenciais nos municípios. Complementou o Conselheiro:

É inegável que a fragilidade do reordenamento da gestão da Assistência Social no Estado de Santa Catarina repercute na dificuldade dos municípios em, também, terem a gestão da Assistência Social reordenada. Todos os municípios catarinenses têm índices ruins no desempenho da consolidação do SUAS. E isso tem a ver com a falta de estrutura do órgão gestor, com a falta de decisão política em implementá-lo. Na medida que isso ocorre no Estado, evidentemente repercute nos municípios (E 12).

Percebe-se, por meio das respostas à questão, que os entrevistados evidenciam, em sua maioria, preocupações em torno do que o Governo Estadual pode fazer para prevenir os desastres em relação à política que atuam. Alguns atribuíram para com a sociedade civil: a cobrança e participação, na medida do possível, de tais ações.

Houve reforço nas falas no sentido de haver atuação mais integrada entre os órgãos, demonstrando que podem contribuir entre si no fortalecimento de uma política pública de prevenção e respostas aos desastres. Assim, tal política também poderia ser entendida como transversal aos órgãos e conselhos estaduais, contudo, não agindo de modo multissetorial, mas intersetorial.

Vale mencionar que a decisão política na implementação das políticas públicas estaduais foi citada por apenas um entrevistado. E na dimensão técnico-operacional identifica-se que o assunto “prevenção e respostas aos desastres” é incipiente, pois a abordagem ficou mais no campo do que poderia ser feito em vez de o que é feito.

Como síntese do eixo **Prevenção e Respostas aos Desastres – Plano Teórico** que visava a trazer elementos que pudessem analisar a intersetorialidade das políticas públicas selecionadas por meio dos indicadores **decisão política** e **dimensão técnica operacional**, concluiu-se que muitos entrevistados consideraram a participação humana como fator desencadeador, em muitos casos, de desastres. Contudo, a conceituação do que vem a ser um “desastre”, “fenômenos extremos da natureza”, “ameaças” e a discussão sobre até que ponto o desastre pode ser classificado como natural demonstram-se confusas, pois

evidentemente em uma situação de maremoto ou furacão não existe a participação humana no desencadeamento do desastre. Há uma grande lacuna entre o uso e domínio dos termos pela maioria dos entrevistados, à exceção dos entrevistados da SDC. Esta confusão conceitual deriva da falta de discussão sobre o tema de modo mais aprofundado e semanticamente pouco explorado pelos demais entrevistados. Deste modo o indicador técnico-operacional demonstrou a falta de compreensão sobre a totalidade dos processos, podendo refletir na fragmentação dos serviços e do atendimento às necessidades evidenciadas.

O indicador decisão política demonstrou que esta pesa ora positivamente, como a criação da SDC, ora negativamente para o avanço da intersectorialidade nas políticas públicas, como o orçamento reduzido, a falta de corpo técnico, o descumprimento das legislações pelo próprio Governo Estadual, entre outros.

4.2.4 Prevenção e Respostas aos Desastres no Plano Operacional

Referente ao eixo **Prevenção e Respostas aos Desastres – Plano Operacional**, procurou-se conhecer se havia debates sobre prevenção e respostas aos desastres nos órgãos em que os entrevistados atuam, se o órgão possui projetos e/ou ações relacionadas à temática. E, em caso positivo, qual a avaliação dos mesmos sobre tais projetos e/ou ações. Também foi questionado se conheciam o GRAC que está sendo articulado pela SDC⁶⁹.

Em relação ao primeiro questionamento, para o Conselheiro do ConCidades, há uma discussão muito embrionária sobre o tema. Para ele, a finalização do PCHIS é um marco na área habitacional. Mesmo discutindo superficialmente a questão dos desastres, por meio da inserção de dados das áreas de riscos de desastres previamente identificadas pelos municípios que já finalizaram seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Segundo o entrevistado “Há um estímulo do Governo Federal para tratar destas questões, o Governo Estadual está sensibilizado, e no Conselho está se introduzindo o tema, porque tem muito a ver” (E 4).

⁶⁹ Dada a especificidade da última questão, ela não foi aplicada aos entrevistados da SDC.

Embora o entrevistado do ConCidades acredite que o momento seja favorável à discussão, na prática nota-se o abandono institucional do debate, inclusive com a desmobilização do GTC.

Para o entrevistado da DRHI/SDS, há discussões informais devido à participação de um ex-colega da SDS que assumiu um cargo na SDC e permanece o contato entre os ex-colegas, mantendo-os informados. Relatou que, quando há reuniões na SDC, a SDS sempre envia um representante. “Não sei se as reuniões são do GRAC, mas sempre vai um representante para as reuniões na SDC” (E 6).

De acordo com o entrevistado do CERH, nas reuniões do Conselho que participou, o assunto foi tangenciado nas apresentações dos Planos de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas. “O Plano de Bacia do Rio Itajaí é o que melhor tratou esta discussão pela característica física da região que sofre mais com os desastres. Mas esta discussão ocorre mais no âmbito do Comitê de Bacias” (E 7).

Conforme o entrevistado do CONSEMA, há uma grande demanda pelos licenciamentos ambientais de empreendimentos e as discussões centram-se mais nesta pauta. Ele expôs que, em função da referida demanda, poderia ser criada uma Câmara Técnica, permitindo o avanço das discussões em outros temas, como a prevenção aos desastres.

O entrevistado citou que as discussões sobre multas de supressão de vegetação ou ocupação de áreas de preservação são indiretamente ligadas ao tema desastres. Entretanto, o CONSEMA não estaria discutindo prevenção, porque a prevenção seria o não cometimento de crimes ambientais, e a aplicação de multa é mais uma resposta à infração (E 9)⁷⁰. Esta fala remete-se à discussão de melhores fluxos de trabalho entre a FATMA e CONSEMA em torno dos licenciamentos, pois polêmicas envolvendo licenciamentos ambientais parecem rotineiras e tomam grande parte do tempo disponível dos conselheiros. Há de se ter cuidado para que o CONSEMA não perca de vista seu papel de controle social e de deliberação e, ao mesmo tempo, não se burocratize excessivamente. Se há polêmicas em torno dos licenciamentos, possivelmente um esforço para tornar as regras de licenciamento mais claras diminua o embate.

O representante do GTC informou que as discussões no Grupo não existem há dois anos, porque não se reúnem desde que o novo

⁷⁰ O entrevistado enfatiza que, dado ao seu pequeno período de participação no CONSEMA, seria importante que a entrevista também fosse realizada com outros representantes, como a Polícia Ambiental e a Defesa Civil.

Governo Estadual assumiu⁷¹. Ele citou que o Grupo Reação ao qual o GTC foi vinculado terminou suas ações com o Relatório de Ações Reconstrução Áreas Afetadas – Catástrofe Novembro/2008, lançado em 2009, e que agora existiria o GRAC, coordenado pela SDC, que conta com a participação de membros do órgão em que atua.

Para ele, a descontinuidade do GTC é uma perda para o Governo Estadual e população, porque ele estimulava o debate, envolvendo vários setores: universidades deste e de outros estados, áreas de tecnologia, população em geral, órgãos públicos municipais e estaduais. Para o entrevistado, é importante que a sociedade saiba da paralisação das atividades do Grupo e cobre do Governo Estadual a sua reativação. Mencionou, ainda, que:

Uma das premissas do GTC era desenvolver uma ação de articulação com o Governo Estadual e sociedade civil, com órgãos de ciência e tecnologia, com as universidades em especial. Tivemos o apoio de universidades de outros estados que nos ajudaram muito. Houve um esforço, mas não houve continuidade nestes dois últimos anos. O próprio surgimento da SDC foi estimulado pelo GTC, dada a necessidade verificada na época. A criação do Fórum Permanente de Prevenção de Desastres na Bacia do Itajaí que reúne diversos os órgãos nesta área, coordenado pelo Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí, também foi estimulada naquela época e ainda nesta última semana⁷² estiveram reunidos. Mas, os debates ficaram setorializados. Algumas ações permanecem em decorrência do trabalho preliminarmente desenvolvido, mas não de forma integrada em termos de Estado, o que é uma pena (E 10).

Segundo o entrevistado do CEAS, os debates sobre o tema “prevenção e respostas aos desastres” se dão quando os desastres

⁷¹ O Governo de Luiz Henrique da Silveira, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) findou ao final de 2010. Em seu lugar, eleito, assumiu Raimundo Colombo em janeiro de 2011 pelo Partido Democratas, mudando para o Partido Social Democrático ainda em maio de 2011.

⁷² Maio/2012.

ocorrem, não havendo Comissões no Conselho tratando deste tema. De acordo com o mesmo, a Assistência Social precisa debater melhor o assunto, inclusive acerca da regulação dos benefícios e recursos recebidos pelo Governo Estadual, mesmo como doações, devem passar por um locus de controle social. E expôs que o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) seria o mais recomendado. Quanto a esta fala, vale ressaltar que o Plano de providências da assistência social do estado de SC cita a duplicidade de fundos (Fundo Social, sem controle social e Fundo Estadual de Assistência Social, com controle social e específico para atendimento da Política de Assistência Social).

Conforme relatos do entrevistado, merecem ser mais debatidas as funções dos trabalhadores do SUAS durante os desastres. “Há dificuldades para entender que a Assistência Social tem um papel neste assunto. Sempre teve. E o tratamento desta questão deve inserir-se no serviço de alta complexidade da Assistência Social” (E 12).

De acordo com o entrevistado da DIHA/SST, os debates surgem em razão da participação dos dois membros da Diretoria no GRAC. Relatou que os próximos loteamentos ou construções habitacionais, financiados pelo Governo Estadual, deverão ser submetidos à análise da Defesa Civil estadual ou municipal para se certificarem da ausência de riscos de desastres. Diante desta fala, considera-se que a ideia de submissão dos loteamentos à SDC foge do seu escopo de atuação e conforme leis urbanísticas disponíveis, esta aprovação do loteamento poderia ser feita pelo próprio órgão municipal competente pelo licenciamento, alvará, habite-se, etc., que deverá ampliar o seu olhar para esta questão.

O entrevistado da DIHA/SST foi o único a afirmar com segurança que presencia debates sobre a prevenção e respostas aos desastres por participar do GRAC.

As falas dos entrevistados demonstram que houve avanços na organização institucional obtidos após os desastres de 2008, como a criação do GTC e da própria SDC, do GRAC, da inserção do tema no PCHIS. E dentre aqueles que não perceberam avanços nas discussões, há a preocupação em iniciar e consolidar o debate acerca do assunto. Entretanto, com as mudanças no quadro político estadual, perderam-se os esforços em torno do GTC, demonstrando a não vontade política em mantê-lo. Da mesma forma, nota-se o silêncio do Grupo e o apelo do entrevistado para que a sociedade tome conhecimento e reivindique a sua continuidade.

De maneira geral, os entrevistados indicaram que os debates estão em um estágio inicial e que, quando ocorrem, é de modo tangencial em

função de demandas pontuais e correlatas. As falas demonstram avanços pouco significativos perante a demanda que existe no Estado em função dos recorrentes desastres. Em outras áreas há retrocessos demonstrados pelo representante do GTC.

Na sequência, procurou-se identificar se havia **projetos e/ou ações desenvolvidos no âmbito do órgão que os entrevistados atuavam** e, caso positivo, qual seria a avaliação dos entrevistados sobre os mesmos.

O entrevistado da Diretoria de Prevenção/SDC citou que as ações da Diretoria se dividem em estruturais e não estruturais. Como exemplos do primeiro tipo estão as obras pensadas pela JICA para o Vale do Itajaí e entre as do segundo estão os sistemas de monitoramento e alerta do Vale do Itajaí, a compra de um radar e a capacitação dos agentes municipais de Defesa Civil.

O entrevistado ressaltou a necessidade de haver agentes municipais de Defesa Civil capacitados: “Nós precisamos de agentes concursados para que haja perenidade das ações e não apenas comissionados que estão nos órgãos enquanto durar o mandato do Governo” (E 1). Conforme resposta dada ao item anterior (ações que caberiam ao Governo) relatou que estão estimulando concursos públicos municipais para agentes de Defesa Civil e que no ano de 2013 pretendem realizar capacitações com os novos agentes municipais. O mesmo acredita que a Defesa Civil está melhorando: “Antes do desastre de 2008, ouvíamos alguns Prefeitos dizendo que a Defesa Civil eram eles próprios. Agora, vemos que há mais preocupação em se ter um órgão municipal de Defesa Civil” (E 1).

A decisão política de se criar a SDC foi fundamental para o desenvolvimento de ações e/ou projetos de prevenção e respostas aos desastres no Estado de Santa Catarina. Segundo as falas dos entrevistados, esta Secretaria agora tem a intenção política de influenciar os arranjos institucionais municipais e estadual. A ação perpassaria pela capacitação dos órgãos de Defesa Civil locais, incentivo aos Fundos Municipais de Defesa Civil e também Estadual, articulação das diversas Secretarias Estaduais e criação do PAE por meio do GRAC.

Outras ações desta Diretoria de prevenção aos desastres são o estímulo para: elaboração de Planos Diretores, Planos de Minimização de Riscos municipais, Planos de Contingência para preparar o município antes, durante e depois dos desastres e existência de Fundo Municipal de Defesa Civil. Também citou que no ano de 2012 lançaram cinco cartilhas de Defesa Civil e ainda irão lançar mais três: “a última é sobre

estiagem, que é um fenômeno sério que atinge nosso Estado e que não podemos ignorar”⁷³ (E 1).

O entrevistado da Diretoria de Respostas/SDC explicou que a Diretoria busca dar suporte, por meio de orientações aos municípios. De acordo com o mesmo, as ações da Diretoria pautam-se em macroeixos: apoio ao município; socorro à população e às instituições – durante e depois do desastre; abrigamento, alimentação e atendimento às necessidades físicas e mentais; proteção aos abrigados; retomada da cidade, do cenário atingido; encaminhamento para Assistência Social e Habitação.

De acordo com o entrevistado da Diretoria de Desenvolvimento das Cidades/SPG, a Gerência de Apoio à Gestão das Cidades é a que mais tem projetos relacionados indiretamente com o tema desastres. Esta Gerência “apoia o ConCidades; dá suporte às Conferências Estaduais das Cidades; está implantando e acompanhando o PEGC e o ZEE” (E 3). Informou, ainda, que “O Plano está sendo finalizado e em setembro o entregarão ao CONSEMA, para transformá-lo em lei normativa” (E 3).

Para o entrevistado é importante que o CONSEMA participe do PEGC, normatizando-o e o aprovando. Para evitar que os municípios e seus vereadores com mau uso da política o alterem. Para o mesmo, o Governo Estadual deve ter certo controle sobre o gerenciamento costeiro. “Tem município que quer aumentar a área urbana e deveria diminuí-la. Os perímetros urbanos atuais são suficientes para as populações atuais, não precisam aumentar, e o Governo Estadual poderá controlar isto” (E 3). O entrevistado explanou que o ZEE trabalhará com os municípios do interior do Estado de SC, diagnosticando a situação dos Planos Diretores. “O Governo Estadual tem a atribuição de fazer o PEGC que está voltado ao litoral e o ZEE ao interior do Estado” (E 3).

Em conformidade com a fala do entrevistado, o instrumento de planejamento territorial que avança são os Planos Diretores, por tornarem-se mais participativos. Porém, citou que “(...) este mérito é dos municípios, o Governo Estadual apenas os apoia. A função deste é elaborar o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) e isto se dá muito

⁷³ As cartilhas fazem parte da Série Nossa Segurança – Defesa Civil, composta por 8 volumes, com os temas: Defesa Civil, Produtos Perigosos, Prevenção, Comunicação, Tempestades, Enchentes, Deslizamentos e Estiagens. A última cartilha foi lançada em agosto de 2012 e atualmente há previsão para o lançamento de mais duas edições.

em torno dos esforços pessoais dos técnicos, sem que haja maiores estímulos institucionais” (E 3).

O entrevistado finalizou sua fala, refletindo que o trabalho desenvolvido no órgão é definido pelos programas nacionais e que servem de apoio à SDC, como mencionado anteriormente. A explanação do entrevistado da Diretoria de Desenvolvimento das Cidades/SPG apresenta ações e/ou projetos, como o ZEE e PEGC que, segundo a Lei 14.675/2009, são atribuições da SDS. Contudo, sua fala é explicativa, mencionando que a Política de Planejamento Territorial trabalha com a Política Ambiental. Acrescenta ainda que a SDS e a SPG sempre tiveram esta relação muito próxima. Este fato demonstra que no plano teórico tais políticas são intersetoriais, mas operadas por Secretarias Setoriais, dificultando a efetividade das mesmas. Esta é uma contradição encontrada por este estudo.

Para o entrevistado do ConCidades, este e os demais Conselhos Estaduais e Municipais devem atuar mais em relação à “prevenção e respostas aos desastres”, expondo que a discussão deve avançar, pressionando órgãos estaduais e municipais para fazer valer suas decisões.

O entrevistado explicou que atualmente o Conselho está vinculado à SPG, mas, quando surgiram os debates sobre sua criação, vinculava-se à SDS e estas transições precisam ser consideradas, pois podem fortalecer ou não os Conselhos. Finalizou a discussão sobre este tópico afirmando que: “No geral os Estados não deram muita atenção para o tema da Habitação e dos Desastres. Penso que o Governo Federal e os Governos Municipais se importaram mais, pelo próprio pacto federativo, os Estados ficaram como “sandwiches” (E 4).

A fala do entrevistado do ConCidades relembra a dificuldade dos estados em atuar por causa do pacto federativo. A imagem é de um ente que está entre a União (detentora de recursos) e Municípios (executores com poucos recursos) e que tenta intermediar esta situação. Contudo, a ação estadual transcende a de mero intermediador, o Governo Estadual tem atribuições que lhes são específicas e necessitam ser cumpridas.

Conforme o entrevistado da DMUC/SDS, os projetos desenvolvidos pela Diretoria são indiretamente vinculados à prevenção de desastres, como o Inventário de Emissão de Gases de Efeito Estufa, diretamente ligado às alterações climáticas e indiretamente à ocorrência de fenômenos naturais extremos que podem ser ameaças para moradores de áreas de risco. O entrevistado explicou que o referido Inventário abrange tanto setores públicos como privados e diagnosticará o quanto é

emitido destes gases por ano por produção, dirá o que fazer para mitigar os efeitos da emissão:

A gente compensa a emissão ou cria política pública para nem emitir? A suinocultura, atividade forte no Estado, emite gás metano, vinte e uma vezes mais potente que o gás carbônico. Temos que trazer o suinocultor para perto, mostrar quais os projetos e mecanismos de tecnologias limpas podem ser aplicados para a diminuição da emissão e licenciamento ambiental. Além disto, podemos gerar energia a partir do metano (E 5).

Outras atividades citadas pelo entrevistado são os relatórios de balanços energéticos e de sustentabilidade, mencionando que, a partir destes instrumentos, surgem as bases para construção de políticas públicas. Avaliou que o trabalho da Diretoria pode contribuir indiretamente para a prevenção dos desastres.

Para o entrevistado da DRHI/SDS, ações e/ou projetos ligados à prevenção e respostas aos desastres estão indiretamente conectados à gestão dos recursos hídricos. Explicou que a Lei Estadual de Recursos Hídricos prevê a criação de Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, envolvendo uma série de atores sociais responsáveis pelos Planos de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas. Estes Planos englobam ações que “serão executadas justamente para prevenção dos desastres, tal qual o monitoramento do nível dos rios” (E 6). Em caso de aumento do nível dos rios, o alerta não é feito pela Diretoria, mas pela SDC. Informou que a Diretoria colabora com recursos financeiros para o Fundo Estadual de Recursos Hídricos para ampliação da rede telemétrica junto à Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB) e a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI).

Relatou, ainda, que a Diretoria realizou um levantamento aerofotogramétrico que permitirá o uso ordenado dos solos pelos municípios. “Indiretamente contribuímos para que o sistema de alerta avance e haja prevenção aos desastres” (E 6).

O entrevistado do CERH, como mencionado na sua resposta ao item anterior (ações que caberiam ao Governo e à sociedade civil na prevenção e respostas aos desastres) acredita que o órgão possa emitir e/ou referendar resoluções para melhoria dos estudos sobre gestão da

água e que estes serviriam de instrumentos à prevenção de desastres. Mas que outras ações/projetos não existem no momento.

O entrevistado da DSMA/SDS desconhece ação e/ou projeto vigente no órgão vinculado ao tema. “Nós trabalhamos mais com a implementação da Política Pública de Resíduos Sólidos, orientamos os municípios a executarem” (E 8).

As falas dos entrevistados da SDS lembraram respostas que foram dadas após os desastres de 2008, que, do mesmo modo, fazem parte da prevenção a novos desastres, como o auxílio financeiro para a melhoria da rede telemétrica e o mapeamento aerofotogramétrico, que baseará o planejamento para os próximos 30 anos.

O entrevistado do CONSEMA afirmou que devido ao pequeno período que participa deste, desconhece ações/projetos relacionadas à questão. Mas acredita que indiretamente todas as ações do Conselho se relacionam ao tema desastres. Citou, por exemplo, o debate acerca da autorização para que os municípios realizem os licenciamentos ambientais e a preocupação do Conselho para que haja um corpo técnico capacitado para avaliar os riscos envolvidos. “Não se pode licenciar qualquer empreendimento em beira de rio, em topo de morro e isto indiretamente está ligado à prevenção dos desastres. Então, considero que fomentar a prevenção seja uma das atribuições deste Conselho” (E 9). O entrevistado finalizou dizendo que a prevenção é a melhor medida a ser tomada e que o CONSEMA pode contribuir por meio de suas resoluções.

Para o membro do GTC os projetos/ações sofrem com a descontinuidade e não há nada sendo feito pelo Grupo neste momento.

Para o entrevistado da DIAS/SST, o pouco recurso orçamentário é um elemento que restringe as ações do órgão. Citou que entre Estado e município foram pactuados, na primeira reunião do ano de 2012, repasses de milhão de reais para os municípios. Entretanto, este valor é considerado muito baixo para o entrevistado, mas expôs que, no decorrer deste ano, realizariam novos pactos, pela existência de orçamento passível de empenho financeiro.

O entrevistado relatou que desde 2002 não havia recursos para pagamento de benefícios eventuais, como o aluguel social aos atingidos e que não estavam repassando recursos aos municípios, mas que, no início de 2012, retomaram o processo. “Os recursos de benefícios eventuais não são exclusivos para serviços de proteção em casos de calamidades, mas podem ser dedicados a esta situação” (E 11).

O entrevistado citou que, dentre as ações de respostas aos desastres de 2008, estão: a ideia de sistematizar uma metodologia de

trabalho frente a estas situações; o vislumbamento de parceiros; uma reunião realizada em março de 2011 com o futuro Secretário da SDC, a Casa Civil, o Secretário da SST, o Diretor de Habitação, o Diretor de Segurança Alimentar Nutricional, alguns técnicos da DIAS, o Conselho Regional de Serviço Social, Conselho Regional de Psicologia, o Conselho Estadual do Idoso de SC, o Conselho Estadual de Assistência Social de SC, o Conselho Municipal do Idoso de Florianópolis, o Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis, a Caritas Brasileira e a Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL).

O entrevistado da DIAS/SST explicou que a referida reunião foi fomentada pelo Conselho Regional de Psicologia que estava iniciando uma capacitação para seus profissionais e pretendia fixar parceria com a SST. Para ele, este momento permitiu que cada entidade observasse o que poderia realizar e oferecesse sugestões ao futuro Secretário da SDC.

O entrevistado relatou que salientou ao futuro Secretário da SDC o desejo de trabalharem juntos, especialmente nas capacitações. Dentre as sugestões enviadas à época ao futuro Secretário da SDC, focaram-se na qualificação de equipes de trabalho para abrigos, na divulgação aos municípios da capacitação do CRP e liberação dos psicólogos da SST para participarem da mesma. Explicou que o futuro Secretário ficou convicto da importância de uma Gerência de Capacitação e esta foi instituída. O entrevistado informou que teriam outra reunião com o grupo supracitado.

O entrevistado da DIAS/SST relatou que, com os desastres de setembro de 2011 (envolvendo fortes chuvas e enchentes), procuraram mapear a situação de cada município e elaboraram tabelas de controle a partir das informações disponibilizadas pela SDC. “Também buscamos contatar tanto as Secretarias Municipais da Defesa Civil como de Assistência Social. Mas foi difícil porque nas situações de calamidade a comunicação fica interrompida” (E 11). O entrevistado descreveu que, na ocorrência deste desastre, vários Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros Especializados de Assistência Social (CREAS) e Secretarias Municipais perderam muitos equipamentos. Então, a DIAS/SST convocou o Secretário visando a capacitar e a instrumentalizar a própria Secretaria diante da situação.

Nós nos reunimos com o assessor de comunicação social da SST para utilizarmos a terminologia correta, explicarmos a tipificação dos serviços de Assistência Social, informarmos o papel da SST, da DIAS/SST e da SDC. Isto facilitou a

comunicação entre nós, entre a comunicação social da SST e a imprensa externa. (E 11)

O entrevistado explicou que enviaram a lista de municípios com decretos de estado de emergência e calamidades públicas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e solicitaram a quebra do escalonamento do pagamento do Programa Federal Bolsa Família (PBF) e, assim, os municípios foram atendidos pela Caixa Econômica Federal. Relatou que esta iniciativa agilizou a vinda de recursos do PBF às famílias participantes atingidas.

O entrevistado da DIAS/SST informou, ainda, que conseguiram a liberação de parte dos recursos do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos (PAEFI) para atender aos atingidos. Como estratégia para comunicarem a liberação de tais recursos aos municípios atingidos, pediram auxílio aos municípios vizinhos. Passado o desastre, em reunião da Comissão Intergestores Bipartite, repassaram a informação a todos os municípios para que tivessem ciência deste novo procedimento.

Outra ação lembrada pelo entrevistado foi a solicitação ao MDS da extensão de prazos para entrega de documentos referentes ao PBF.

Recebemos prorrogação de até 6 meses para calamidades e 3 meses para emergências para finalizar a atualização do cadastramento do PBF, prestação de contas de convênios e entrega dos censos. Muitos municípios perderam seus arquivos não digitalizados (E 11).

Mencionou que “estas negociações envolveram as três Secretarias Nacionais do MDS e favoreceram os municípios que perderam seus arquivos ou os CRAS e/ou CREAS” (E 11). Além disso, frisou que solicitaram novos recursos ao MDS, assim como outras Secretarias fizeram a outros Ministérios, e que os recursos vieram em um conjunto diretamente ao Governo Estadual.

Outra ação citada como resposta aos desastres foi a parceria com o Banco Itaú, a título de responsabilidade social deste, que havia procurado a SDC para doação de 800 kits de móveis (armários, cama, colchões, fogões e geladeiras) para famílias. A SDC acionou a SST para auxiliarem na elaboração de critérios para distribuição dos kits. Para esta tarefa, a SST contactou as Secretarias Municipais de Assistência Social

(SMAS) e que as mesmas listaram os critérios, evitando interferências políticas nas escolhas das famílias. Assim, os kits foram entregues em fevereiro de 2012. O entrevistado lembrou que, para as estiagens de 2012, repetiram a solicitação de quebra de escalonamento do pagamento do PBF, mas apenas 18 municípios do Oeste catarinense optaram pela quebra. “Eles não sentiram necessidade. Os acometidos pelas secas foram os produtores e não os trabalhadores rurais que geralmente são os beneficiários do PBF” (E 11). Relatou que, em função das estiagens, em parceria com a Secretaria Nacional e Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional adquiriram cisternas para duas famílias, uma em São Miguel do Oeste e outra em Chapecó e pretendem tornar esta iniciativa em um programa que se estenda para outras famílias.

Na dimensão técnica operativa, percebe-se na fala do E 11 que, em função da não sistematização de informações e processos, há o desconhecimento do que foi feito em gestões anteriores quanto ao atendimento (respostas) nas situações de desastres. E, por isto, precisaram recriar modos de operar ou ainda estão pensando em como criar. Estas situações causam atrasos na prevenção ou respostas pela necessidade de se buscar meios para atuar dada a falta de registro das ações e/ou projetos anteriores ou, mesmo, pela real inexistência de ações/projetos.

Contudo, o fato de não haver ações e/ou projetos anteriores e buscar novas formas metodológicas tem seu aspecto positivo à medida que permite a renovação, incorporando novas demandas.

A fala do entrevistado da DIAS se destaca por citar novas ações que foram desenvolvidas e que podem se tornar parte da dinâmica de trabalho na iminência de novos desastres.

De acordo com o entrevistado do CEAS, nestes últimos desastres de SC, o Conselho mais acompanhou a liberação dos recursos emergenciais. “Para o CEAS a demanda vinculou-se aos benefícios eventuais” (E 12). Relatou que o CEAS também se posicionou em alguns CMAS para continuarem o repasse de aluguéis sociais às famílias desabrigadas pelo evento de 2008, pois os CMAS cessariam os repasses pelo longo tempo decorrido entre os desastres e a utilização do benefício, que é eventual, pelas famílias. “Hoje aprovamos a Resolução sobre os benefícios eventuais previstos no Pacto de Aprimoramento de Gestão de 2011 a 2014, mas não são específicos para esta questão, mas, havendo a necessidade, poderão ser usados” (E 12).

O entrevistado enfatizou que é importante o Governo Estadual e municípios terem um aparato na Proteção Social Especial. Citou que o CEAS trabalhará para que haja a previsão orçamentária de benefícios

eventuais nos municípios, o reordenamento da gestão da Assistência Social, a discussão sobre prevenção e respostas aos desastres na Proteção Social Especial e a organização dos abrigos.

Primeiramente precisa ter o serviço de Alta Complexidade instalado, mapear a demanda e planejar atendimento nos abrigos, que hoje se dá de forma espontânea. Pela inexistência da Proteção Social Especial, os serviços de Proteção Social Básica, por meio dos CRAS, têm sido a primeira instância a aparecer, pela territorialidade, por atuar no território em que o desastre ocorreu. O papel do CEAS é organizar a gestão dos serviços à luz da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) nos municípios, dando condições para que eles possam pensar em como atuar (E 12).

Para o entrevistado da DIHA/SST, os baixos recursos orçamentários do Governo Estadual de SC para a área de Habitação impediram-na de avançar em suas ações. Citou que o novo orçamento plurianual terá um incremento de 23 milhões de reais para mais de 140 milhões de reais. “Antes havia um estrangulamento financeiro e as ações dependiam muito da União, agora o Estado terá mais recursos” (E 13). Respondeu que, com a aprovação de um fundo transitório que capte 1% do orçamento estadual para a Habitação, esta área poderá ser planejada e haverá maior preocupação com a prevenção aos desastres.

No tocante ao **conhecimento do GRAC pelos entrevistados**⁷⁴ e **importância atribuída aos Conselhos** afetos às políticas que atuam perante a prevenção e repostas aos desastres, obtiveram-se as respostas apresentadas na sequência.

Tanto o E 1 quanto o E 2 informaram que o Grupo Reação não existe mais. Segundo o E 1, ele foi criado temporariamente para dar respostas aos desastres de 2008 e, em novembro de 2009, findou suas ações. De acordo com o mesmo, atualmente é o GRAC que tem o papel de articular os setores do Governo Estadual na preparação e repostas aos desastres.

Os E 1 e E 2 informaram que o Conselho Estadual da Defesa Civil não está funcionando. O E 1 relatou que foi nomeada uma

⁷⁴ Dada a peculiaridade do questionamento, este não foi feito aos entrevistados da SDC. Para eles perguntou-se sobre a continuidade do Grupo Reação.

Secretária Executiva para o Conselho, mas não foi implementado. “Sabemos da importância do Conselho, existe a minuta do Regimento Interno, mas falta aprová-lo e nomear os Conselheiros” (E 1).

O E 2 mencionou que considera importante reestruturá-lo. Conforme suas palavras:

Temos dado muito apoio ao GRAC, e o Conselho tem outro papel, que envolve a participação da sociedade, tanto para acompanhar quanto para deliberar. Ele não está em funcionamento, mas será nosso próximo passo (E 2).

O entrevistado da Diretoria de Desenvolvimento das Cidades/SPG informou conhecer e saber que o GRAC está fazendo reuniões com as Secretarias Estaduais. Mas não participa do mesmo.

Quanto à importância atribuída ao Conselho das Cidades relatou que participa da Câmara Técnica de Mobilidade Urbana e acredita que o Conselho possui importância na prevenção e respostas aos desastres. Citou que o ConCidades pode acessar vários recursos disponíveis pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para o planejamento urbano, recuperação de áreas degradadas, reurbanização de favelas e áreas riscos. “O ConCidades também é importante porque tem a participação dos movimentos sociais que estão sempre cobrando” (E 3).

O entrevistado representante do ConCidades afirmou que este é muito importante para prevenção e respostas aos desastres. “Se a gestão das políticas urbanas fosse implementada de modo adequado minimizaria as ocorrências e consequências dos desastres” (E 4). Citou ainda que: “Por meio do ConCidades vamos ganhando espaço na Administração e inserindo nossas propostas” (E 4).

O E 4 relatou que as Câmaras Técnicas do ConCidades ainda não funcionam como deveriam, que precisam de mais atenção e que a de Mobilidade Urbana é a mais ativa. O E 4 informou, ainda, que assessora o movimento que participa do CG do FunHab, mas que “este não funciona na prática, parece que houve duas reuniões, mas sem quórum, não é muito estimulado” (E 4).

A situação descrita remete-se ao pensamento de Stein (1999, p. 81), no qual a autora menciona que, para se considerar os conselhos como espaços de poder e de sociabilidade regida pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas, é necessário:

Maior vontade política, por parte dos Governos na nomeação de representantes governamentais, tendo em vista geralmente o fazem com aqueles que não têm poder de decisão nas instituições a que pertencem e maior relação entre representantes e representados, no âmbito da sociedade civil (STEIN, 1999, p. 81).

Assim reconhece-se o quanto a vontade política e a organização da sociedade civil organizada influenciam no direcionamento das políticas públicas. No caso dos Conselhos Estaduais de Políticas Públicas citados (CEDC, C G do FunHab, ConCidades), parece que a participação dos mesmos como representantes da sociedade e com demandas legítimas não está sendo validada.

O entrevistado da DMUC/SDS afirmou não conhecer o GRAC, mas ele tinha muito contato com os técnicos da SDC e recebia informações importantes da mesma, por intermédio dos técnicos de lá. O mesmo informou estar articulando o Fórum Catarinense de Mudanças Climáticas que auxiliará na implantação da Política Estadual de Mudanças Climáticas. Para o entrevistado, a existência do Fundo Estadual de Mudanças Climáticas não se relaciona diretamente com a prevenção e respostas aos desastres, por possuir um objeto muito específico. Houve preocupação do entrevistado em mencionar que os recursos não poderiam ser utilizados emergencialmente para atender situações de desastres.

O entrevistado da DRHI/SDS também relatou não conhecer o GRAC. Mas, assim como o entrevistado anterior, possui contato com ex-colega que atua na SDC e que o mantém informado sobre a SDS.

Quanto à importância atribuída ao Conselho da política afeto ao seu espaço ocupacional, informou participar do CERH e acreditar que este tem um grande papel a ser desenvolvido, mas precisa de ajustes. “O CERH é responsável pela aprovação da Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH), se temos uma legislação de Recursos Hídricos e a criação de 16 Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas em SC, é graças ao CERH” (E 6).

Os ajustes aos quais o entrevistado se refere têm a ver com a adaptação do CERH à legislação nacional, pois, segundo o mesmo, sua composição precisa ser revista, porque há entidades que possuem assentos e não comparecem às reuniões, assim como há representantes governamentais que também não são assíduos. “Está faltando um pouco de dinamismo para que ele cumpra o papel de órgão de orientação

superior dentro do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos” (E 6).

O Conselheiro do CERH afirmou ter conhecimento de reuniões desenvolvidas pelo GRAC, mas que não participou das mesmas. Relatou que o Grupo é muito importante porque “a Defesa Civil e os demais setores ficam cientes do que cada um pode contribuir” (E 7).

O mesmo considera que o CERH ainda não tem importância na prevenção e respostas aos desastres, mas que pode vir a ter, fortalecendo o debate e apoiando as instituições que tratam do assunto ou, como respondido anteriormente, emitindo resoluções que contribuam com o tema.

O entrevistado da DSMA/SDS relatou que soube de algumas reuniões ocorridas entre SDS e SDC, mas não soube informar se eram do GRAC e nem se havia representantes oficiais da SDS no Grupo.

Quanto à importância atribuída ao Conselho da política pública que é afeta ao seu fazer profissional, relatou que a Política de Meio Ambiente é tratada no CONSEMA e que este age conforme as demandas se apresentam. “O CONSEMA não cria ações, ele atende por demanda. Se for criada uma demanda específica para prevenção aos desastres, esta será enviada para as Câmaras Técnicas analisarem”. Informou participar da Câmara Técnica de Resíduos Sólidos, a qual julgou ser bem atuante. Contudo, o mesmo não verifica uma importante atuação do Conselho em relação à prevenção e respostas aos desastres, “não há uma demanda específica sobre este assunto” (E 8).

O entrevistado do CONSEMA relatou que, dada sua pouca experiência no Conselho, não conhece o GRAC. Mencionou sobre a importância do Conselho na prevenção e respostas aos desastres por este ser deliberativo e capaz de emitir resoluções que venham a dar suporte à questão. “Eu penso que ele é muito importante porque ele tem este trabalho intersetorial, tem órgãos governamentais e não governamentais, que podem trabalhar em prol da prevenção aos desastres” (E 9). Finalizou sua fala sobre este tópico enfatizando que é necessário o cumprimento das legislações já existentes e nem tanto a criação de outras, “mas se for para contribuir, pode-se pensar em outras resoluções” (E 9).

Destaca-se a fala do E 9 por salientar o trabalho intersetorial praticado no CONSEMA. Para ele, a presença de diversos setores discutindo o mesmo assunto é interpretada como um trabalho intersetorial. No dizer de Bronzo e Veiga (2007, p. 19), este tipo de trabalho realmente poderia ser entendido como intersetorial, por possuir “um enfoque de ação integrada entre os diversos setores e campos de

ação governamental” e ser “um elemento de natureza política, que expressa uma visão ampliada da capacidade de governar”.

O membro do GTC respondeu conhecer o GRAC. Entretanto, enfatizou que o GTC era um pré-requisito para o GRAC. Segundo ele, o GTC pode ser entendido como um órgão voltado à prevenção e à preparação e o GRAC para as respostas. Um não excluiria o outro, pois aquele era um Grupo voltado às questões técnicas científicas, que estimulava as universidades e os órgãos de pesquisas a trabalharem integrados e produzindo estudos mais elaborados.

Mencionou que o GTC foi vinculado à FAPESC, por este ser um órgão do Governo Estadual de fomento à pesquisa. Esta aproximação entre FAPESC e universidades é favorecida pela semelhança de linguagem, que, em outros órgãos do poder executivo, diferencia-se na acadêmica e é mais técnica. O GTC era “um órgão muito bem colocado e de estímulo para parcerias e disponibilização de editais que promovessem estudos estratégicos para o Governo Estadual” (E 10). Para o mesmo, talvez outros setores que assumam este papel não tenham esta facilidade que o GTC tinha, justamente por ser ligado à FAPESC.

O Conselheiro do CEAS disse ter conhecimento de “um setor” na SDC que estava para ser criado e que faria a interlocução com as Secretarias Estaduais, mas desconhecia o Grupo.

O entrevistado da DIHA/SST relatou conhecer e participar do GRAC juntamente com um colega da Diretoria, representando a SST.

Na SST, eu sou o responsável em trazer as informações para as quatro políticas de nossa Secretaria. Nós estamos todos alertas, nossos telefones ficam ligados 24h, nós temos um carro abastecido e sempre disponível, a chave fica em um lugar de fácil acesso, caso precise dele final de semana, de madrugada, para as situações de desastres (E 13).

Quanto à importância do Conselho da política pública que é afeta ao seu espaço ocupacional, informou que não participa do CG do FUNDHAB, pelo fato de a sua Diretoria não possuir assento neste, mas acredita que deverá participar em breve.

Nota-se que os entrevistados buscam valorizar em suas falas a importância dos Conselhos das políticas públicas que são afetadas aos seus espaços ocupacionais. Entretanto, poucos entrevistados se relacionam com os Conselhos. Até os próprios Conselheiros, como citado pelo E 4,

relatou o pouco estímulo e a falta de quórum nas reuniões do CG do FUNDHAB, assim como o E 7 mencionou o pouco dinamismo destes espaços de participação e controle social.

Quanto ao GRAC, que vem elaborando o PAE da SDC, identifica-se que no momento ele é desconhecido por alguns gestores e trabalhadores das políticas públicas aqui tratadas. Vale mencionar que a proposta do GRAC não reflete, em um primeiro momento, um trabalho intersetorial, assim como a Política de Defesa Civil que o guia também não o faz, existe uma proposta multissetorial, conforme especificidades de cada Secretaria e sob a coordenação articulada da SDC. É importante lembrar o parágrafo único do Art. 66-A, da LCE 534/2011, que diz que a atuação da SDC dar-se-á “de forma multissetorial, com ampla participação da sociedade catarinense e integrada aos demais setores de Governo (...)”. Nota-se que o texto legal reflete imediatamente no planejamento e no fazer profissional, e como dito na Subseção 3.2.1 transforma-se em um limitador legal para o avanço da intersetorialidade das políticas públicas.

Como síntese do eixo temático **Prevenção e Respostas aos Desastres – Plano Operacional**, analisado com o auxílio dos indicadores decisão política e dimensão técnica operacional, conclui-se que as ações e/ou projetos atuais pouco estimulam a intersetorialidade das políticas públicas na prevenção e respostas aos desastres. Do ponto de vista da decisão política, a intersetorialidade mostra-se pouco presente. A criação do GRAC com características multissetoriais não supre a demanda existente nesta área e nem a proposta da intersetorialidade resume-se na institucionalização do Grupo⁷⁵. Da perspectiva técnica operacional, a intersetorialidade das políticas públicas apenas avançará se encontrar um momento favorável e estimulador. Do contrário, permanecerão atendendo demandas do cotidiano e mantendo o *status quo*.

4.2.5 Intersetorialidade

Este tópico procurou saber se existiam **aspectos da intersetorialidade** no trabalho desenvolvido pelo órgão. E, em caso

⁷⁵ Ao final de 2011, a SDC solicitou ao Grupo para que enviasse informações sobre como as Secretarias Estaduais Setoriais em que atuam poderiam contribuir com recursos materiais, humanos e financeiros em uma situação de desastre, para que a SDC pudesse elaborar o PAE. Nem todos os membros do Grupo repassaram tais dados, dificultando o término do Plano.

positivo, quais seriam e se, com isto, afirmariam que o trabalho por eles desenvolvido seria intersetorial.

Para o entrevistado da Diretoria de Prevenção/SDC e para o entrevistado da Diretoria de Respostas (SDC), intersetorialidade é “a articulação entre todos os órgãos”, ambos citaram como exemplo o GRAC.

Segundo o entrevistado da Diretoria de Prevenção/SDC, os aspectos da intersetorialidade nos trabalhos desenvolvidos pelo órgão são percebidos quando precisam resolver algo e “cada um faz seu papel articuladamente” (E 1). Tanto o E 1 quanto o E 2 acreditam que o GRAC é um exemplo de trabalho intersetorial, dada sua função de articulação, além da própria SDC ser um órgão de articulação.

Diante de sua fala, verifica-se que é a multissetorialidade que se apresenta como referencial teórico para o entrevistado. Especialmente quando se reportam ao trabalho de “cada um” para a execução do todo, aludindo ao somatório das partes que representaria a intersetorialidade.

Para o entrevistado da Diretoria de Respostas/SDC, a Política Nacional de Defesa Civil (2007) é multissetorial e também intersetorial, “se quisermos trabalhar desta forma”. Relatou que antes da existência da Política, a SDC não tinha o caráter multiprofissional. “Era assim: se numa mesa tinha um monte de papéis com situações para resolver, tudo o que não era desastre era encaminhado para os órgãos responsáveis e tudo que era desastre ficava na Defesa Civil” (E 2). Explicou que alteraram esta forma de trabalhar ao se deparar com uma demanda muito grande de problemas. “Parecia que era inoperância da Defesa Civil, que não era preparada, não era equipada e tal” (E 2).

O entrevistado relatou que, quando a Política foi instituída, passaram a ter equipes multiprofissionais, “com responsabilidades sobre uma série de questões sem tomar o espaço profissional de outros órgãos” (E 2).

Nota-se que o entrevistado reportou-se ao fato de a Política Nacional de Defesa Civil e as equipes de trabalho serem multisetoriais, enfatizando o referencial teórico adotado para os entrevistados da SDC.

Conforme analisado anteriormente, não se considera que o GRAC atualmente promova e nem objetive promover a intersetorialidade das políticas públicas. De acordo com o texto legal que o regulamenta, sua premissa é a multissetorialidade. O avanço e o amadurecimento das discussões podem modificá-lo.

Para o entrevistado da Diretoria de Desenvolvimento das Cidades/SPG, intersetorialidade é “trabalhar junto com outras Secretarias e envolvendo a sociedade” (E 3).

A fala relembra Nascimento (2010, p. 100) para a qual apenas “trabalhar junto” não atende a premissa da intersetorialidade, que requer:

A mudança de práticas, padrões, valores e da cultura organizacional das instituições públicas gestoras das políticas públicas, ou ainda a incorporação de organizações autônomas voltadas para os interesses coletivos capazes de dar maior eficácia à gestão das políticas.

De acordo com o entrevistado, o trabalho desenvolvido no órgão em que atua pode ser considerado intersetorial à medida que trabalha com “os aspectos ambientais, rurais (trabalhados pela Secretaria da Agricultura e Pesca), de áreas de risco (trabalhadas pela SDC), as áreas urbanas e aspectos socioeconômicos (trabalhados pela própria SPG)” (E 3).

De acordo com o Conselheiro do ConCidades, a intersetorialidade tem a ver com o trabalho que envolve vários pontos de vistas e isto se aplica a todas as políticas públicas “se você não trabalha intersetorialmente vai errar na proposta e na atuação (E 4)”.

Para o mesmo, “hoje a abordagem intersetorial é fundamental”. Explicou que o ConCidades possui quatro Câmaras Técnicas de Assessoramentos (Habitação, Saneamento Ambiental, Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana e Planejamento e Gestão do Solo Urbano) que seguem as prerrogativas das políticas nacionais integradas no Ministério das Cidades. Para o mesmo, o trabalho no ConCidades deve ser intersetorial em função das próprias políticas: “é necessário trabalhar com todas as áreas do conhecimento” (E 4).

Para o entrevistado supracitado, o Brasil está melhor em termos de legislação, mesmo com o novo Código Florestal e as reações a ele. Porém, quando perguntado sobre a legislação estadual, cita que o Código Estadual do Meio Ambiente foi “horrrível porque abriu precedente (...), a aspiração do agronegócio hoje é terrível (...)” (E 4). Para o mesmo, o ConCidades é importante. Entretanto, não possui muito respaldo governamental e, por isso, não percebe aspectos da intersetorialidade como deveria. Citou que o ConCidades funciona com o apoio de poucos da SPG e demonstra sua insatisfação ao dizer que o Secretário compareceu a apenas uma das reuniões. Acredita que a sociedade civil precisa lutar para que o espaço do ConCidades seja

efetivo, e respeitado. “Eu participo com vontade, com experiência para que ele seja deliberativo e levado em conta” (E 4).

Segundo o entrevistado da DMUC/SDS, a intersetorialidade entre as políticas públicas é um processo que está se iniciando no Governo Estadual. E, para tanto, é necessário descobrir quais os pontos críticos e quais as áreas que têm atribuições próximas e as colocar para trabalharem juntas (E 5).

O mesmo afirmou que o seu trabalho é intersetorial. Disse que os aspectos da intersetorialidade podem ser percebidos a partir das “conversas entre os órgãos e entre as pessoas que participam dos mesmos órgãos”. Conforme seguinte citação:

A Defesa Civil tem um trabalho específico, mas ela sabe o que fazemos e a nós sabemos o que ela faz lá. A FATMA trabalha de mãos dadas conosco, os gestores dos projetos são da SDS, mas quem coordena é o Presidente da Fundação. Hoje há uma conversa entre as instituições para que gerem os mesmos projetos e antes isto não existia. Já é um início de trabalho intersetorial (E 5).

Finalizou sua fala revelando que, embora haja o esforço do trabalho coletivo, nem sempre o intento é alcançado. “Procuramos trabalhar juntos, mas reconheço que não é o ideal ainda. Eu tento trabalhar em conjunto, nem sempre é possível, mas estamos caminhando na direção” (E 5).

Para o entrevistado da DRHI/SDS, a intersetorialidade é oposta à setorialidade. “O trabalho setorial era prática comum, mas esta fase, em que o poder público trabalhava setorialmente, já acabou” (E 6). De acordo com o mesmo, “Hoje quanto mais entidades estiverem interligadas, mais fácil será o trabalho intersetorial” (E 6). Citou que o maior uso da *internet*, a promoção de reuniões conjuntas, normatização por Termos de Acordo de Cooperação, são instrumentos que facilitam o trabalho intersetorial e vinculam formalmente os órgãos entre si (E 6).

Segundo o entendimento do E 6, há oposição entre setorialidade e intersetorialidade. Entretanto, com base em Sposati (2006, p. 134), “a intersetorialidade não pode ser considerada antagonica ou substitutiva da setorialidade. A sabedoria reside em combinar setorialidade com intersetorialidade e não contrapô-las no processo”.

Para o entrevistado da DRHI/SDS, “a DRHI não tem como trabalhar sozinha, até porque a própria Política Nacional de

Gerenciamento de Recursos Hídricos descentraliza as ações”. Para ele, a descentralização das ações reflete em “certa forma de intersetorialidade”. Citou que os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas são formados por 40% de representantes da sociedade civil, 40% de usuários de água e 20% de representantes do Governo Estadual ou Federal.

O entrevistado explicou que estes 20% de representantes governamentais, no geral estão sediados junto à região do entorno da bacia, cujos trabalhos possuem interface com os recursos hídricos. Citou que outro aspecto da intersetorialidade percebido na Diretoria é o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, que é paritário: 50% de representante da sociedade civil e 50% de representantes do Governo Estadual. Para o mesmo, o trabalho no CERH poderia e deveria ser mais intersetorial, mas este ainda apresenta falhas. “Às vezes você convoca uma reunião do Conselho e precisa ligar para o pessoal para ter quórum. Ainda é de uma forma que você tem que mobilizar, não é perfeito, o sistema não é perfeito” (E 6). O entrevistado relatou que, por trabalhar em uma Gerência de Planejamento não pode trabalhar sozinho, precisa estar em sintonia com o que preveem os instrumentos legais, como os Planos de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas e o Plano Estadual de Recursos Hídricos. Conclui que “neste trabalho existe uma forma de intersetorialidade bastante grande” (E 6).

Para o Conselheiro do CERH, a intersetorialidade ainda não é muito praticada no Brasil, especialmente quando se trata de gestão de políticas públicas na estrutura do Governo Estadual. Para o mesmo, a política pública que mais permite o trabalho intersetorial é a de Meio Ambiente que “engloba tudo e procura ver estas questões de forma conjunta, usando, por exemplo, os Estudos de Impacto Ambiental que analisam vários aspectos” (E 7). Segundo ele, o trabalho intersetorial exige planejamento e o Brasil não tem tradição em planejamento. “Agora que estamos falando em planejamento integrado com as novas Políticas de Meio Ambiente, de Saneamento Ambiental, de Recursos Hídricos que têm a prerrogativa da intersetorialidade” (E 7). Ainda de acordo com o entrevistado, outro exemplo de trabalho intersetorial que precisa ser fortalecido é do GRAC.

Conforme o Conselheiro do CERH, as percepções sobre a intersetorialidade no âmbito do CERH são restritas, com exceção da própria composição que garante a diversidade de atores. De acordo com o mesmo, as discussões ainda são bem centradas nos interesses de cada órgão, cada um procura fazer o seu trabalho. “Agora, com as leis

ambientais, cada setor está procurando ver mais o seu vizinho, alguns setores se preocupam com esta questão, mas não é bem difundido” (E 7). Foi questionado ao entrevistado a que período histórico ele se referia com a expressão temporal “agora” e o mesmo citou que seria dos anos de 1988 em diante. Ou seja, 24 anos se passaram para que se pudesse ter a sensação de que agora é que políticas públicas com planejamento integrado estão sendo realizadas.

A fala do E 7 inicia criticando a falta de planejamento nas políticas públicas e sua análise inicial é consonante com a de Monosowski (1989) ao citar a desarticulação das políticas públicas na área ambiental. O entrevistado visualizou, ainda, potencialidades do GRAC em atuar de forma intersetorial, se fortalecido.

De acordo com o entrevistado da DSMA/SDS, intersetorialidade é:

A troca entre o Governo Estadual e os diversos setores para o cumprimento de um objetivo comum para atender toda a sociedade. No caso da prevenção e respostas aos desastres, o trabalho intersetorial significaria o somatório de setores trabalhado uma meta comum (E 8).

Para o entrevistado, os aspectos da intersetorialidade são percebidos pela “troca de informações”: mudou muito o conceito de cada um trabalhar sozinho, está muito melhor do que antes, e este aspecto contribui com o bem-estar. Para o mesmo, o trabalho desenvolvido no órgão é intersetorial. Citou como exemplo o Plano Estadual de Saneamento Ambiental que articula vários órgãos estaduais e municipais. “Não se faz mais nada em gabinete, ninguém faz mais sozinho, os atores sociais sempre são chamados para contribuir, ninguém quer fazer algo para depois guardar na gaveta, pega mal (...)” (E 8).

Conforme o Conselheiro do CONSEMA, a intersetorialidade significa o trabalho de diferentes setores que não necessariamente seria interdisciplinar, porque interdisciplinar são várias especialidades trabalhando juntas. Mas, intersetorialidade também pode ser o trabalho de um órgão governamental com a sociedade civil.

De acordo com o Conselheiro do CONSEMA é possível dizer que no Conselho existe um trabalho intersetorial. E seus aspectos são percebidos pela presença de representantes do Governo Estadual e da sociedade civil e das longas discussões que realizam acerca dos temas em pauta.

Para o membro do GTC, a intersetorialidade é: “a interação de diversos setores do Governo Estadual que têm algo em comum e poderiam potencializar suas ações se trabalhassem mais interligados”. Porém afirma que “hoje o Governo Estadual está mais disperso com ações em algumas Secretarias que não têm recursos financeiros e humanos suficientes, que fazem trabalhos insuficientes e se trabalhassem mais integradas poderiam ter uma performance melhor e com menor custo” (E 10). Expôs que o individualismo, por vezes, impera nos setores, fazendo com que “o setor pense que resolverá um problema complexo isoladamente, mas não conseguirá dar respostas no tempo e no espaço adequado que as pessoas necessitam e sempre estará correndo atrás da máquina” (E 10).

Para o membro do GTC, o Grupo tinha como premissa a intersetorialidade, buscava “potencializar as ações e projetos mais estruturantes, assim como a concentração de recursos para atender o que o poder público e o cidadão precisavam. Mas houve uma descontinuidade do trabalho com o novo Governo Estadual” (E 10).

Para o entrevistado da DIAS/SST, a intersetorialidade é o trabalho em conjunto e precisa envolver os três níveis do Governo, além da sociedade civil.

Na SST, a intersetorialidade se desenha de forma estratégica, não é secundária. É estratégica para pensarmos ações de prevenção aos desastres, seja para administração de abrigos, seja para a distribuição de recursos. Esta é uma relação que pode ser pensada de modo orgânico dentro do Estado. Nós ainda não temos o desenho de tudo isso. Nosso Estado tem que pensar de forma orgânica, pensar de forma conjugada, para sermos protagonistas (E 11).

Finalizou relatando que na SST há mais de três mil entidades de assistência social e comunitárias cadastradas e que esta relação entre sociedade civil e Governo Estadual também é intersetorial.

Segundo o entrevistado da DIAS/SST, “não há como trabalhar a Política de Assistência Social sem intersetorialidade”. Seus aspectos serão notados quando este assunto for inserido no Plano Estadual de Assistência Social e quando realizarem um *workshop* com universidades, Secretarias de Estado e algumas entidades com experiência na área. “Devemos planejar nossa atuação a partir do

acúmulo de experiência, vamos pensar em cursos de capacitação e um deles será para formar coordenadores de abrigos” (E 11).

Para o entrevistado do CEAS, a intersetorialidade é: “um conceito que deve ser trabalhado primeiro ideologicamente e deve ter uma condição pragmática, um questionamento. Ideologicamente perpassa pela ideia de totalidade das questões e uma nova forma de gestão sobre as mesmas”. Para operacionalização da intersetorialidade, ela deve ser “tratada em instâncias colegiadas e deliberativas atuantes” (E 12).

Para o mesmo, existe uma dificuldade histórica para o trabalho intersetorial tanto no nível macro como no micro das políticas públicas. “O trabalho intersetorial eficaz é o grande chamado do Serviço Social no âmbito das políticas públicas” (E 12).

Para o Conselheiro do CEAS, a intersetorialidade pode “existir em tese” em função da composição paritária, e “isto por si só já deprenderia a ideia de que existe a necessidade de intersetorialidade”. Mas, citou que “na prática ela é mais mutissetorial, mesmo nos conselhos e nas estruturas ideologicamente mais permeáveis a esta ideia, isso dificilmente acontece” (E 12).

O entrevistado explicou que a própria PNAS ainda tem um viés fragmentado, “por mais que tenha um arcabouço teórico, que procure atender à pessoa em sua totalidade, a história de atendimento é fragmentada”. Explicou que se a própria PNAS é fragmentada, não pode demandar intersetorialidade das outras políticas. “Precisamos fortalecer a Assistência Social, ela não tem um corpo técnico para se correlacionar entre si e muito menos com as demais políticas” (E 12). Portanto, “não há intersetorialidade, mas multissetorialidade” (E 12).

Merece destaque a fala do Conselheiro do CEAS, que aponta para a necessidade de discutir o que é intersetorialidade, para que serve e sob quais circunstâncias se desenvolveria. O E 12 demonstrou preocupação conceitual em relação à caracterização do trabalho, não se precipitando em caracterizá-lo como intersetorial, sem de fato o ser.

A fala do E 12 destacou-se pela consonância com Frigotto (In JANTSCH & BIANCHETTI, 2000, p. 35) ao citar que a intersetorialidade está relacionada aos problemas de ordem ético-política, econômica, cultural e epistemológica. E que desta forma, a depender de sua abordagem, serve tanto para reafirmar quanto para negar projetos societários.

Para o entrevistado da DIHA/SST, a intersetorialidade é “o encontro das políticas de cada Secretaria, momento no qual cada uma poderia ajudar com suas particularidades”.

Para o entrevistado da DIHA/SST, existe um momento favorável à intersetorialidade, mas de imediato não teria exemplos a citar. Explicou que pensa em trabalhar em conjunto as SDR, SDS, as Secretarias Municipais de Assistência Social (SMAS) e a Federação Catarinense de Municípios para aprimorar os estudos em torno da área habitacional. Exemplificou: “se verificarmos que há tantos domicílios sem sanitários, certamente não haverá tratamento de esgoto e pode não haver energia, então nós vamos envolvendo os outros órgãos e é onde começa a intersetorialidade” (E 13).

Diante desta fala, relembra-se que o texto legal do Inciso IV, do Art. 69, da LCE 381/2007, que trata sobre o papel da SST é um dos poucos artigos da referida LCE que utiliza o termo intersetorialidade para definir modos de operar as políticas públicas estaduais afetas à SST. Contudo, no momento não se verificam aspectos da mesma na área habitacional. Porém, a discussão para o planejamento de ações neste sentido foi iniciada, segundo fala do próprio entrevistado.

De acordo com as repostas, verifica-se que a maioria dos entrevistados reportou-se ao conceito de intersetorialidade como o trabalho articulado entre os órgãos do Governo Estadual e envolvendo a sociedade civil e igualmente as três esferas de poder (municipal, estadual e federal).

O próximo item auxilia no entendimento sobre o que é esta articulação propagada nas falas dos entrevistados e quais os **avanços, limites e contradições encontram para a intersetorialidade das políticas públicas**.

Conforme o entrevistado da Diretoria de Prevenção/SDC é um avanço a criação da Secretaria, “pois quando éramos Departamento havia muita vaidade e agora podemos falar com as outras Secretarias de igual para igual”. Complementou dizendo que a estrutura da Defesa Civil passou a ser mais valorizada após 2008. “Infelizmente tivemos que aprender com a dor, com a perda de muitas vidas” (E 1).

Outro avanço citado é a solicitação e orientação que a SDC vem fazendo a cada órgão do Governo Estadual para ter um item orçamentário, uma verba para ações necessárias para aquele órgão desenvolver em caso de desastre. Citou como limites a vaidade entre órgãos do Estado, que continua sendo um fator limitante, a falta das equipes municipais de Defesa Civil funcionando de forma adequada, “quando há situações de desastres, é necessário preencher as documentações pertinentes, os técnicos municipais ficam atrapalhados, por faltar equipe específica para este trabalho e por não estarem capacitados” (E 1). Ressaltou que o preenchimento da papelada não

pode ser indicado como um limite burocrático, mas a falta de recursos humanos para tal.

Segundo o entrevistado da Diretoria de Respostas/SDS, um avanço contraditório foi o próprio desastre de 2008 que lhes permitiu avançar como instituição. “Sempre digo que, em Blumenau, nosso ponto fraco foi a distância de 25 anos do último desastre” (E 2). Para o entrevistado, sem os desastres, não houve preocupação com a prevenção, preparação e respostas. Citou que, com o desastre de 2008, veio a pressão política causada pela comoção social que permitiram avanços. Como limites, indicou: a falta de conhecimento dos setores sobre o que são os riscos, os aspectos de prevenção, do que fazer no pós-desastre, entre outros aspectos conceituais e práticos.

A demanda do ordinário, digo, do dia a dia, nos consome, consome estes órgãos que não conseguem ver e agir além do cotidiano, avançar o olhar. Não é apenas uma questão orçamentária, é mais uma questão de política de Estado, de haver necessidade de continuidade das ações entre os gestores. Após o desastre de 2008, muitos órgãos passaram a ver que têm responsabilidade e como podem agir na prevenção e/ou resposta ao desastre. O órgão que eu vejo que ainda precisa avançar mais é a Educação (E 2).

Para o entrevistado da Diretoria de Desenvolvimento das Cidades/SPG, é um avanço o Estatuto das Cidades. E são limites: a descontinuidade política, a burocracia “que é importante, mas às vezes atrapalha” (E 3) e a falta da cultura de um planejamento, “ainda tem sobreposição e repetição de trabalhos no Estado” (E 3). Segundo o E 3, a sobreposição e a repetição são decorrentes da ação, sobretudo política. Tem áreas que sempre se mantiveram constantes, como a Educação, Saúde, Fazenda, Agricultura, Administração, mas tudo que é relacionado ao meio ambiente, planejamento territorial e urbano sempre andou junto. A contradição apontada pelo entrevistado é o fato de a Política de Planejamento Territorial trabalhar sob as bases construídas pela Política Ambiental, “uma não avança sem a outra e não trabalham separadas” (E 3). Mas, para os gestores estaduais, ambas são comumente vistas e trabalhadas de forma segmentada e em setores diferentes, quando, na prática, pertencem à mesma esfera.

O E 3 relembrou que na década de 1980 a 1990 tinha-se a Secretaria de Planejamento, na década de 1990 a 2000 tinha-se a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, agora se tem a Secretaria de Desenvolvimento Econômico Sustentável e a Secretaria de Planejamento e Gestão. “Isto foi uma política do Luiz Henrique para minimizar o aspecto ambiental” (E 3). “O Código Ambiental do Estado mudou muitas coisas que eram consideradas sagradas. Consideramos que a Política Ambiental abrange todas as questões, é com base nela que se define o que é urbano e rural” (E 3). Relatou que a SPG trabalha com uma Política que é Ambiental para definir a Política Territorial.

Santa Catarina trabalha com uma política na área rural que se foca na produção, o Estado é cheio de agrovilas, não é de todo rural e nem de todo urbano, mas não há uma política regional que pense nisto. Deveríamos nos preocupar com isto, mas está longe (E 3).

Relatou ainda como limites o trabalho do Conselho de Desenvolvimento Regional, que é mais voltado ao aspecto econômico do que ao aspecto de integração e desenvolvimento social. Outro limite indicado é o fato de, no Governo Estadual, imperar a setorialidade:

A gente que planeja sabe quantos habitantes vão precisar de escola de ensino médio, de creche, mas nós não vamos dizer para Educação, que ao invés de fazer uma universidade, por exemplo, aqui no litoral fazer lá em Rancho Queimado. Porque vão dizer que isto é assunto da Educação (E 3).

Chama atenção a fala do entrevistado pelo poder da decisão política da gestão do antigo e atual Governo Estadual em manter a nomenclatura da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico Sustentável, na qual se inserem tanto Diretorias com foco no aspecto ambiental quanto Diretorias voltadas à economia, como se verifica no organograma da mesma no Anexo A. Depreende-se que o desenvolvimento econômico sustentável minimiza, como relatou o próprio entrevistado, a importância de equipes de trabalho a se voltarem à gestão da Política Ambiental não para servir à economia “sustentável”, mas às reais necessidades humanas.

Neste sentido, verifica-se, na estrutura administrativa estadual, uma Secretaria com foco no desenvolvimento econômico sustentável e um Conselho Estadual de Meio Ambiente (sendo demandado por licenciamentos de empreendimentos), com pouca gestão e atuação, por meio de políticas públicas, em questões referentes à prevenção de desastres. Como se o aspecto ambiental, do ponto de vista administrativo, do cotidiano da Secretaria e do Conselho, estivesse descolado do desencadeamento de desastres.

O Conselheiro do ConCidades citou, como avanço, o fato de as pessoas estarem percebendo que as políticas públicas não podem ser excessivamente compartimentadas e aos poucos estarem mudando esta forma de gestão. Todavia, ainda existe a cultura política da compartimentalização das Secretarias e “isto é um limite brutal, cada Secretaria tem seu feudo”. A contradição é a inércia ao saber que a compartimentalização é um limite e não se alterar este quadro. “A prática é ainda muito setorial, quando um Secretário assume, ele faz o que quer em relação às políticas, há falha na comunicação até se entender quais os objetivos de uma política” (E 4).

Para o entrevistado da DMUC/SDS, é um avanço ter liberdade entre todos os Diretores da SDS para que sejam trabalhados todos os Projetos que desejam. “Nós temos reuniões de Diretoria semanais e todos os projetos são apresentados. E quando você apresenta os projetos, os Diretores conseguem identificar no podem lhe ajudar e/ou de onde podem tirar informações para outros projetos” (E 5). O mesmo entrevistado indicou como limites: a burocracia “que ainda existe no Estado como em todo o País, mas, ao mesmo tempo em que ela dificulta, ela resguarda” (E 5).

Para o entrevistado da DRHI/SDS, o avanço deve-se à legislação, “a partir do momento em que descentraliza as ações, há um grande avanço”. E os limites identificados foram: as barreiras da burocracia, a questão técnica, como a falta de pessoal, a descontinuidade das ações quando há troca de Administração “que infelizmente compromete, mas isto varia com cada representante político” (E 5).

Tais colocações permitem inferir o quanto as políticas públicas estão suscetíveis a estes fatores. O que sem dúvida remete a uma discussão sobre o processo de gestão pública e ao fato das políticas ambientais estarem atreladas ao **desenvolvimento econômico sustentável**, como uma característica do Governo Estadual, em detrimento do desenvolvimento pleno das mesmas e de uma política estadual de prevenção e respostas aos desastres.

Cabe salientar que, embora o entrevistado mencione a importância da legislação estadual, mesmo desatualizada perante a Nacional, não indica a necessidade da correlação e articulação das ações em torno de quais objetivos esta realmente deveria ocorrer.

Conforme o Conselheiro do CERH, pode ser considerado um avanço o próprio estabelecimento e existência do Conselho. Os limites se dão em relação às atribuições e à composição e às dificuldades inerentes ao processo, por sua composição ser definida por Decreto Lei. “Toda a vez que precisa alterar algo é preciso fazer um novo decreto e isto é uma grande burocracia. Quanto às atribuições, penso que poderiam ser ampliadas e a própria composição ser mais representativa” (E 7). Explicou que há outros estados em que os conselhos são regulamentados por portaria do Secretário Estadual, facilitando as alterações.

Outro limite citado é o fato de o Conselho ter uma grande abrangência e as instituições serem de várias partes do Estado e não conseguirem realizar as reuniões por falta de quórum. Relatou que normalmente o Governo Estadual paga as despesas de locomoção de seus representantes. Mas que as instituições da sociedade civil não conseguem enviar seus membros com recursos próprios. A previsão é de que o Conselho tenha quatro reuniões por ano, às vezes tem quórum inicial, mas não final para aprovar as deliberações. Finalizou dizendo que ano passado ocorreram as quatro reuniões. Neste ano tiveram duas, mas na última não havia quórum final, impossibilitando a tomada de decisões.

Segundo o Art. 7º, da Lei 6.739/1985⁷⁶, que cria o CERH, todas as despesas decorrentes da execução da própria Lei se dão à custa do orçamento do Governo Estadual. Contudo, verifica-se que esta não vem sendo cumprida, à medida que os conselheiros não comparecem pela falta de recursos de suas instituições para o pagamento das despesas decorrentes da locomoção e alimentação para as reuniões do Conselho. Este fato prejudica a participação e controle social, enfraquecendo o próprio Conselho e a Política de Recursos Hídricos que consequentemente pouca interlocução conseguirá fazer com as demais políticas por ela própria estar fragilizada.

O entrevistado da DSMA/SDS pontuou como avanço a existência de leis mais propícias para este tipo de trabalho intersetorial. Como limites as reservas institucionais que ainda existem “às vezes precisamos

⁷⁶ Alterada parcialmente pelas Leis 8.093/1990, 8.360/1991, 10.007/1995, 10.644/1998 e 11.508/2000.

de uma informação e não temos como acessá-la porque há reservas, porque o Presidente ou o Prefeito não querem repassar” (E 8). Relatou que isto ocorre mais entre os entes federados e que não percebe tais reservas entre as Secretarias Estaduais.

Para o Conselheiro do CONSEMA é um avanço o fato de as reuniões do Conselho serem abertas ao público. A contradição é a falta de publicidade dos trabalhos e do próprio Conselho, o que contribui para a inexpressiva presença de membros da sociedade civil nas reuniões. “No site do CONSEMA não tem as atas, internamente os debates são muitos ricos, mas isto não é externado. Às vezes eu quero procurar algo do CONSEMA e tenho dificuldades” (E 9). “Eu vejo que esta é a contradição, ao mesmo tempo em que é aberto e democrático, não tem publicidade” (E 9). Se por um lado o Conselheiro afirma a falta de publicidade e sugere a publicação das convocações para reuniões e demais atos importantes em editais, além da publicação das atas no site, por outro lado, reconhece a falta de hábito do cidadão brasileiro em ler editais.

A fala do E 9 vem ao encontro do pensamento de Stein (1999), ao mencionar a importância do acesso à informação para que os conselheiros possam qualificar sua atuação, com condições efetivas de paridade e de representação. Assim, o acesso à informação e às oportunidades de formação permite a construção de competências dos atores envolvidos (STEIN, 1999, p.81). Neste caso, verifica-se que a não publicação prejudica tanto os conselheiros, ao citar que o próprio tem dificuldades para encontrar algumas informações, como potenciais participantes das reuniões dos Conselhos que deixam de frequentá-las por não serem mobilizados para tal.

O membro do GTC considerou um avanço a criação da SDC, “que precisa traçar políticas e projetos estratégicos de forma articulada” (E 10). Mas, ao mesmo tempo, reconheceu que, para isto, é necessário tempo, reordenamento dos recursos financeiros dispersos em várias fontes orçamentárias do Governo Estadual, recursos humanos e articulação entre estes.

Outro avanço citado pelo mesmo entrevistado é a publicação de editais nacionais, regulação de fundos para pesquisa e outros instrumentos que tenham a premissa do trabalho interdisciplinar e que estimulem a intersetorialidade. “O que é muito importante porque dificilmente se tem um setor com todos os profissionais disponíveis para resolver um problema que é complexo” (E 10). E como limite enfatizou o individualismo que “sempre vai existir e os setores têm suas missões

definidas e se fecham naquela missão e se esquecem de trabalhar intersetorialmente” (E 10).

Para o entrevistado do CEAS, não se verificam avanços no trabalho intersetorial, mas a existência de esforços para que ocorram, como as reuniões da Comissão Intergestores Bipartite e o próprio fortalecimento do CEAS e suas Comissões. Como limite acredita “nas resistências estruturais que podem encontrar, no sentido de compor uma normatização que dê conta da complexidade da questão dos desastres” (E 12).

Citou que o trabalho intersetorial envolvendo a prevenção e respostas aos desastres “é um tema complexo e que deve ser entendido como um fenômeno multideterminado e socialmente construído”. Outros limites identificados foram as tentativas frustradas em se realizar reuniões entre os Conselhos da própria SST:

Nós não encontramos as formas e a motivação correta para mostrar o quanto à experiência conselheira pode avançar em relação à intersetorialidade e o quanto ela pode tencionar e potencializar a ação das demais políticas públicas. (E 12).

A importância da experiência conselheira destacada pelo E 12 é consonante com o pensamento de Abreu Filho, Kruehl e Achkar (Org.) (2004, p. 9) no que se refere ao pressuposto de que todos os cidadãos são, a princípio, detentores do poder de controlar. E este controle perpassa pelo direito de saber se o que está sendo feito e a forma com que está sendo feito atende da melhor maneira possível às demandas sociais postas às instituições governamentais.

Neste caso, se a intersetorialidade entre as políticas públicas parece ser uma estratégia válida e legítima, cabe também aos conselhos tencionarem para que isto ocorra. O desafio é o fortalecimento deste espaço para alcançar tal reconhecimento e poder de proposição, intervenção e deliberação sobre as políticas públicas que lhe são afetas.

O entrevistado da DIHA/SST também identificou como avanço a criação da SDC. Antes dela, “nós só sabíamos que, quando chegassem os períodos da chuva, deveríamos ficar alertas, e, quando o rio ultrapassasse os limites, deveríamos pegar as roupas e sair de casa porque algo poderia acontecer” (E 13). Explicou que, com a criação da SDC e do GRAC, este sentimento de não saber o que fazer tem diminuído.

Outro avanço é a possibilidade de que o próximo orçamento plurianual dê condições de trabalhar de forma rápida na reconstrução de moradias, caso haja outros desastres. E, segundo o mesmo, para estas reconstruções haverá o trabalho intersetorial “Não queremos que haja mais desastres, mas, havendo, nós trabalharemos com a SDC, com a COHAB/SC, com a Secretaria de Educação, Saúde e assim por diante”.

Quanto aos limites para o trabalho intersetorial, o E 13 citou: a pouca disponibilidade dos técnicos estaduais para atuarem, pois nestes casos “podem se prender ao legalismo de horários de trabalho”. Enfatizou que, com esta disponibilidade de horário, o servidor tem que ser “internalizado e que ser servidor é estar a serviço, é estar disponível para atender ao próximo”. (E 13).

Pela fala do entrevistado identifica-se a necessidade de readequar a política de recursos humanos para atuar em casos de desastres, regulamentando funções desempenhadas, horas extras e novas contratações. É necessário pensar se o Governo Estadual possui um plano de cargos e salários compatível para que o servidor possa atuar da forma esperada pelo E 13 sem estar em desvio de função e/ou com outras irregularidades administrativas.

Por meio das falas dos entrevistados, verifica-se que o desenvolvimento do trabalho intersetorial é um desafio em suas práticas profissionais. Ao mesmo tempo em que reconhecem diversos fatores limitadores para a prática, identificam avanços e contradições.

Todavia predomina nas falas uma concepção que se diferencia da intersetorialidade, remetendo-se mais à multissetorialidade. Isto porque enquanto a intersetorialidade busca conjugar a setorialidade com a intersetorialidade em direção à síntese do conhecimento, a multissetorialidade visa ao somatório dos conhecimentos, sem que necessariamente haja a síntese entre eles. Como visto na Seção 3, a intersetorialidade exige outros elementos, como a natureza política, metodológica, ética, cultural, estratégia institucional para transformação do projeto societário.

Dentre os avanços citados para a intersetorialidade das políticas públicas na prevenção e respostas aos desastres, estão: a criação da SDS, do GRAC; do Estatuto das Cidades, o pedido de inclusão de previsões orçamentárias nas diversas Secretarias Estaduais para serem utilizados em casos de desastres, conforme a especificidade de trabalho de cada Secretaria; flexibilidade para trabalhar com projetos de interesse da equipe; existência e busca no cumprimento de legislações mais flexíveis com envolvimento de diversos setores e sociedade civil; e incremento

financeiro para o próximo plano plurianual favorecendo as condições de trabalho.

Quanto ao último item, deve se considerar que os recursos não atendam apenas as obras “estruturantes” de prevenção, como, por exemplo, os muros de contenção de encostas, barragens, etc. Mas principalmente as “não estruturantes”, considerando aquelas relacionadas à implementação de políticas públicas que viabilizem o direito à moradia em área livre de riscos de desastres. São as ações “não estruturantes” que sensibilizarão para a cultura de prevenção de riscos de desastres e poderão auxiliar no vislumbamento de um novo modo de o homem se relacionar com a natureza. Do contrário, apenas mais recursos serão necessários para reparar os danos causados ou em potencial.

Deste modo, as Secretarias que trabalham com as ciências sociais poderiam pensar coletivamente como tratar a prevenção, buscando romper com a lógica fragmentada de orçamentos por Secretarias e por projetos. Contudo, sabe-se que este é um grande desafio para as ciências contábeis e administrativas.

Os avanços citados pouco se referem à intersetorialidade das políticas públicas voltadas à prevenção e respostas aos desastres, demonstrando o quão distante ela está da realidade cotidiana dos entrevistados. Os motivos para tal distanciamento são evidenciados ao arrolarem os fatores limitantes, que se situam em uma esfera muito primária de atenção. Tal qual a necessidade de recursos humanos, que não é limitante apenas para o trabalho intersetorial, mas em qualquer concepção de trabalho.

Em relação aos limites citados para a intersetorialidade das políticas públicas na prevenção e respostas aos desastres, estão: vaidade entre órgãos estaduais; falta de equipe técnica municipal preparada; pouca valorização oficial estadual com a prevenção e respostas aos desastres até 2008. Além disso, há falta de conhecimento teórico por parte das Secretarias sobre os conceitos e metodologias seguidos pela SDC para trabalhar com a temática; descontinuidade política; falta de cultura de planejamento. Foram citados ainda: sobreposição e repetição de trabalhos; ausência de diálogo voltado ao planejamento entre as Secretarias; burocracia; ausência de recursos para custear despesas de deslocamentos de conselheiros, ocasionando a não participação dos mesmos em tais espaços; dificuldades de trocar informações entre os entes federados; falta de publicização das ações dos Conselhos e falta de hábito em ler editais de convocação. E também: falta de estratégias para trabalhar de forma articulada; resistências estruturais; pouca

disponibilidade do servidor público para atuar fora da carga horária e dos horários estabelecidos.

Quanto às contradições, ressalta-se o trabalho executado por demanda e não por planejamento, como apontado na necessidade de ocorrer o desastre para que se possa pensar sobre ele. Os entrevistados relataram que ações importantes foram tomadas pelo Estado em relação à prevenção e respostas aos desastres. Contudo, a fala do membro do GTC é enfática ao mencionar que ações hoje presenciadas sobre o tema são frutos dos trabalhos do Grupo que, há dois anos, não possui atividades. Estão inoperantes pela não denominação do atual Governo Estadual de membros para participar do mesmo.

Verifica-se que ações importantes, como a criação de Diretorias de Prevenção e de Respostas no âmbito da SDC, foram tomadas. Todavia, o fortalecimento do Conselho Estadual da Defesa Civil não encontrou desde a sua criação em 1998, pela Lei 10.925, respaldo para o seu efetivo funcionamento.

As ações se direcionam ao fortalecimento do GRAC, que, por sua vez, parece ter sido reativado para responder a uma necessidade pós-desastres e dar amparo ao PAE, sobre o qual há a expectativa de se mostrar mais presente no Governo Estadual no atendimento aos próximos desastres. No âmbito da prevenção, projetos voltados à identificação de áreas de risco avançam com o uso de tecnologias, e o Governo Estadual visa a incentivar os municípios a assumirem suas responsabilidades na elaboração e execução dos planos da área de Defesa Civil.

Como síntese do eixo **intersetorialidade**, percebe-se a necessidade de maior articulação entre os órgãos do Governo Estadual. Como evidenciado na fala de todos os entrevistados, eles reportaram a necessidade de trabalharem de forma mais intersetorial.

A intersetorialidade das políticas públicas não surgirá como um plano de governo, mas com a maior inserção da sociedade na estrutura estatal, nos espaços deliberativos, na construção de diretrizes e orçamentos estatais que priorizem a ação nas necessidades verificadas. Assim, momentos para a articulação e debates das Secretarias sobre a prevenção e respostas aos desastres igualmente mostram-se oportunos.

Com este estudo verifica-se que as ações interssetoriais destinadas à prevenção dos desastres ainda se apresentam nebulosas e não está absolutamente claro para todos os setores como preveni-los. Não se pode atribuir a tarefa de prevenção a apenas um setor do Estado e isto vem sendo lição aprendida pós-desastres de 2008. Todavia, retrocessos existem à medida que não se prossegue com encontros do GTC.

A desmobilização do Grupo por falta de indicação de representantes do Governo Estadual demonstra descaso com a prevenção. A prevenção encontra-se setorializada na SDC, em certos momentos multisetorializada pela participação do GRAC, cujo foco é a preparação e articulação nas respostas aos desastres, conforme Art. 9º, da Lei 10.925/1998, e nem tanto a prevenção.

De forma geral os entrevistados focaram-se nos métodos de prevenção aos riscos de desastres, como a desocupação de encostas e áreas de riscos, elaboração de planos e cumprimento das legislações já existentes. Pouquíssimos reportaram-se a questões mais estruturais, como os relacionamentos sociais e o distanciamento do ser humano em relação ao outro no contexto capitalista. O distanciamento ou fratura metabólica entre os próprios homens põe a serviço do capital as políticas públicas que não observam e nem atendem às necessidades humanas básicas. Relembrando Pastorini (1997), as políticas públicas “são instrumentos de concessão e conquistas de direitos” e regulam as relações sociais a partir de múltiplos interesses de classes.

O aprofundamento teórico nas entrevistas, como esperado pela entrevistadora, foi observado em pouquíssimos casos. Grande parte dos entrevistados acredita que seu trabalho direta ou indiretamente pode contribuir com a prevenção, e poucos acreditam que ele seja relacionado com as respostas.

Embora se tenha tratado o assunto como duas fases ou etapas distintas, prevenção e respostas, estas são inseparáveis. Não é possível pensar em respostas sem pensar preventivamente em relação à possibilidade de ocorrência de um novo desastre. Verifica-se que a atual representação gráfica da gestão de riscos de desastres “prevenção-preparação – respostas – reconstrução” seja linear, seja cíclica, e, conforme ilustrada na Seção 2.4.1, deve evoluir para uma representação espiral, indicando a possibilidade de rever práticas e conhecimentos em busca do contínuo aprimoramento na gestão de riscos e desastres.

Para tanto, o desenvolvimento sustentável deve permitir avanços em direção à “igualdade substantiva” (MÉSZÁROS, 2001). Diversos autores indicados na Subseção 2.3 visam a desconstruir o conceito “desenvolvimento sustentável”, valorizado nas duas últimas gestões do Governo Estadual⁷⁷, inclusive como nome de Secretaria.

O Estado é fruto das contradições e representa o domínio de classe. Durante os anos de 1980, o Brasil e diversos outros países latino-

⁷⁷ Governadores Luiz Henrique da Silveira (2003-2010) e Raimundo Colombo (2011-2014).

americanos após período ditatorial experimentaram o processo de redemocratização de seus países. Como parte do processo de redemocratização, o Brasil promulgou a Constituição de 1988 e as políticas públicas receberam um tratamento jurídico mais participativo, tanto na implementação, como gestão, monitoramento e avaliação. Instâncias de participação social foram criadas e incentivadas. Contudo, permanece a cultura política fortemente centrada nos agentes dos governos e as instâncias deliberativas das políticas públicas. Formas de gestão e financiamento, que fazem o embate com o poder público institucionalizado, são pouco ouvidas e agregam pouca participação social.

A figura do Estado centralizador é reforçada por suas estruturas de funcionamento em organogramas hierarquizados, os relacionamentos entre setores são fragmentados e desarticulados quando a gestão se dá por partidos políticos não afins. Isto não exclui a importância do multipartidarismo para a democracia. Entretanto, as políticas públicas não poderiam estar à mercê das políticas partidárias. Daí a importância dos instrumentos e espaços de controle social, a exemplo dos Conselhos aqui entrevistados.

A setorialização das políticas públicas é reflexo da organização da instituição Estado. Quanto mais democrático este for, maior poderá ser a capacidade de as políticas se relacionarem e se tornarem intersetoriais. Para isto há necessidade do fortalecimento da democracia participativa, um esforço árduo para uma população tradicionalmente “acostumada” a se deixar representar por partidos políticos cujas ideologias e objetivos nem sempre são claros, tanto para os próprios políticos filiados quanto para a população.

Uma maior participação da população nas instâncias legalmente existentes para tal, como os conselhos de políticas públicas, é apresentada como mais uma possibilidade de realização de maior controle social, além da progressiva desburocratização da estrutura e melhor aproximação das políticas públicas e setores do Governo Estadual no atendimento qualitativo das necessidades sociais.

No entanto, atualmente, a representação da sociedade civil nas instâncias definidas para tal é igualmente fragmentada por setores e poucos são os que contam com a participação dos usuários. Contudo, todos os cidadãos são entendidos como atores sociais políticos e importantes neste processo. Sabe-se da importância da tecnologia e da internet, porém poucos avanços são percebidos nestas áreas na Estrutura do Governo Estadual em relação às informações disponibilizadas à sociedade.

As soluções tecnológicas, como aquisição de redes telemétricas, construções de subelevações, barragens, entre outros projetos considerados estruturantes pela SDC, poderão contribuir na prevenção e minimização dos impactos dos desastres. Porém, falta ênfase na discussão sobre o papel das Políticas de Planejamento Territorial, Meio Ambiente, Habitação e Assistência Social, dentre outras que não puderam ser aqui trabalhadas por uma questão temporal, na prevenção e respostas aos desastres.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em atendimento ao primeiro objetivo específico do presente estudo “Demarcar a correlação entre o modo de produção capitalista e os desastres”, buscou-se recuperar elementos e conceitos marxianos/marxistas que permitissem tal intento. Com base na referida teoria, conceitos como a natureza primeira, natureza segunda e a fratura metabólica foram recuperados. Estes explicam como a natureza não transformada pelo homem (natureza primeira) tornou-se a partir de sua intervenção, natureza secunda.

Com o advento do modo de produção capitalista, a natureza secunda torna-se um objeto de exploração econômica, desencadeando a *fratura metabólica* entre homens entre si e entre estes e a natureza. Os desastres são, em grande parte, compreendidos como faces desta fratura.

Provocados por uma ação ou omissão humana, os desastres são comumente classificados como “naturais”, perpassando por um processo de naturalização do não natural. Como estratégia de enfrentamento às situações de desastres, a perspectiva do *desenvolvimento sustentável* também ganhou espaço. Contudo, não avança na problematização no que se refere ao modelo econômico capitalista. Seguindo esta lógica hegemônica, é possível compatibilizar prevenção aos desastres por meio do desenvolvimento sustentável no capitalismo.

Pela teoria marxista/marxiana, não há compatibilidade entre prevenção aos desastres e desenvolvimento sustentável no capitalismo, pois o desenvolvimento sustentável é fadado ao fracasso e uma falácia à medida que o capitalismo não permite avançar em direção à *igualdade substantiva*. Para que o mesmo possa existir, é necessária a desigualdade de condições e de correlação de forças. O acentuado nível de desigualdade social provoca disparidades socioeconômicas e culturais que se naturalizaram na sociedade ao ponto de parte dos desastres, cujas causas são de longe naturais, também se naturalizarem.

Em relação ao segundo objetivo específico, “Conhecer os setores e os agentes públicos estaduais que, segundo a legislação vigente, operam as referidas políticas, identificando expressões da intersetorialidade no que tange à prevenção e respostas aos desastres”, foram identificados setores e agentes públicos estaduais que, segundo a legislação vigente, operam as políticas estaduais de Defesa Civil, Planejamento Territorial, Meio Ambiente, Habitação e Assistência Social. A base legal existente permitiu verificar onde estão localizadas as Gerências, Diretorias, Secretarias responsáveis por tais políticas. Igualmente permitiu analisar que poucas legislações adotam o termo

“intersectorialidade”, usando eventualmente expressões da mesma, tais como “articulação, trabalho conjunto, atuação harmônica”, não tornando transparente e suficientemente propositiva a intersectorialidade.

Foi possível a analisar o que está previsto nas legislações e o que vem sendo executado e de que modo vem sendo executado, ou seja, de que modo as ações afetas à prevenção e respostas aos desastres vêm sendo executadas pelos órgãos entrevistados. Um aspecto importante foi o peso da insatisfação quanto ao descumprimento da base legal já existente, que, se cumprida, poderia contribuir muito mais com a prevenção dos desastres.

Em relação aos modos de operacionalização das políticas públicas “setoriais”, embora se tenha verificado que há vontade pessoal em adotar novas formas de trabalho que se mostrem mais efetivas, como a intersectorial, a prática é, sobretudo, setorial. As entrevistas permitiram conhecer que muitos dos atores responsáveis pela operacionalização diária das políticas públicas, a exemplo dos servidores públicos entrevistados, entendem que há contradição entre setorialidade e intersectorialidade, ao contrário da perspectiva teórica abordada no presente estudo.

Entende-se que as políticas públicas requerem a combinação estratégica de ações setoriais e intersectoriais, tal qual afirma Sposati (2006). Com base na referida autora, ratifica-se o entendimento de que a intensidade desta combinação depende dos diferentes objetivos da Administração Pública e que a intersectorialidade não pode ser tomada como uma “fórmula mágica” para as resoluções das questões. A implementação da intersectorialidade, conforme Bronzo e Veiga (2007), depende de diversos fatores, dentre os quais trabalhou-se com a decisão política, com os arranjos institucionais, com a dimensão técnica e operacional da política e com os aspectos legais. Considerando estes fatores, identificaram-se avanços, limites e contradições para a intersectorialidade das políticas públicas selecionadas na prevenção e respostas aos desastres. Os avanços são poucos e os limites e contradições muito maiores.

Assim, a discussão sobre a intersectorialidade exige uma abordagem que busque a apreensão de diversos aspectos da realidade, o que implica considerar não somente os aspectos legais, institucionais, mas também políticos, econômicos, sociais e culturais existentes e que se refletem nas relações sociais e na gestão pública.

Quanto ao terceiro objetivo específico deste estudo, “Identificar avanços, limites e contradições encontradas pelos operadores de tais políticas para o trabalho intersectorial visando à prevenção e respostas

aos desastres” depreende-se que os avanços citados pelos entrevistados pouco se referem à intersetorialidade das políticas públicas voltadas à prevenção e respostas aos desastres. Os motivos para tal distanciamento, já explicitados na Seção anterior, delineiam os próprios limites em que a mesma se encontra para efetivar-se legal e operacionalmente.

Apesar dos diversos limites indicados na Seção anterior, o maior de todos e não citado por nenhum entrevistado é o próprio modo de produção capitalista. O capitalismo é também a grande contradição para a efetivação da intersetorialidade, pois, ao mesmo tempo em que timidamente a estimula, não permite seu pleno desenvolvimento, em função da incentivada especialização do conhecimento e do trabalho.

Este arranjo institucional especializado e setorializado é propositalmente construído no sistema capitalista. Daí decorre o desafio de reverter esta lógica, cujo processo certamente é lento, gradual e repleto de inseguranças quanto às medidas estruturais e conjunturais necessárias ao estabelecimento de uma nova relação entre a sociedade e a natureza e que conseqüentemente reflita em políticas de prevenção e respostas aos desastres.

Em relação ao objetivo geral, “Analisar expressões da intersetorialidade nas políticas públicas estaduais de Defesa Civil, Planejamento Territorial, Meio Ambiente, Habitação e Assistência Social, identificando os avanços, limites e contradições da mesma quanto à prevenção e às respostas aos desastres pelo Governo Estadual de Santa Catarina”, nota-se que tanto a base legal, como operacional e estrutural econômica pouco favorecem a intersetorialidade entre tais políticas. Contudo, esta não é uma limitação do Governo Estadual de Santa Catarina, trata-se, sobretudo de um problema de ordem estrutural econômica, sem, contudo, desconsiderar os demais aspectos éticos, morais e culturais que também influenciam no modo de compreender a sociedade, as políticas e os governos. Porém os interesses econômicos que os guiam prevalecem e determinam os modos de vida, a relação entre os homens e entre estes e a natureza. Há autores que identificam que uma nova política e uma nova ética poderiam contribuir para alterar o atual *status quo* de *alienação humana*. A nova ética teria um potencial maior do que a dimensão econômica apregoada pelos marxistas.

A teoria marxista não desconsidera aspectos como a ética, moral, educação, cultura que, para esta, estão no campo da infraestrutura, contudo, é na dimensão da superestrutura, no campo econômico que as relações são determinadas. Portanto, é imprescindível permanecer e renovar o debate acerca da superação do modo de produção capitalista para se alcançar uma verdadeira prevenção aos desastres.

Deste modo, considera-se que o presente estudo cumpriu os objetivos aos quais se propôs no curto espaço temporal disponível ao mesmo. O tema é inesgotável em suas múltiplas abordagens e evidencia a necessidade e ensejo de que novos trabalhos possam aprimorá-lo. Dentre as sugestões para continuidade está a avaliação dos graus de intersectorialidade existente nas políticas públicas selecionadas com foco na prevenção e respostas aos desastres, conforme os parâmetros citados por Sposati (2006): gradualidade, heterogeneidade e convergência, além do vislumbamento de propostas que auxiliem a superar os limites e contradições e potencializar avanços aqui identificados.

REFERÊNCIAS

ABREU, C. C. **A intersetorialidade no processo de construção da Política de Saúde Brasileira**. Vitória (ES): Universidade Federal do Espírito Santo, 2009. Dissertação de Mestrado em Política Social.

ABREU FILHO, H. KRUEL, S. e ACHKAR, A. (Org.). **Controle Social: perguntas e respostas**. Florianópolis: OAB, 2004.

ARRELANO, M. G. de la P. **Pobreza y Desastres em México: um estúdio exploratório**. *Revista de la Universidad Cristóbal Colón*, n° 20, Edição Digital. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/rucc/20/mgpa.htm>>. Acesso em 13/06/2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal – Secretaria Especial de Editoração e Publicações – Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

_____. Decreto 2.445 de 13 de julho de 2009. Institui o Grupo Técnico Científico (GTC) para a avaliação e identificação das causas, efeitos e adoção de medidas preventivas às catástrofes naturais em Santa Catarina e estabelece outras providências. . **Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina**: Florianópolis (SC), 2009.

Disponível em:

<<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2009/002445-005-0-2009-003.htm>>. Acesso em 13/06/2010.

_____. Decreto 576 de 3 de outubro de 2011. Altera dispositivos do Decreto 2.445, de 13 de julho de 2009, que institui o Grupo Técnico Científico (GTC) para a avaliação e identificação das causas, efeitos e adoção de medidas preventivas às catástrofes naturais em Santa Catarina. . **Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina**: Florianópolis (SC), 2011.

Disponível em:

<<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2011/000576-005-0-2011-004.htm>>. Acesso em 13/11/2011.

_____. Decreto 3.093 de 15 de março de 2010. Institui a Comissão de Acompanhamento e de Estudo Preparatório para o Projeto de Prevenção de Desastres e Medidas Mitigadoras para Bacia do Rio

Itajaí - Comissão *JICA* e estabelece outras providências. **Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina**: Florianópolis (SC), 2010.

Disponível em:

<http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163>. Acesso em: 08/10/2010.

_____. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília (DF), 2 set. 1981. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938compilada.htm>. Acesso em: 08/10/2010.

_____. Lei 8.662 de 07 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília (DF), 8 jun. 2005. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8662.htm>. Acesso em: 09/10/2010.

_____. Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília (DF), 8 dez. 1993. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1993/lei-8742-7-dezembro-1993-363163-norma-pl.html>>. Acesso em: 05/07/2011.

_____. 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. **Diário Oficial da União**: Brasília (DF), 11 jul. 2001. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 09/10/2010.

_____. Lei 11.124/2005 de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**: Brasília (DF), 17 jun. 2005. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm>. Acesso em: 09/10/2010.

_____. Lei 12.340 de 1º de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de resposta e recuperação nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 12.608, de 2012). **Diário Oficial da União:** Brasília (DF), 2 dez. 2010. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm>. Acesso em: 05/05/2012.

_____. Lei 12.435 de 06 de julho de 2011. Altera a Lei 7.842, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União:** Brasília (DF), 7 jul. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 09/10/2011.

_____. Lei 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; 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. **Diário Oficial da União:** Brasília (DF), 11 abr. 2012. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 05/05/2012.

_____. Lei 11.578 de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. **Diário Oficial da União:** Brasília (DF), 27 nov. 2007. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm>. Acesso em: 09/10/2010.

BOSCHETTI, I. *et al* (Org.) **Política Social:** Alternativas ao Neoliberalismo. Brasília: UNB/Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004.

BOURCKHARDT, V. **Fundamentos da análise marxista sobre a temática ambiental e o Serviço Social**. Florianópolis: Programa de Pós Graduação em Serviço Social, 2010.

BRONZO, C. & VEIGA, L. da. **Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática**”. São Paulo: Ed. Cortêz - Revista Serviço Social e Sociedade, nov. 2007, nº 92, ano XXVIII, p. 5 -21.

CARVALHO, C. S., MACEDO, E. S. e OGURA, A.T. (Org.). **Mapeamento de Riscos em Encostas e Margem de Rios**. Brasília: Ministério das Cidades e Instituto de Pesquisa Tecnológica (IPT), 2007.

CHESNAIS, F. *Orígenes Comunes de la crisis económica y la crisis ecológica*. Rio de Janeiro: Revista Praia Vermelha (Revista do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro), 2009. v. 19, nº 2. Disponível em: <<http://www.ess.ufrj.br/ejornal/index.php/praiavermalha/article/viewArticle/127>>. Acesso em: 05/08/2010.

CHESNAIS, F. & SERFATI, C. **"Ecologia" e condições físicas da reprodução social: alguns fios condutores marxistas**. In Revista Crítica Marxista, n. 16. São Paulo: Boitempo, Março 2003.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CNAS. Resolução 109 de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União: Brasília (DF)**, 25 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf>>. Acesso em: 15/06/2010.

Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. **Lançado Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta aos Desastres Naturais**. Notícias. 08 de agosto de 2012 às 20:57. Disponível em: <http://www.cb.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=590:lancado-plano-nacional-de-gestao-de-risco-e-resposta-a-desastres-naturais&catid=76:noticias-cbmsc&Itemid=117>. Acesso em 12/08/2012.

COUTINHO, do L. R. **“Crise Ambiental” e desenvolvimento sustentável**: a mitologia da sustentabilidade e a utopia da humanização do capitalismo “selvagem” In *Questão Ambiental - O Planeta em Risco?* Rio de Janeiro: Revista Praia Vermelha (Revista do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro), 2009. v. 19, n° 2. Disponível em: <<http://www.ess.ufrj.br/ejornal/index.php/praiavermelha/article/viewArticle/127>>. Acesso em: 15/06/2010.

DEGENNSZAJH, R. R. Desafios da gestão democrática das políticas sociais In **Organização e gestão das políticas sociais no Brasil**. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 3: Política Social. Brasília: Centro de Educação à Distância da Universidade de Brasília, 2000.

DOS SANTOS, T. **Crises Econômicas e Ondas Longas na Economia Mundial**. Rio de Janeiro: Textos para Discussão - Grupo de Estudo sobre Economia Mundial, Integração Regional & Mercado de Trabalho – Faculdade de Economia. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2002. Série 1, n° 5. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/19693376/Crises-economicas-e-ondas-longas-da-economia-mundial-Theotonio-Dos-Santos>>. Acesso em: 31/07/2010.

EM-DAT – *THE INTERNACIONAL DISASTER DATABASE*. **Disaster List**. Disponível em: <<http://www.emdat.be/search-details-disaster-list>>. Acesso em: 15/06/2011.

EMERIM, E. N.; NETO, A. B., MARGARIDA, C. *et al.* **Administração de Desastres**. Secretaria Estadual da Defesa Civil de Santa Catarina. Material apresentado pela no curso de Especialização em Gestão de Risco de Desastres para o Desenvolvimento Socioambiental. Florianópolis: Universidade do Estado de Santa Catarina, 2011.

ENGELS, F. **A Dialética da Natureza**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 4ª Ed.

_____. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Global, 1985. Tradução: Rosa C. Artigas e Reginaldo Forti.

_____. **Princípios Básicos do Comunismo** (1847). Trad. José Barata Moura. Transcrição José Braz e Maria de Jesus Coutinho. Moscovo: Edições Progresso Lisboa, 1982. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1847/11/principios.htm>>. Acesso em 10/03/2012.

ESCANDIUZZE, F. Desabrigados são os primeiros a receber casas novas depois da enchente de 2008 *In Cruz Vermelha Brasileira*. Disponível em: <http://www.cruzvermelha.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=121&Itemid=116>. Acesso em 10/03/2011.

ESTRATÉGIA INTERNACIONAL PARA REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES/ ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS (EIRD/ONU). *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Organização das Nações Unidas: Genebra, 2009. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf>. Acesso em: 01/08/2010.

_____. *Marco de Acción Hyogo (2005 – 2015)*. Japão: EIRD/ONU, 2005. Disponível em: <http://www.unisdr.org/search?cx=014932112152556794315%3Aev9g2xr_5ni&cof=FORID%3A11&ie=UTF-8&q=hyogo&sa.x=0&sa.y=0>. Acesso em: 22/06/2010.

FALEIROS, V. de P. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil**. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 3: Política Social. Brasília: Centro de Educação à Distância da Universidade de Brasília, 2000.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE HENRIQUE LUIZ ROESSLER - FEPAM. **Glossário**. Disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br/>>. Acesso em: 17/10/2010 às 19:35.

FOSTER, B. J. *Capitalism and Ecology: the nature of contradiction*. Texto lido na conferência Socialismo 2002 em Chicago em 15/06/2002 *In Revista Montly Review*. Nova York: Revista *Montly Review*, Set. 2002. v. 54, n°. 4. Disponível em: <<http://www.monthlyreview.org/0902foster.htm>>. Acesso em: 07/08/2010.

_____. **A Ecologia de Marx:** materialismo e natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. Tradução: Maria Teresa Machado.

FREITAS, R. de C. M.; MARQUES, C. C. **Serviço Social:** Fios condutores para a prevenção e atendimento de ocorrência de eventos extremos. Brasília: Anais do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, 2010.

_____. **A legislação dos recursos hídricos e sua interrelação com os desastres socioambientais.** São Paulo: Waterlat, 2010.

FREITAS, R. de C. M.; NÉLSIS, C. M.; NUNES, L. S. A crítica marxista ao desenvolvimento (in) sustentável *In* **Relações sociais, desenvolvimento e questões ambientais.** Florianópolis: Editora UFSC, jan - jun 2012. Revista Katálysis - Revista do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

GIANNOTTI, J. A. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos** – *Karl Marx*. In Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978. Tradução: José Carlos Bruni *et al.*

GÓMEZ, J. A. D.; AGUADO, O. V. PÉREZ, A.G. (Orgs). **Serviço Social e Meio Ambiente.** São Paulo: Ed. Cortêz, 2007. 2ª Edição.

GUIMARÃES, R. P. A Ética da Sustentabilidade e a Formulação de Políticas de Desenvolvimento. *In:* VIANA, G. et al. (Org.). **O Desafio da Sustentabilidade:** Um Debate Socioambiental no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, 1ª ed. v. 1, p. 43-71.

HARNECKER, M. **Os conceitos elementares do materialismo histórico.** São Paulo: Global Editora, 1981. Coleção Bases. 1ª Edição.

HERMANN, Mª. L. (Org.) **Atlas de Desastres Naturais do Estado de Santa Catarina.** Florianópolis: Governo do Estado de Santa Catarina – Secretaria do Estado de Segurança Pública e Defesa do Cidadão, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Aglomerados Subnormais.** 2010. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sc>>. Acesso em: 07/05/2012.

_____. **Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios**. 2010. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sc>>. Acesso em: 07/05/2012.

_____. **Contas Regionais do Brasil 2005-2009**. Censo 2009. Disponível em: <

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2009/default.shtm>>. Acesso em: 07/05/2012.

_____. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**. 2008.

Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sc>>. Acesso em: 07/05/2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEADATA). **Índice de Gini**. 2009.

Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 07/05/2012.

INTERGOVERNANMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPPC). Climate Change: a glossary by Intergovernmental Panel on Climate Change. Suíça: IPPC, 1995.

JANTSCH, A.; BIANCHETTI, L. **Interdisciplinariedade** – Para além da filosofia do sujeito. Petrópolis: Vozes, 1995.

JUNQUEIRA, L. A. P. **Novas Formas de Gestão na Saúde:**

descentralização e intersetorialidade. São Paulo: Saúde e Sociedade, 1997. v. 6, n°. 2.

KUHNEN, A. **Meio Ambiente e Vulnerabilidade** – a percepção ambiental de risco e o comportamento humano. Londrina (PR): Revista Geografia da Universidade Estadual de Londrina, 2009. p. 37 - 52. vol. 18, n° 2. Disponível em:

<<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/search/titles?searchPage=4>>. Acesso em 25/09/2011.

KUNLABORO. **Glossário sobre Meio Ambiente e Globalização**.

Disponível em: <<http://www.kunlaboro.pro.br/glossario>>. Acesso em 25/09/2010 às 10:30.

LENOBLE, R. **História da Idéia de Natureza**. Rio de Janeiro: Edições 70, 1969. Tradução: Tereza Lori Pérez.

LENZI, C. A. S. **Partidos e Políticos de Santa Catarina**. Florianópolis: Editora da UFSC, 1983.

LÖWY, M. **Ecologia e Socialismo**. São Paulo: Cortêz, 2005.

MAGDOFF, F. *Capitalism's Twin Crises: economic and environmental*. In Revista *Montly Review*. Nova York: Revista *Montly Review*, Set. 2002. Vol. 54, n°. 4. Disponível em: <<http://www.monthlyreview.org/0902magdoff.htm>>. Acesso em: 07/08/2010.

MAMIGONIAN, A. **Kondratieff, ciclos médios e a organização do espaço**. São Paulo: Encontro Internacional “Lugar, Formação Sócio-Espacial, Mundo” – ANPEGE, Setembro 1994.

MARCELINO, E. V. **Desastres Naturais e Geotecnologias: conceitos básicos**. Santa Maria (RS): Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), 2007.

MARGARIDA, NASCIMENTO, EMERIM, *et all.* **Manual de Defesa Civil**. Florianópolis: Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (CEPED) /UFSC, 2009.

MARQUES, C. C. de C. **O exercício profissional do assistente social e a configuração de políticas de enfrentamento sob o enfoque interdisciplinar em situações de desastres naturais em Santa Catarina**. Florianópolis: Programa de Pós Graduação em Serviço Social, 2011.

MARX, K. & ENGELS, F. **A Ideologia Alemã (1845-46)**. Edição Eletrônica Ridendo Castigat Mores, 1999a. Cap. 1. Disponível em: <<http://www.adelinotorres.com/historia/Karl%20Marx-A%20Ideologia%20Alem%E3-Capitulo%20I.pdf>>. Acesso em 21/03/12.

_____. **Manifesto Comunista**. Edição Eletrônica Ridendo Castigat Mores, 1999b. Disponível em:

<http://www.tse.gov.br/hotSites/biblioteca/corujita/arquivos/O_manifesto_comunista.pdf>. Acesso em: 22/03/2012.

MARX. K. A Miséria da Filosofia – Resposta à Filosofia da Miséria de M. Proudhon (1847). Moscou: Edições Progresso, 1955. Disponível em: <<http://translate.google.com.br/translate?hl=pt-BR&sl=en&tl=pt&u=http%3A%2F%2Fwww.marxists.org%2Farchive%2Fmarx%2Fworks%2F1847%2Fpoverty-philosophy%2Findex.htm>>. Acesso em 20/03/2012.

_____. **Debates acerca da Lei sobre Furto de Madeira** (Publicado originalmente na Gazeta Renana, n° 300, 27/10/1842. Trad. Emil Asturig von München, Fev. 2007. Disponível em: <<http://www.scientific-socialism.de/KMFEDireitoCAP7Port.htm>>. Acesso em 11/03/2012.

_____. **Diferença entre as Filosofias da Natureza em Demócrito e Epicuro (1841)**. Portugal: Editorial Presença, 1972. Trad. Conceição Jardim e Eduardo Lúcio Nogueira. Disponível em: <<http://eduportfolio.org/15083>>. Acesso em 13/03/2012.

_____. **Manuscritos Econômicos-Filosóficos e outros textos escolhidos**. Seleção de textos de José Arthur Giannotti; trad. José Carlos Bruni *et al.* 3ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

_____. **Marx e a Nova Gazeta Renana** (1884). Publicado no jornal *Der Sozialdemokrat* n.º 11, de 13 de Março de 1884. Assinado: F. Engels. Publicado segundo o texto do jornal. Traduzido do alemão. Trad. José Barata Moura *et al.* Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1884/03/13.htm>>. Acesso em 11/03/2012.

_____. **O Capital: Crítica da Economia Política**. São Paulo: Ed. Nova Cultural Ltda., 1996. Tomo I e Tomo II. Trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe.

_____. **Sobre Proudhon**. Escrito por Marx em 24 de Janeiro de 1865. Publicado no *Social-Demokrat* n°s 16, 17 e 18 de 1, 3 e 5 de Fevereiro de 1865. Publicado segundo o texto do jornal, confrontado com o publicado em apêndice à 1.ª edição alemã da Miséria da Filosofia (1885). Londres: *Social-Demokrat*, 1865. Disponível em:

<http://ciml.250x.com/archive/marx_engels/portuguese/portuguese_marx_ueber_proudhon_1965.html>. Acesso em 15/03/2012.

MAZZEO, A. C. **Burguesia e Capitalismo no Brasil**. São Paulo: Ed. Ática, 1988. Cap. 1.

MENDONÇA, F. **Geografia Socioambiental**. São Paulo: Terra Livre – Publicação da Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2001. Número 16. Disponível em: <http://www.agb.org.br/files/TL_N16.pdf#page=113>. Acesso em: 16/07/2010.

MÉSZÁROS, I. **O desafio do desenvolvimento sustentável e a cultura da igualdade substantiva**. Caracas: Conferência da Cúpula dos "Parlamentares Latino-Americanos", 2001. Trad. de Paulo Maurício. Disponível em: <<http://www.meszaros.comoj.com/?q=category/5/94>>. Acesso em: 16/07/2010.

_____. **Produção Destrutiva e Estado Capitalista**. São Paulo: Ensaio, 1989. vol. 5. Trad.: Georg Toscheff.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social (SEAS), 2005.

MINISTÉRIO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL – SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA. **Política Nacional de Defesa Civil**. Brasília: Ministério de Integração Regional – Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007. Documento de Referência. Disponível em: <www.defesacivil.gov.br/publicacoes/publicacoes/pndc.asp>. Acesso em: 16/07/2010.

MONOSOWSKI, E. **Políticas Ambientais e Desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Cadernos FUNDAP, 1989. Ano 09, n° 16, p. 15-24.

MOTA, A. E. & SILVA, M. das G. **A Questão Ambiental e o Contraditório Discurso da Sustentabilidade** *In* Questão Ambiental - O Planeta em Risco? Rio de Janeiro: Revista Praia Vermelha (Revista do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro), 2009. Vol. 19, n° 2, Disponível em: <<http://www.ess.ufrj.br/ejornal/index.php/praiavermelha/article/viewArticle/127>>. Acesso em: 15/06/2010.

NASCIMENTO, do. S. **Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas**. São Paulo: Revista Serviço Social e Sociedade, jan - mar, 2010. n° 101, p. 95 - 120.

NEVES, L. M. W. (Org). **Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova hegemonia no Brasil**. São Paulo, Xamã, 2010.

NUNES, L. S. **A implementação da Política de Educação Ambiental do município de Florianópolis: novas demandas ao Serviço Social**. Florianópolis: Programa de Pós Graduação em Serviço Social, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Resolução 42/169 de 11 de dezembro de 1987. *International Decade for Natural Disaster Reduction. United Nations Documentation: Research Guide*. Disponível em: <<http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r42.htm>>. Acesso em: 16/06/2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU)/COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (ONU/CMMAD). **Nosso Futuro Comum: Relatório da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Paris: UNESCO, 1991. Parte 1. Capítulo 1. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 16/06/2011.

PASTORINI, A. “Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria concessão – conquista” *In Revista Serviço Social e Sociedade*, n° 53. São Paulo: Ed. Cortez, 1997. p. 80-101.

PIANA, Z. **Prevenir é melhor do que remediar** *In* Prevenção de Catástrofes Naturais em Santa Catarina - Grupo Técnico Científico (GTC). Disponível em: <http://www.ciram.com.br/ciram_arquivos/arquivos/gtc/downloads/Artigo_Piana_Jun_2011_DefesaCivil.pdf>. Acesso em: 16/06/2011.

PORTANOVA, S. R. **Ecologie et Politique au Bresil**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1994. Tese de Doutorado em Antropologia e Sociologia Política.

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO. **Notícias:** Operação atende pessoas em situação de rua no inverno. SP, Imprensa Municipal, 18/05/2010 às 09:09. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/portal/a_cidade/noticias/index.php?p=37606>. Acesso em: 12/10/2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Redução do risco de desastre** – um desafio para o desenvolvimento. Salvador: Curso Líderes - texto de apoio resumo de publicação do PNUD, 2004.

PROJETO ESFERA (*SPHERE PROJECT*). **Carta Humanitária e Padrões Mínimos em Assistência Humanitária** (*Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*). Disponível em: <<http://www.sphereproject.org/handbook/>>. Acesso em: 12/10/2011.

RUI, M. P. *et al.* **Entre o discurso e o desejo:** a intersetorialidade nas ações dos técnicos do CRAS e da ESF de Planalto Serrano, Serra/ES. São Luís: Revista de Políticas Públicas, 2010. v.14, n° 2.

SADER, E. **As Aventuras do Tema do Desenvolvimento no Marxismo.** Brasília: Revista Tempo do Mundo, dez. 2009. v. 1, n. 1. Disponível em: <http://agencia.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1339&Itemid=68>. Acesso em: 18/07/2010.

SANCHÉZ, L. E. **Avaliação de Impacto Ambiental:** conceitos e métodos. São Paulo: Ed. Oficina de Textos, 2008.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina.** Florianópolis: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 2009.

_____. Lei 4.841 de 18 de maior de 1973. Organiza a defesa civil e dá outras providências. Revogada pela Lei nº 10.925/98. **Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Pesquisa de Legislação Estadual):** Florianópolis (SC), 1973. Disponível em: <<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>>. Acesso em: 05/07/2011.

_____. Lei 10.925 de 22 de setembro de 1998. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Defesa Civil - SIEDC, sobre o Fundo Estadual de Defesa Civil - FUNDEC e estabelece outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Pesquisa de Legislação Estadual)**: Florianópolis (SC), 1998. Disponível em: <<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>>. Acesso em: 05/07/2011.

_____. Lei 14.675 de 13 de abril de 2009. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Pesquisa de Legislação Estadual)**: Florianópolis (SC), 2009. Disponível em: <<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>>. Acesso em: 05/07/2011.

_____. Lei Complementar 381 de 07 de maio de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. **Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Pesquisa de Legislação Estadual)**: Florianópolis (SC), 2007. Disponível em: <<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>>. Acesso em: 05/07/2011.

_____. **Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação**. Disponível em: <<http://www.sst.sc.gov.br>>. Acesso em: 05/07/2010.

_____. **Secretaria de Estado da Defesa Civil**. Disponível em: <<http://www.defesacivil.sc.gov.br>>. Acesso em: 05/07/2010.

_____. **Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável**. Disponível em: <<http://www.sds.sc.gov.br>>. Acesso em: 05/07/2010.

_____. **Secretaria de Estado do Planejamento**. Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br>>. Acesso em: 05/07/2010.

SANTOS, M. **Por uma Nova Geografia: Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica**. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo (EDUSP), 2002. Coleção Milton Santos 2.

_____. M. **Pensando o Espaço do Homem**. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2007.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO – SEPLAG/GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. Projeto Biodiversidade. **Glossário**. Disponível em: <<http://www.biodiversidade.rs.gov.br/portal/index.php?acao=glossario>>. Acesso em: 17/10/2010 às 20:41.

SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL - SEDEC. **Glossário de Defesa Civil**. Disponível em: <<http://www.defesacivil.gov.br/glossario/index1.asp>>. Acesso em: 03/10/2010

SECRETARIA DO ESTADO DE SANTA CATARINA DA DEFESA CIVIL - SDC. **Glossário de Defesa Civil**. Disponível em: <http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=102&Itemid=144>. Acesso em: 04/10/2010

SILVA, A. A. da. **As relações Estado-sociedade e as formas de regulação social**. Brasília: Módulo II - Capacitação em serviço social e política social, 1999. p. 57 - 71.

SIQUEIRA, J. D. P. *et al.* **Curso de EIA/RIMA** - Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental. Curitiba: Centro de Excelência em Meio Ambiente e Energia S/S Ltda (CEMAER), 2007.

SISTEMA FIRJAN. **Índice de FIRJAN**. Edição 2011 – Ano Base 2009. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CE9229431C90122A3B25FA534A2.htm>>. Acesso em: 07/05/2012.

SOUZA, C. “Estado do Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2003. p. 15 - 20. v. 18. n° 51.

SPOSATI, A. **Especificidade e Intersetorialidade da Política de Assistência Social**. São Paulo: Revista Serviço Social e Sociedade, 2004. v. 77, p. 30-53.

_____. **Gestão Pública Intersectorial: Sim ou Não?**

Comentários da Experiência. São Paulo: Revista Serviço Social e Sociedade, 2006. v. 87, p. 96-122.

STEIN, R. H. Implementação de políticas sociais e descentralização político-administrativa *In* **Organização e gestão das políticas sociais no Brasil**. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 3: Política Social. Brasília: Centro de Educação a Distância da Universidade de Brasília, 1999.

STRAPAZZON, J. P. L. **A Experiência da Reforma Agrária em Santa Catarina**. PalavraCom Editora, 2011.

SWEEZY, P., DOBB, M., TAKAHASHI, K., *et al.* **A Transição do Feudalismo para o Capitalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. Tradução: Isabel Didonnet.

THOME, V. M. R. **Zoneamento Agroecológico e Socioeconômico de Santa Catarina**. Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI): 1999.

TOMINAGA, L. K., SANTORO, J. e AMARAL, R. **Desastres Naturais: Conhecer para Prevenir**. São Paulo: Instituto Geológico/Secretária de Meio Ambiente/ Governo do Estado de São Paulo, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. CENTRO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISA SOBRE DESASTRES (UFSC/CEPED). **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1991 a 2010**. Volume Santa Catarina/Centro Universitário de Pesquisa sobre Desastres. Florianópolis: CEPED UFSC, 2011.

VARGAS, D. **Desastres: a contribuição do Projeto Esfera para a qualificação das práticas de Proteção Social e Defesa Civil**. 2010. Disponível em: <<http://www.ds.ufscar.br/laboratorios/neped-nucleo-de-estudos-e-pesquisassociais-em-desastres-1/artigos-de-opiniao-relatos-de-pesquisa-e-resenhas>>. Acesso em: 20/10/2011.

VERONEZ, A. D. **Desafios à Expansão da Agropecuária Brasileira: Restrições Ambientais à Expansão Sustentável da Agropecuária Brasileira**. Brasília: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil,

2006. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/a-camara/altosestudios/seminarios/agropec/apresentagropec/p3cnaassuerodocaveronez.pdf>>. Acesso em: 22/11/2011.

WINGE, M. *et. al.* **Glossário Geológico Ilustrado**, 2001. Disponível em: <<http://ig.unb.br/glossario/index.html> >. Acesso em: 23/11/2011.

GLOSSÁRIO

Termo	Definição	Fonte
Abrigo	Local ou instalação que proporciona hospedagem a pessoas necessitadas. Em linguagem militar, local que proporciona proteção contra o fogo (tiros e bombas) e contra as vistas (observação) do inimigo.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Abrigo Temporário	Abrigo organizado numa instalação fixa e adaptada para esta finalidade, por um período determinado.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Ação Antrópica	Ato modificativo da natureza de autoria do ser humano.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Adaptação às mudanças climáticas	Um ajuste dos sistemas naturais ou humanos como respostas aos estímulos climáticos reais ou esperados ou seus efeitos que moderam danos ou esperam oportunidades de benefícios. Segundo o Grupo Intergovernamental de Peritos sobre as Mudanças Climáticas (IPCC em inglês) a adaptação às mudanças climáticas se dá como um ajuste dos sistemas humanos ou naturais frente aos novos entornos ou variantes. A adaptação às mudanças climáticas. Pode-se distinguir vários tipos de adaptação entre as preventivas e as reativas, a pública e a privada, a autônoma e a planificada.	UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de desastre</i> , 2009.
Alagamento	Água acumulada no leito das ruas e no perímetro urbano por fortes precipitações pluviométricas, em cidades com sistemas de drenagem deficientes.	SDC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Ambiente	Conjunto de condições que envolvem e sustentam os seres no interior da biosfera, incluindo clima, solo, recursos hídricos e outros organismos.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Ameaça	Um fenômeno, substância, atividade humana ou condição perigosa que pode ocasionar a morte, lesões ou outros impactos à saúde, bem como danos à propriedade, perda de meios de sustento e de serviços, transtornos sociais ou econômicos, ou danos ambientais.	UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de desastre</i> , 2009.
Ameaça natural	Um processo ou fenômeno natural que pode causar a morte, ferimentos, lesões e outros impactos à saúde, bem como danos à propriedade, perda de meios de sustento e de	UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de</i>

	serviços, transtornos sociais ou econômicos, ou danos ambientais.	<i>desastre</i> , 2009.
Ameaça sócio-natural*	Fenômeno de maior ocorrência de eventos relativos a certas ameaças geofísicas e hidrometeorológicas, tais como deslizamentos, inundações, deslizamentos de terras e secas decorrentes da interação dos riscos naturais com o solo e recursos ambientais superexplorados ou degradados.	UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de desastre</i> , 2009.
Análise Ambiental	Exame detalhado de um sistema ambiental, por meio do estudo da qualidade de seus fatores, componentes ou elementos, assim como dos processos e interações que nele possam ocorrer, com a finalidade de entender sua natureza e determinar suas características essenciais.	Siqueira, J. D. P. <i>et al. Curso de EIA - RIMA</i> , 2007.
Aquecimento Global	Mudanças no clima provocadas pelo Efeito Estufa decorrente em grande parte do Desmatamento, das Queimadas e da ampla utilização de Combustíveis Fósseis (carvão, gás natural e petróleo) em todo o Planeta.	Kunlaboro- Glossário sobre Meio Ambiente e Globalização , 2010.
Áreas de Preservação Permanente	: Tratam-se das faixas ciliares, dos banhados de atitude, das nascentes, dos topos de morros e montanhas, das vegetações de restinga, das bordas de tabuleiros ou chapadas, das altitudes superiores a 1.800 metros qualquer que seja a vegetação, conforme parâmetros estabelecidos pelo Código Estadual de Meio Ambiente de Santa Catarina.	Código Estadual de Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina, 2009.
Área de Risco	Área onde existe a possibilidade de ocorrência de eventos adversos.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Avaliação de Danos	Método de exame sistemático de um equipamento, sistema, instalação, comunidade ou área geográfica, com o objetivo de definir e quantificar os danos humanos, materiais e ambientais e os prejuízos econômicos e sociais provocados por um determinado desastre.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Avaliação de Riscos	Metodologia que permite identificar uma ameaça, caracterizar e estimar sua importância, com a finalidade de definir alternativas de gestão do processo. Compreende: 1. Identificação da ameaça - identificação do agente ou evento adverso, de seus efeitos desfavoráveis, corpos receptivos, população	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.

	<p>vulnerável e condições de exposição à mesma.</p> <p>2. Caracterização do risco - descrição dos diferentes efeitos potenciais relacionados com a ameaça, enumeração dos danos esperados para a saúde, o patrimônio, instalações, serviços, instituições e para o meio ambiente; quantificação e definição da proporção, através de estudos epidemiológicos e de modelos matemáticos, entre a magnitude do evento e a intensidade dos danos esperados (causa/efeito); definição da área e da população em risco.</p> <p>3. Avaliação da exposição - estudo da evolução do fenômeno, considerando-se a variável tempo; definição de parâmetros que permitam o acompanhamento do fenômeno; definição das variações e médias de longo período (MLP), relacionadas com o evento, e dos níveis de alerta e alarme. Quando for o caso, quantificar o nível diário de exposição de um grupo populacional ao risco.</p> <p>4. Estimativa de risco - conclusão (após comparação da caracterização do risco e da definição da relação entre a causa e o efeito com os dados obtidos da avaliação da exposição) sobre a importância do risco a que uma área ou um grupo populacional específico está submetido.</p> <p>5. Definição de alternativas de gestão - processo que consiste em desenvolver e analisar alternativas, com o objetivo de controlar e minimizar os riscos e as vulnerabilidades relacionadas com o ambiente e com o grupo populacional em estudo.</p>	
Calamidade	Desgraça pública, flagelo, catástrofe, grande desgraça ou infortúnio.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Mudança Climática	(a) O Grupo Intergovernamental de Peritos sobre Mudanças Climáticas (IPCC, em inglês) tem as alterações climáticas como uma “alteração do estado climático que se pode identificar (por exemplo mediante o uso de provas estatísticas) a raiz de uma alteração no valor médio e/ou na variabilidade de suas propriedades, e que persistem durante um período prolongado, geralmente decênios ou períodos mais largos. A mudança climática	UNISDR - Terminología sobre reducción del riesgo de desastre , 2009.

	<p>pode obedecer processos naturais internos ou externos, ou melhor, as mudanças antropogênicas na composição da atmosfera ou no uso do solo.</p> <p>(b) A Convenção do Marco das nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CMNUCC) tem “a mudança do clima atribuída direta ou indiretamente a atividades humanas que alteram a composição da atmosfera mundial e que está além da variabilidade natural do clima observada durante períodos de tempo comparáveis”.</p>	
Capacidade	A combinação de todas as fortalezas, os atributos e os recursos disponíveis dentro da comunidade, sociedade ou organização que podem utilizar-se para realização dos objetivos acordados.	UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de desastre</i> , 2009.
Capacidade de enfrentamento	A habilidade da população, das organizações e dos sistemas, mediante o uso dos recursos e das habilidades disponíveis, de enfrentar e gestionar condições adversas, situações de emergências ou desastres.	UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de desastre</i> , 2009.
Conscientização/sensibilização pública	O grau de conhecimento comum sobre o risco de desastre sobre os fatores que conduzem a estes e as ações que podem tornar-se individuais e coletivamente para reduzir a exposição e as vulnerabilidades frente às ameaças.	UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de desastre</i> , 2009.
Cultura da Igualdade Substancial	Direção emancipatória, envolvimento ativo de todos e consciência da própria partilha de responsabilidade implícita na operação de um tal modo de tomada de decisões sem-adversariedade.	Mészáros O desafio do desenvolvimento sustentável e a cultura da igualdade substantiva , 2001, p. 8.
Dano	1. Medida que define a severidade ou intensidade da lesão resultante de um acidente ou evento adverso. 2. Perda humana, material ou ambiental, física ou funcional, resultante da falta de controle sobre o risco. 3. Intensidade de perda humana, material ou ambiental, induzida às pessoas, comunidade, instituições, instalações e/ou ao ecossistema, como consequência de um desastre. Os danos	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.

	<p>causados por desastres classificam-se em: danos humanos, materiais e ambientais. a) Danos Humanos. Os danos humanos são dimensionados em função do número de pessoas: desalojadas; desabrigadas; deslocadas; desaparecidas; feridas gravemente; feridas levemente; enfermas; mortas. A longo prazo também pode ser dimensionado o número de pessoas: incapacitadas temporariamente e incapacitadas definitivamente. Como uma mesma pessoa pode sofrer mais de um tipo de dano, o número total de pessoas afetadas é igual ou menor que a soma dos danos humanos. b) Danos Materiais. Os danos materiais são dimensionados em função do número de edificações, instalações e outros bens danificados e destruídos e do valor estimado para a reconstrução ou recuperação dos mesmos. É desejável discriminar a propriedade pública e a propriedade privada, bem como os danos que incidem sobre os menos favorecidos e sobre os de maior poder econômico e capacidade de recuperação. Devem ser discriminados e especificados os danos que incidem sobre: instalações públicas de saúde, de ensino e prestadoras de outros serviços; unidades habitacionais de população de baixa renda; obras de infra-estrutura; instalações comunitárias; instalações particulares de saúde, de ensino e prestadoras de outros serviços; unidades habitacionais de classes mais favorecidas. c) Danos Ambientais. Os danos ambientais, por serem de mais difícil reversão, contribuem de forma importante para o agravamento dos desastres e são medidos quantitativamente em função do volume de recursos financeiros necessários à reabilitação do meio ambiente. Os danos ambientais são estimados em função do nível de: poluição e contaminação do ar, da água ou do solo; degradação, perda de solo agricultável por erosão ou desertificação; desmatamento, queimada e riscos de redução da biodiversidade representada pela flora e pela fauna.</p>	
--	--	--

Dano Ambiental	Qualquer alteração provocada por intervenção antrópica.	FEPAM/RS – Glossário , 2010.
Defesa Civil	Conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social. Finalidade e Objetivos. Finalidade: o direito natural à vida e à incolumidade foi formalmente reconhecido pela Constituição da República Federativa do Brasil. Compete à Defesa Civil a garantia desse direito, em circunstâncias de desastre. Objetivo Geral: reduzir os desastres, através da diminuição de sua ocorrência e da sua intensidade. As ações de redução de desastres abrangem os seguintes aspectos globais: 1 - Prevenção de Desastres; 2 - Preparação para Emergências e Desastres; 3 - Resposta aos Desastres; 4 - Reconstrução. Objetivos Específicos: 1 - promover a defesa permanente contra desastres naturais ou provocados pelo homem; 2 - prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações atingidas, reabilitar e recuperar áreas deterioradas por desastres; 3 - atuar na iminência ou em situações de desastres; 4 - promover a articulação e a coordenação do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, em todo o território nacional.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Degradação Ambiental	Alteração adversa das características do meio ambiente.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Degradação Ambiental	A diminuição da capacidade do meio ambiente para responder as necessidades e os objetivos sociais e ecológicos.	UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de desastre</i> , 2009.
Demanda	Perturbação ou mudança no processo, fora dos parâmetros normais de um projeto, que requer uma resposta do sistema de segurança.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Desabrigado	Desalojado ou pessoa cuja habitação foi afetada por dano ou ameaça de dano e que necessita de abrigo provido pelo Sistema.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.

Desenvolvimento Sustentável	Desenvolvimento que satisfaz as necessidades que do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas necessidades.	UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de desastre</i> , 2009.
Desastre	<p>Resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais. Os desastres são quantificados, em função dos danos e prejuízos, em termos de intensidade, enquanto que os eventos adversos são quantificados em termos de magnitude. A intensidade de um desastre depende da interação entre a magnitude do evento adverso e o grau de vulnerabilidade do sistema receptor afetado. Normalmente o fator preponderante para a intensificação de um desastre é o grau de vulnerabilidade do sistema receptor. Os desastres classificam-se quanto à Intensidade, Evolução e Origem. a) Classificação quanto à Intensidade. A classificação geral dos desastres quanto à intensidade pode ser estabelecida em termos absolutos ou em termos relativos. Em administração de desastres, a classificação de acordo com critérios relativos é mais precisa, útil e racional. A classificação, de acordo com critérios relativos, baseia-se na relação entre a necessidade de recursos, para o restabelecimento da situação de normalidade e a disponibilidade desses recursos na área afetada pelo desastre e nos diferentes escalões do SINDEC. Quanto à intensidade, os desastres são classificados em quatro níveis: nível I, desastres de pequena intensidade (porte) ou acidentes; nível II, desastres de média intensidade (porte); nível III, desastres de grande intensidade (porte); nível IV, desastres de muito grande intensidade (porte). Desastres de Nível I. Os desastres de pequeno porte (intensidade) ou acidentes são caracterizados quando os danos causados são pouco importantes e os prejuízos pouco vultosos e, por estes motivos, são mais facilmente</p>	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.

	<p>suportáveis e superáveis pelas comunidades afetadas. Nessas condições, a situação de normalidade é facilmente restabelecida com os recursos existentes e disponíveis na área (município) afetada e sem necessidade de grandes mobilizações. É necessário ressaltar que: a quantificação da intensidade de um desastre seja definida em termos objetivos e a partir de uma ótica coletivista; na visão subjetiva das vítimas, qualquer desastre é muito importante. Desastres de Nível II. Os desastres de médio porte (intensidade) são caracterizados quando os danos causados são de alguma importância e os prejuízos, embora não sejam vultosos, são significativos. Apesar disso, esses desastres são suportáveis e superáveis por comunidades bem informadas, preparadas, participativas e facilmente mobilizáveis. Nessas condições, a situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos existentes e disponíveis na área (município) afetada, desde que sejam racionalmente mobilizados e judiciosamente utilizados. Desastres de Nível III. Os desastres de grande porte (intensidade) são caracterizados quando os danos causados são importantes e os prejuízos vultosos. Apesar disso, esses desastres são suportáveis e superáveis por comunidades bem informadas, preparadas, participativas e facilmente mobilizáveis. Nessas condições, a situação de normalidade pode ser restabelecida, desde que os recursos mobilizados na área (município) afetada sejam reforçados com o aporte de recursos estaduais e federais já disponíveis. Desastres de Nível IV. Os desastres de muito grande porte (intensidade) são caracterizados quando os danos causados são muito importantes e os prejuízos muito vultosos e consideráveis. Nessas condições, esses desastres não são superáveis e suportáveis pelas comunidades, mesmo quando bem informadas, preparadas, participativas e facilmente mobilizáveis, a menos que recebam ajuda de fora da área afetada. Nessas condições, o restabelecimento</p>	
--	--	--

da situação de normalidade depende da mobilização e da ação coordenada dos três níveis do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC e, em alguns casos, de ajuda internacional. b) Classificação quanto à Evolução. Quanto à evolução, os desastres são classificados em: desastres súbitos ou de evolução aguda; desastres graduais ou de evolução crônica; desastres por somação de efeitos parciais. Desastres Súbitos ou de Evolução Aguda. Esses desastres caracterizam-se pela subtaneidade, pela velocidade com que o processo evolui e, normalmente, pela violência dos eventos adversos causadores dos mesmos. Podem ocorrer de forma inesperada e surpreendente ou ter características cíclicas e sazonais, sendo facilmente previsíveis. No Brasil, os desastres de natureza cíclica e caráter sazonal são os de maior prevalência. Desastres Graduais de Evolução Crônica. Esses desastres, ao contrário dos súbitos, caracterizam-se por serem insidiosos e por evoluírem através de etapas de agravamento progressivo. No Brasil, o desastre mais importante é a seca, pois apresenta essa característica de agravamento progressivo. Desastres por Somação de Efeitos Parciais. Esses desastres caracterizam-se pela somação de numerosos acidentes (ou ocorrências) semelhantes, cujos danos, quando somados ao término de um determinado período, definem um desastre muito importante. No Brasil, os estudos epidemiológicos demonstram que os desastres por somação de efeitos parciais são os que provocam os maiores danos anuais. Dentre os desastres por somação de efeitos parciais, destacam-se: os acidentes de trânsito; os acidentes de trabalho; os acidentes com crianças no ambiente domiciliar e peridomiciliar. Os acidentes com crianças no ambiente familiar e peridomiciliar destacam-se mundialmente por serem a segunda maior causa de morbidade e mortalidade entre crianças com menos de 5 anos e a maior causa de morbidade e mortalidade entre crianças

	<p>com menos de 15 anos. a) Classificação quanto à Origem. Quanto à origem ou causa primária do agente causador, os desastres são classificados em: naturais; humanos ou antropogênicos; mistos. A classificação geral dos desastres quanto à origem consta do anexo A" à Política Nacional de Defesa Civil. A codificação dos desastres, ameaças e riscos - CODAR, consta do anexo "B" à Política Nacional de Defesa-Desastres Naturais. São aqueles provocados por fenômenos e desequilíbrios da natureza e produzidos por fatores de origem externa que atuam independentemente da ação humana. Desastres Humanos. São aqueles provocados por ações ou omissões humanas. Relacionam-se com o próprio homem, enquanto agente e autor. Por isso, são produzidos por fatores de origem interna. Esses desastres podem produzir situações capazes de gerar grandes danos à natureza, aos habitats humanos e ao próprio homem, enquanto espécie. Normalmente os desastres humanos são consequência de ações desajustadas geradoras de desequilíbrios socioeconômicos e políticos entre os homens e de profundas e prejudiciais alterações de seu ambiente ecológico. Desastres Mistos. Ocorrem quando as ações ou omissões humanas contribuem para intensificar, complicar e/ou agravar desastres naturais. Caracterizam-se, também, por intercorrências de fenômenos adversos naturais que atuam sobre condições ambientais degradadas pelo homem, provocando desastres."</p>	
Desastre	<p>Uma séria interrupção no funcionamento de uma comunidade ou sociedade que ocasiona uma grande quantidade de mortes, bem como perdas e impactos materiais, econômicos e ambientais que excedem a capacidade da comunidade ou da sociedade afetada para fazer frente à situação mediante o uso de seus próprios recursos.</p>	<p>UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de desastre</i>, 2009.</p>

Desenvolvimento Sustentado	modelo de desenvolvimento que leva em consideração, além dos fatores econômicos, aqueles de caráter social ecológico, assim como as disponibilidades dos recursos vivos e inanimados, as vantagens e os inconvenientes, a curto, médio e longo prazos, de outros tipos de ação. Tese defendida a partir do teórico indiano Anil Agarwal, pela qual não pode haver desenvolvimento que não seja harmônico com o meio ambiente. Assim, o desenvolvimento sustentado que no Brasil tem sido defendido mais intensamente, é um tipo de desenvolvimento que satisfaz as necessidades econômicas do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras.	FEPAM/RS – Glossário , 2010.
Desenvolvimento Sustentável	1. Aquele que atende às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. 2. Uso e gestão responsáveis dos recursos naturais, de modo a propiciar maior benefício para as gerações atuais, mantendo, porém, suas potencialidades para atender às necessidades e aspirações das gerações futuras, pelo maior espaço de tempo possível.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Desenvolvimento Sustentável	Desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade de as futuras gerações atenderem às suas próprias necessidades. Processo de transformação no qual a exploração dos recursos, as diretrizes de investimento, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais sejam consistentes com as necessidades atuais e futuras.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Desenvolvimento Sustentável	Aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de suprir as próprias necessidades.	Kunlaboro-Glossário sobre Meio Ambiente e Globalização , 2010.
Desenvolvimento Sustentável	Desenvolvimento sustentável: "significa estarmos realmente no controle dos processos culturais, econômicos, e sociais vitais através dos quais os seres humanos não só sobrevivem mas também podem encontrar satisfação, de acordo com os objetivos que colocam para si mesmos, em vez de estarem à mercê de	Mészáros O desafio do desenvolvimento sustentável e a cultura da igualdade substantiva ,

	imprevisíveis forças naturais e quase-naturais determinações sócio-econômicas". p. 8	2001, p.8.
Desenvolvimento Sustentável	Desenvolvimento sustentável: tem o imperativo da eliminação do desperdício. Deve ter uma economia racional com base no controle interno/auto-dirigido.	Mészáros O desafio do desenvolvimento sustentável e a cultura da igualdade substantiva, 2001, p.8.
Desigualdade Substantiva	Desigualdade estrutural e adversidade	Mészáros O desafio do desenvolvimento sustentável e a cultura da igualdade substantiva, 2001, p.8.
Domicílio Particular	Moradia de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, onde o relacionamento é ditado por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência. O domicílio particular é classificado em: permanente - localizado em unidade que se destina a servir de moradia (casa, apartamento ou cômodo); e improvisado - localizado em unidade que não tem dependência destinada exclusivamente à moradia (loja, sala comercial, prédio em construção, embarcação, carroça, vagão, tenda, barraca, gruta etc., que esteja servindo de moradia).	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – IBGE, 2010.
Drenagem	1. Remoção de água de um recinto ou do solo. 2. Remoção de água, superficial ou subterrânea, de uma área determinada, por bombeamento ou por gravidade.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil, 2010.
Ecosistema	Conjunto integrado de fatores físicos, ecológicos e bióticos que caracterizam um determinado lugar, estendendo-se por um determinado espaço de dimensões variáveis.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA, 2007.

Efeito Estufa	Efeito descoberto pelo Prêmio Nobel Svante Arrhenius que percebeu que o CO ₂ (dióxido de carbono) permite a passagem da luz que a Terra recebe do Sol durante o dia. Mas, que retêm o infravermelho que a Terra irradia de volta para o espaço à noite.	Kunlaboro- Glossário sobre Meio Ambiente e Globalização , 2010.
<i>El Niño</i> Oscilação Sul (ENOS)	Uma interação completa do Oceano Pacífico tropical e a atmosfera global que tem como resultado episódios cíclicos de mudanças dos padrões oceânicos e meteorológicos em diversas partes do mundo, frequentemente com impactos consideráveis durante vários meses, tais como alterações no <i>hábitat</i> marinho, precipitações, inundações, secas e mudanças nos padrões das tormentas.	UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de desastre</i> , 2009.
Encosta	1. Declive nos flancos de um morro, colina ou serra; 2. O mesmo que vertente.	SDC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Erosão	Desgaste e/ou arrastamento da superfície da terra pela água corrente, vento, gelo ou outros agentes geológicos, incluindo processos como arraste gravitacional.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Especiação	Mecanismo evolutivo que leva a formação das espécies.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Estação Climatológica	Estação onde os dados climatológicos são obtidos. Incluem medidas de vento, nebulosidade, temperatura, umidade, pressão atmosférica, precipitação, insolação e evaporação.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Estado de Calamidade Pública	Reconhecimento legal pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade e à vida de seus integrantes.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Estiagem	Período prolongado de baixa pluviosidade ou sua ausência, em que a perda de umidade do solo é superior à sua reposição.	SDC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Estiagem	É um fenômeno associados aos “desastres naturais relacionados com a intensa redução das precipitações hídricas”.	Política Nacional de Defesa Civil, 2007, p.75.
Estrato	Determinada camada de vegetação em uma comunidade vegetal.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de

		EIA - RIMA, 2007.
Estudo de Impacto Ambiental	Um processo mediante o qual se avaliam as conseqüências ambientais de um projeto ou programa proposto. O estudo se empreende como parte integral de processos de planificação e de tomada de decisões com o propósito de limitar ou reduzir o impacto negativo do projeto ou do programa em questão.	UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de desastre</i> , 2009.
Avaliação de riscos	Uma metodologia para determinar a natureza e o grau de risco através de análises de possíveis ameaças e avaliação das condições existentes de vulnerabilidades que conjuntamente poderiam danificar potencialmente a população, os bens, os serviços e os meios de sustentos expostos, bem como o entorno do qual dependem.	UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de desastre</i> , 2009.
Evento Crítico	Evento que dá início à cadeia de incidentes, resultando no desastre, a menos que o sistema de segurança interfira para evitá-lo ou minimizá-lo.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Extrativismo	Sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Faixa Ciliar	Faixas de cobertura vegetal situada ao longo dos rios ou de qualquer curso de água desde o seu nível mais alto em faixa marginal conforme as larguras mínimas estabelecidas pelo Código Estadual de Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina.	Código Estadual de Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina, 2009.
Fatores de Redução de Risco	Medidas de segurança complementares, além daquelas normalmente exigidas em qualquer planta de edificação ou indústria, que podem ser utilizadas para: 1) minimizar a expansão de uma área de danos, quando da ocorrência de um acidente; 2) reduzir a probabilidade ou magnitude de um acidente.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Gases de Efeito Estufa	Componentes gasosos da atmosfera, tanto de origem natural como antropogênica, que absorvem e emitem a radiação infravermelha da superfície terrestre à atmosfera e nuvens.	UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de desastre</i> , 2009.

Geossistemas	É uma classe peculiar de sistemas dinâmicos abertos e hierarquicamente organizados.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Gestão Ambiental	Administração, pelo governo, da proteção e do uso os recursos ambientais, pó meio de ações ou medidas econômicas, investimentos e providências institucionais e jurídicas, com a finalidade de manter ou recuperar a qualidade do meio ambiente, assegurar a produtividade dos recursos e o desenvolvimento social. Este conceito tem se ampliado, nos últimos anos, para incluir, além da gestão pública do meio ambiente, os programas de ação desenvolvidos por empresas para administrar com responsabilidade suas atividades de modo a proteger o meio ambiente.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Gestão Corretiva de Risco de Desastres*	Atividades de gestão que abordam e buscam corrigir ou reduzir os riscos de desastres que já existem.	UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de desastre</i> , 2009.
Gestão de Emergências	A organização e a gestão dos recursos e as responsabilidades para abordar todos os aspectos das emergências, especialmente a preparação, a repostas e os passos iniciais da reabilitação.	UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de desastre</i> , 2009.
Gestão de Risco	O enfoque e a prática sistemática de gestionar as incertezas para minimizar os danos e as perdas potenciais.	UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de desastre</i> , 2009.
Gestão de Risco de Desastres	O processo sistemático de utilizar diretrizes administrativas, organizacionais, destrezas e capacidades operativas para executar políticas e fortalecer as capacidades de enfrentamento, e assim reduzir o impacto adverso das ameaças naturais e as possibilidades de que ocorra um desastre.	UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de desastre</i> , 2009.
Gestão Prospectiva de Risco de Desastres*	Atividades de gestão que abordam e buscam evitar o aumento do desenvolvimento de novos riscos de desastres.	UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de desastre</i> , 2009.

Grau de Exposição	A população, os bens, os sistemas e outros elementos presentes nas zonas onde existem ameaças e, por consequência, estão expostas a experiências de perdas potenciais.	UNISDR - <i>Terminología sobre reducción del riesgo de desastre</i> , 2009.
Grupo Social	Grupo de indivíduos de uma população que apresenta uma ou mais características marcantes que os distinguem sociologicamente dos demais, como, por exemplo, estudantes, aposentados, profissionais liberais e outros.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Grupo Vulnerável	Grupo de indivíduos de uma população, como crianças, grávidas, mães, idosos, enfermos, habitantes de áreas de risco, desnutridos e outros, que apresentam pré-condições para terem intensificados os danos, em caso de desastre.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Iminência de Desastre	Situação extrema de risco, quando a probabilidade de ocorrência de desastre é muito alta e se dispõe ainda de tempo para minimizar seus efeitos.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Impacto Ambiental	Toda ação ou atividade, natural ou antrópica, que produz alterações bruscas em todo o meio ambiente ou apenas em alguns de seus componentes.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Impacto Ambiental Cumulativos	Impacto ambiental derivado da soma de outros impactos ou de cadeias de impacto que se somam, gerados por um mais de uns empreendimentos isolados, porém contíguos, num mesmo sistema ambiental.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Incidência	Número de casos novos (doença ou outros eventos) que ocorrem em uma comunidade, num determinado período.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Instrumento de Política Ambiental	Mecanismos de que se vale a Administração Pública para implementar e perseguir os objetivos da política ambiental, podendo incluir os aparatos administrativos, os sistemas de informação, as licenças e autorizações, pesquisas e métodos científicos, técnicas educativas, incentivos fiscais e outras medidas econômicas, relatórios informativos etc.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Inundação	Transbordamento de água da calha normal de rios, mares, lagos e açudes, ou acumulação de água por drenagem deficiente, em áreas não	SEDEC - Glossário de Defesa Civil ,

	<p>habitualmente submersas. Em função da magnitude, as inundações são classificadas como: excepcionais, de grande magnitude, normais ou regulares e de pequena magnitude. Em função do padrão evolutivo, são classificadas como: enchentes ou inundações graduais, enxurradas ou inundações bruscas, alagamentos e inundações litorâneas. Na maioria das vezes, o incremento dos caudais de superfície é provocado por precipitações pluviométricas intensas e concentradas, pela intensificação do regime de chuvas sazonais, por saturação do lençol freático ou por degelo. As inundações podem ter outras causas como: assoreamento do leito dos rios; compactação e impermeabilização do solo; erupções vulcânicas em áreas de nevados; invasão de terrenos deprimidos por maremotos, ondas intensificadas e macaréus; precipitações intensas com marés elevadas; rompimento de barragens; drenagem deficiente de áreas a montante de aterros; estrangulamento de rios provocado por desmoronamento.</p>	2010.
Inundação	É o fenômeno de extravasamento de água da calha normal de rios, mares, lagos e açudes, ou acumulação de água por drenagem deficiente, em áreas não habitualmente submersas.	SDC - Glossário de Defesa Civil, 2010.
Lençol Freático	Lençol de água subterrâneo que se encontra em profundidade relativamente pequena.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA, 2007.
Licenciamento Ambiental	Instrumento de política e gestão ambiental de caráter preventivo. Conjunto de leis, normas técnicas e procedimentos administrativos que substanciam, na forma de licenças, as obrigações e responsabilidades do Poder Público e dos empresários, com vistas à autorização para implantar, ampliar ou iniciar a operação de qualquer empreendimento potencial ou efetivamente capaz de causar alterações no meio ambiente, promovendo sua implantação de acordo com os princípios do desenvolvimento sustentável.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA, 2007.

Mapa de Risco	Mapa topográfico, de escala variável, no qual se grava sinalização sobre riscos específicos, definindo níveis de probabilidade de ocorrência e de intensidade de danos previstos.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Mapa de Vulnerabilidade	Mapa onde se analisam as populações, os ecossistemas e o mobiliamento do território, vulneráveis a um dado risco.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Meio Ambiente	Conjunto de todas as condições e influências externas circundantes, que interagem com um organismo, uma população, ou uma comunidade.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Meio Ambiente	Conjunto de condições, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Meio Físico	Segmento abiótico do meio ambiente em que se inter-relacionam componentes materiais terrestres (solo, rochas, água, ar) e tipos naturais de energia (gravitacional, solar, energia interna da terra etc.).	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Monitoramento	Coleta, para um propósito predeterminado, de medições ou observações sistemáticas e intercomparáveis, em uma série espaço-temporal, de qualquer variável ou atributo ambiental, que forneça uma visão sinóptica ou uma amostra representativa do meio ambiente.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Monitoramento Ambiental	É a avaliação qualitativa e quantitativa, contínua e/ou periódica, da presença de poluentes no meio ambiente.	FEPAM/RS – Glossário , 2010.
Monitorização de Risco	Aplicação da metodologia de monitorização para o acompanhamento do quadro de evolução dos riscos, com vistas a garantir uma eficiente gestão.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Mudança Cultural	Processo de transformação e de evolução social, conduzido por um esforço orientado e coletivo de educação global, com o objetivo de garantir o pleno desenvolvimento sociocultural das comunidades e dos indivíduos que a constituem.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Mudanças Climáticas	Eufemismo para as mudanças no Clima decorrentes do Efeito Estufa e que clamam por uma profunda revisão da conduta humana	Kunlaboro- Glossário sobre Meio Ambiente

	perante o Meio Ambiente.	e Globalização, 2010.
Nível de Risco Aceitável	Quantidade de risco que uma sociedade determinou como tolerável e razoável, após considerar todas as consequências associadas a outros níveis alternativos. É um juízo que exige um elevado grau de responsabilidade política e deve levar em consideração as consequências socioeconômicas de cada uma das linhas de ação alternativas, em termos de equação de custo/benefício. Como as medidas iniciais são as que produzem melhores resultados, a equação tende a aumentar, à medida que cresce o nível de qualidade de vida e, conseqüentemente, de exigência das sociedades mais evoluídas.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil, 2010.
Ocorrência	Evento que requer a intervenção especializada de um trem de socorro.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil, 2010.
Ocorrência não Urgente	Evento onde inexistente periculosidade à vida ou risco iminente de destruição, que possa acarretar outros acidentes.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil, 2010.
Ocorrência Urgente	Evento onde estão envolvidas pessoas (animais) ou patrimônios valiosos e importantes.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil, 2010.
Ordem Pública	1. Conjunto de instituições e preceitos coagentes, destinados a manter o bom funcionamento dos serviços públicos, a segurança e a moralidade das relações entre os cidadãos e cuja aplicação, em princípio, não pode ser objeto de acordo ou convenção. 2. Ausência de desordem. 3. Bom funcionamento dos serviços públicos e de segurança coletiva, em estreita relação interativa com a comunidade apoiada.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil, 2010.
Organismo	Entidade biológica capaz de reproduzir e/ou de transferir material genético, incluindo vírus, e outras classes que venham a ser conhecidas.	Siqueira, J. D. P. et al. Curso de EIA - RIMA, 2007.

Padrão de emissão de poluentes	Conteúdo máximo, expresso em concentração (massa/volume) e/ou em taxa de emissão (massa/tempo) de uma substância sólida, líquido ou gasosa, nos efluentes de uma fonte de emissão.	FEPAM/RS – Glossário , 2010.
Padrões de Qualidade do Ar	Limites de concentrações de poluentes atmosféricos que, ultrapassados, poderão afetar a saúde, a segurança e o bem estar da população, bem como ocasionar danos à flora e à fauna, aos materiais e ao meio ambiente em geral.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Percepção do Risco	1. Impressão ou juízo intuitivo sobre a natureza e a magnitude de um determinado risco. 2. Percepção sobre a importância ou gravidade de um determinado risco, com base no repertório de conhecimento que o indivíduo acumulou, durante o seu desenvolvimento cultural, e sobre o juízo político e moral de sua significação.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Perfil de um Risco	Forma de evolução de um risco no tempo.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Perigo	Qualquer condição potencial ou real que pode vir a causar morte, ferimento ou dano à propriedade. A tendência moderna é substituir o termo por ameaça.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Plano	Estratégia composta de objetivos, alternativas e medidas, incluindo a definição de prioridades, elaborada para viabilizar a implementação de uma política.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Plano de Contingência ou Emergência	Planejamento realizado para controlar e minimizar os efeitos previsíveis de um desastre específico. O planejamento se inicia com um "Estudo de Situação", que deve considerar as seguintes variáveis: 1 - avaliação da ameaça de desastre; 2 - avaliação da vulnerabilidade do desastre; 3 - avaliação de risco; 4 - previsão de danos; 5 - avaliação dos meios disponíveis; 6 - estudo da variável tempo; 7 - estabelecimento de uma "hipótese de planejamento", após conclusão do estudo de situação; 8 - estabelecimento da necessidade de recursos externos, após comparação das necessidades com as possibilidades (recursos disponíveis); 9	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.

	- levantamento, comparação e definição da melhor linha de ação para a solução do problema; aperfeiçoamento e, em seguida, a implantação do programa de preparação para o enfrentamento do desastre; 10 - definição das missões das instituições e equipes de atuação e programação de "exercícios simulados", que servirão para testar o desempenho das equipes e aperfeiçoar o planejamento.	
Plano Diretor de Defesa Civil	Plano global de todas as ações de defesa civil, que deve considerar a seguinte sistemática de planejamento e gerenciamento de desastres: Minimização de Desastres, compreendendo Prevenção de Desastres e Programas de Preparação para Emergências e Desastres (PPED); Resposta aos Desastres, compreendendo as Ações de Socorro, Assistência à População e de Reabilitação da Área Atingida; Reconstrução, que tem por finalidade restabelecer, em sua plenitude, os serviços públicos, a economia da área, o moral social e o bem-estar da população.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Política Ambiental	Parte da política governamental (de um estado ou país) que se refere à proteção e à gestão do meio ambiente; mesmo tendo seus próprios objetivos, estes estão subordinados aos objetivos da política maior, devendo se compatibilizar e integrar às demais políticas setoriais e institucionais desse governo.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Política Nacional	Arte de estabelecer os Objetivos Nacionais, mediante a interpretação dos Interesses e Aspirações Nacionais, e de orientar a conquista ou preservação desses objetivos.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Poluição	Modificação indesejável das características físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente. Presença de poluentes físicos, químicos ou biológicos nocivos ao ambiente.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Poluição	Efeito que um poluente produz no ecossistema.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Poluição	É toda matéria ou forma de energia colocada em excesso no meio ambiente, que provoca uma mudança negativa na qualidade de alguma	FEPAM/RS – Glossário , 2010.

	parte da biosfera, podendo causar doenças, morte ou mesmo extinção de alguma espécie.	
Prejuízo	Medida de perda relacionada com o valor econômico, social e patrimonial de um determinado bem, em circunstâncias de desastre. Os prejuízos econômicos, após medidos, devem ser comparados com a capacidade econômica do município afetado pelo desastre, medida em termos de Produto Interno Bruto-PIB, volume do orçamento municipal e capacidade de arrecadação. Devem ser discriminados em função dos seguintes setores da economia: agrícola; pecuária; indústria; comércio; mineração; transportes. Os prejuízos sociais mais importantes relacionam-se com a interrupção do funcionamento ou com o colapso de serviços essenciais, como: assistência médica, saúde pública e atendimento de emergências médico-cirúrgicas; abastecimento de água potável; esgoto de águas pluviais e sistema de esgotos sanitários; sistema de limpeza urbana e de recolhimento e destinação do lixo; sistema de desinfestação e desinfecção do habitat e de controle de pragas e vetores; geração e distribuição de energia elétrica; telecomunicações; transportes locais e de longo curso; distribuição de combustíveis, especialmente os de uso doméstico; segurança pública; ensino.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Preparação para Desastre	Conjunto de ações desenvolvidas pela comunidade e pelas instituições governamentais e não-governamentais, para minimizar os efeitos dos desastres, através da difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos e da formação e capacitação de recursos humanos para garantir a minimização de riscos de desastres e a otimização das ações de resposta aos desastres e de reconstrução. Dentro de um planejamento global, incentiva-se o desenvolvimento de mecanismos de coordenação interinstitucional de órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa Civil. Em cada nível de governo, os órgãos que compõem o Sistema devem participar do desenvolvimento de planos de contingência	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.

	para o enfrentamento dos desastres previsíveis, considerando as ações de prevenção, resposta aos desastres e de reconstrução. O Programa de Preparação compreende: atualização da legislação pertinente; preparação de recursos humanos e interação com a comunidade; educação e treinamento das populações vulneráveis; organização da cadeia de comando, das medidas de coordenação das operações e da logística, em apoio às operações.	
Preservação Ambiental	Ações que garantem a manutenção das características próprias de uma ambiente e as interações entre os seus componentes.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Prevenção de Desastre	Conjunto de ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres naturais ou humanos, através da avaliação e redução das ameaças e/ou vulnerabilidades, minimizando os prejuízos socioeconômicos e os danos humanos, materiais e ambientais. Implica a formulação e implantação de políticas e de programas, com a finalidade de prevenir ou minimizar os efeitos de desastres. A prevenção compreende: a Avaliação e a Redução de Riscos de Desastres, através de medidas estruturais e não-estruturais. Baseia-se em análises de riscos e de vulnerabilidades e inclui também legislação e regulamentação, zoneamento urbano, código de obras, obras públicas e planos diretores municipais.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Prevenção de Riscos	Estudos que visam minimizar os riscos de desastres, buscando aumentar as margens de segurança e reduzir as probabilidades de ocorrência de acidentes ou minimizar os danos causados pelos mesmos.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Previsão de Danos	Parte do estudo de situação que, por antecipação, levanta a expectativa dos prováveis efeitos de diferentes tipos de desastre, em uma dada região em estudo.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Previsão de Tempo	Predição das condições meteorológicas para prazos curtos de tempo, em uma área específica. A previsão de tempo geralmente tem um grau de certeza maior que a de clima e é importante na prevenção de desastres	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.

	relacionados com a geodinâmica terrestre externa.	
Programa	Agenda organizada dos compromissos, propostas, instrumentos e atividades necessários para implementar uma política, podendo estar ou não integrada a um plano.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Projeto	Intervenção que diz respeito ao planejamento, à concepção, à construção e à operação de um empreendimento ligado a um setor produtivo ou uma obra ou infra-estrutura.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Qualidade Ambiental	Resultado dos processos dinâmicos e interativos dos elementos do sistema ambiental, define-se como o estado do meio ambiente, numa determinada área ou região, conforme é percebido objetivamente, em função da medição da qualidade de alguns de seus componentes, ou mesmo subjetivamente, em relação a determinados atributos, como a beleza, o conforto, o bem-estar.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Qualidade de Vida	Nível de bem-estar psicológico, social e médico de um indivíduo ou de uma população em função das pressões externas.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Reciclagem	Reutilização de recursos, especialmente os não renováveis, através de recuperação de detritos, reconcentração e refinação (reprocessamento) para uso.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Reciclagem	Reutilização de materiais que foram retirados do fluxo de resíduos.	FEPAM/RS – Glossário , 2010.
Reconstrução	Conjunto de ações desenvolvidas após as operações de resposta ao desastre e destinadas a recuperar a infra-estrutura e a restabelecer, em sua plenitude, os serviços públicos, a economia da área, o moral social e o bem-estar da população. A reconstrução confunde-se com prevenção, na medida em que procura: reconstruir os ecossistemas; reduzir as vulnerabilidades; racionalizar o uso do solo e do espaço geográfico; relocar populações em áreas de menor risco; modernizar as instalações e reforçar as estruturas.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.

Recuperação	Restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Recuperação de Área Degradada	Atividade que tem por objetivo o retorno do sítio degradado a uma forma de utilização, de acordo com um plano pré-estabelecido para o uso do solo, visando a obtenção de uma estabilidade do meio ambiente.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Recurso	Qualquer componente do ambiente que pode ser utilizado por um organismo. Ex. Alimento, solo, mata, minerais.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Recurso Natural	Qualquer recurso ambiental que pode ser utilizado pelo homem. O recurso será renovável ou não na dependência da exploração e/ou de sua capacidade de reposição.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Rede de Alarme	Sistema de comunicações estabelecido com a finalidade de difundir por todos os comandos interessados avisos de alarme sobre o movimento ou ação do inimigo ou sobre desastres iminentes.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Reflorestamento	Processo de replantio de árvores em áreas que anteriormente eram de floresta. Tem por finalidade proteger os mananciais, reduzir a erosão, a perda dos solos, o assoreamento dos rios e os deslizamentos de encostas; facilitar a infiltração da água no solo e reduzir os fenômenos de evapotranspiração; intensificar os processos de humificação do solo e participar do metabolismo de consumo de gás carbônico e da recuperação do oxigênio, dentre outras funções de recuperação ecológica.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Rejeito	Substância não econômica, separada do minério por beneficiamento. Pode estar na forma de fragmentos ou partículas secas, ou em via aquosa. Necessita ser depositada na área da lavra, em pilhas a seco, ou em reservatórios com água, confinados. Não pode ser lançada diretamente nos cursos naturais de água.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Resiliência	É a capacidade do indivíduo de lidar com problemas, superar obstáculos ou resistir à pressão de situações adversas sem entrar em surto psicológico. A resiliência também se trata de uma tomada de decisão quando alguém se	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.

	depara com um contexto de crise entre a tensão do ambiente e a vontade de vencer.	
Resposta aos Desastres	Conjunto de ações desenvolvidas imediatamente após a ocorrência de desastre e caracterizadas por atividades de socorro e de assistência às populações vitimadas e de reabilitação do cenário do desastre, objetivando o restabelecimento das condições de normalidade.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Restauração Ambiental	Processos utilizados para recompor ecossistemas, tendo em vista as condições iniciais naturais, as alterações registradas e os prognósticos resultantes do monitoramento.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Risco	. Medida de dano potencial ou prejuízo econômico expressa em termos de probabilidade estatística de ocorrência e de intensidade ou grandeza das consequências previsíveis. 2. Probabilidade de ocorrência de um acidente ou evento adverso, relacionado com a intensidade dos danos ou perdas, resultantes dos mesmos. 3. Probabilidade de danos potenciais dentro de um período especificado de tempo e/ou de ciclos operacionais. 4. Fatores estabelecidos, mediante estudos sistematizados, que envolvem uma probabilidade significativa de ocorrência de um acidente ou desastre. 5. Relação existente entre a probabilidade de que uma ameaça de evento adverso ou acidente determinado se concretize e o grau de vulnerabilidade do sistema receptor aos seus efeitos.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Risco	É a possibilidade de ocorrência de um dado processo ou fenômeno, e a magnitude de danos ou consequências sociais e/ou econômicas sobre um dado elemento, grupo ou comunidade. Quanto maior a vulnerabilidade, maior o risco.	Carvalho, C. S., Macedo, E. S. e Ogura, A. T. (Org.), Mapeamento de Riscos em Encostas e Margem de Rios , 2007, p. 26.

Risco Aceitável	Risco muito pequeno, cujas consequências são limitadas, associado a benefícios percebidos ou reais tão significativos, que grupos sociais estão dispostos a aceitá-lo. A aceitabilidade do risco diz respeito a informações científicas, fatores sociais, econômicos e políticos, assim como aos benefícios decorrentes desta condição.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Risco Ambiental	Possibilidade de dano, enfermidade ou morte resultante da exposição de seres humanos, animais ou vegetais a agentes ou condições ambientais potencialmente perigosas.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Risco Mínimo	Risco insignificante. Em termos práticos, nesta condição não há incentivo para modificar sistemas ou atividades que o provoquem.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Segurança Pública	Ausência de prejuízo aos direitos do cidadão, pelo eficiente funcionamento dos órgãos do Estado.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Sinergismo	Associação simultânea de dois ou mais fatores que contribuem para uma ação resultante superior àquela obtida por cada fator individualmente.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Sinistro	Grande prejuízo ou dano material. Ocorrência de prejuízo ou dano por incêndio, naufrágio ou outra causa ou a algum bem para o qual se fez seguro.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Sistema de Alerta	Conjunto de equipamentos ou recursos tecnológicos para informar a população sobre a ocorrência iminente de eventos adversos.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Sistema de Alívio	Conjunto de equipamentos e/ou de procedimentos, previstos no projeto, para responder a uma sequência de eventos acidentais, interferindo ou bloqueando a propagação do acidente e minimizando os danos, perdas e prejuízos.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010
Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC	Organizado por decreto, tem por competência planejar e promover a defesa permanente contra desastres, naturais ou provocados pelo homem, e atuar em situações de emergência e em estados de calamidade pública, integrando, no território nacional, ações de órgãos e	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.

	entidades públicas e privadas, em interação com a comunidade, objetivando prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações atingidas e recuperar áreas deterioradas por eventos adversos.	
Situação de Emergência	Reconhecimento legal pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando danos (superáveis) à comunidade afetada.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Terremoto	Movimento súbito do terreno, ocasionado pela passagem de ondas sísmicas. Os terremotos mais frequentes são originados por processos naturais, como a ruptura de um bloco de rochas, através de uma falha geológica. Explosões artificiais, erupções vulcânicas, deslocamento de terrenos e escorregamento de taludes podem provocar sismos menores. Os terremotos podem ser causados por explosões, impacto de meteoritos, grandes escorregamentos ou erupções vulcânicas. Os terremotos naturais, de efeito mais destrutivo, estão associados a processos tectônicos, quando ocorrem pela liberação repentina de tensões acumuladas no interior da crosta terrestre. (V. abalo sísmico).	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.
Topos de morros	Áreas compreendidas pelos cumes dos morros e montanhas e pelas encostas erosionais adjacentes a estes cumes.	Código Estadual de Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina, 2009.
Vulnerabilidade Ambiental	Conjunto de fatores ambientais de mesma natureza que, diante de atividades ocorrentes ou que venham a se manifestar, poderá sofrer adversidades e afetar, de forma vital ou total ou parcial, a estabilidade ecológica de região em que ocorre.	Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA , 2007.
Vítima	Pessoa que sofreu qualquer espécie de dano físico, psíquico, econômico ou social, em consequência de violência ou desastre.	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010
Vulnerabilidade	1. Condição intrínseca ao corpo ou sistema receptor que, em interação com a magnitude do evento ou acidente, caracteriza os efeitos adversos, medidos em termos de intensidade dos danos prováveis. 2. Relação existente entre	SEDEC - Glossário de Defesa Civil , 2010.

	<p>a magnitude da ameaça, caso ela se concretize, e a intensidade do dano consequente. 3. Probabilidade de uma determinada comunidade ou área geográfica ser afetada por uma ameaça ou risco potencial de desastre, estabelecida a partir de estudos técnicos. 4. Corresponde ao nível de insegurança intrínseca de um cenário de desastre a um evento adverso determinado. Vulnerabilidade é o inverso da segurança.</p>	
Zoneamento	<p>Definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz.</p>	<p>Siqueira, J. D. P. <i>et al.</i> Curso de EIA - RIMA, 2007.</p>
Zoneamento	<p>Atividade relacionada com a divisão, em zonas específicas, de uma área geográfica considerada. O zoneamento pode ser urbano, periurbano ou mesmo abarcar grandes áreas geográficas, servindo de base para os planos diretores de desenvolvimento urbano, municipais ou regionais. É realizado em função de profundos estudos geográficos, ecológicos, demográficos, econômicos e sociológicos, devendo considerar, de forma prioritária, as análises de risco e de vulnerabilidade da região a ser zoneada.</p>	<p>SEDEC - Glossário de Defesa Civil, 2010.</p>

APÊNDICE A – Principais legislações nacionais e estaduais analisadas

Quadro 1: Principais legislações nacionais e estaduais analisadas.

Legislação	Conteúdo
Constituição da República Federativa do Brasil/1998	Legislação Maior, orienta as garantias fundamentais, a organização do Estado, dos Poderes, a Organização Tributária, Econômica e Social, entre outros
Constituição do Estado de SC/1989	Legislação Estadual, trata dos princípios, garantias e direitos fundamentais, da administração pública estadual, organização dos poderes, entre outros
Resolução nº 2 do Conselho Nacional de Defesa Civil/1994, reeditada em 2007	Institui a Política Nacional de Defesa Civil
Lei 12.340/2010	Dispõe sobre o SINDEC, sobre as transferências que de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimentos de serviços essenciais, e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas, e outros
Decreto 7.257/2010	Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2/7/2010, para dispor sobre o SINDEC, sobre o reconhecimento de SE e ECP, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e outros
Lei 12.608/2012	Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres e altera outras leis.
Lei 10.925/1989	Dispõe sobre o SIEDC, FUNDEC e outros
Lei Complementar 534/2011	Cria a Secretaria de Estado da Defesa Civil
Lei 10.257/2001	Estabelece diretrizes gerais da política urbana e outros
Lei 6.938/1981	Política Nacional de Meio Ambiente
Lei 14.675/2009	Institui o Código Ambiental de Santa Catarina e outros
Lei 6.739, alterada pelas Leis	Cria o Conselho Estadual de Recursos Hídricos

Legislação	Conteúdo
8.093/1990, 8.360/1991, 10.007/1995, 10.644/1998 e 11.508/2000	
Habitação - Legislação Nacional	
Lei 11.124/2005, alterada pela Lei 11.578/2007	Dispõe sobre o SNHIS, cria o FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS
Assistência Social - Legislação Nacional	
Lei 8.742/1993, alterada pela Lei 12.435/2011.	Institui a LOAS
Resolução 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social	Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.
Assistência Social - Legislação Estadual	
Resolução Comissão Intergestores Tripartite (CIT) 17/2011-CEAS/SC	Pacto de Aprimoramento da Gestão do Estado de Santa Catarina – Quadriênio 2011- 2014.

APÊNDICE B - Roteiro de Entrevistas

Bloco A - Identificação:

- 1) Entidade:
- 2) Nome do Entrevistado:
- 3) Função:
- 4) Cargo:

Bloco B –

- 1) O que você entende por desastres socioambientais?
- 2) No seu trabalho você lida com tais situações? De que forma?
- 3) Em caso de resposta positiva à questão anterior, existe alguma normativa e/ou legislação para nortear a sua atuação diante de tais situações?
- 4) O que você entende por política pública de prevenção e desastres socioambientais?
- 5) Você considera que seu trabalho faça parte desta política? Se sim, como?
- 6) O que você entende por intersetorialidade?
- 7) Você considera o seu trabalho intersetorial? Por quê?
- 8) Existem aspectos da intersetorialidade no seu trabalho? Se sim, como você a percebe?
- 9) Quais os avanços e limites encontrados para um trabalho intersetorial no que diz respeito à estrutura técnica e administrativa?
- 10) Como vê a atuação da Secretaria a qual está vinculado no Grupo Integrado de Ações Coordenadas visando....sob o ponto de vista da intersetorialidade?
- 11) E em relação ao Grupo Reação?
- 12) Para você qual a importância e desempenho dos Conselho (Estadual de Meio Ambiente, Assistência Social, e de Defesa Civil) em relação à prevenção e respostas aos desastres socioambientais?

APÊNDICE C - Desastres Socioambientais em Santa Catarina e no Brasil

Tabela 1: Desastres Ocorridos entre 1980 e 2003 em SC

Ano das Ocorrências	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03
Inundação Brusca (Enxurrada)	6	0	3	3	6	7	0	9	6	24	22	11	12	30	45	23	6	37	33	-	32	120	39	75
Inundação Gradual (Enchente)	27	19	62	262	200	0	12	48	6	43	80	15	93	41	17	79	67	77	35	27	19	60	2	2
Escorregamento	9	3	17	18	3	0	1	3	2	13	8	1	0	12	18	7	0	1	0	-	2	45	7	12
Granizo	11	22	1	3	7	0	0	36	46	7	11	26	23	16	8	12	4	17	11	6	4	23	31	28
Quantidade de Desabrigados	576	1.128	521	233.024	155.200	2.421	3.757	65.310	25.813	8.355	34.646	26.227	149.128	7.889	50.421	28.625	2.471	29.478	23.110	716	1.664	10.169	1.019	1.793
Quantidade de Mortos	8	4	3	65	14	2	1	14	0	10	24	20	16	6	9	40	2	9	0	2	1	2	-	1
Quantidade de Municípios	49	47	79	249	247	7	13	120	58	82	189	58	125	73	67	98	69	139	116	40	68	199	185	108
Vendaval	11	9	17	7	43	0	1	66	1	26	10	26	16	17	9	10	9	12	43	8	11	33	35	65

Fonte: HERMANN, 2006.

Tabela 2: Número de Decretos Municipais quanto à Situação de Emergência ou Calamidade Pública entre 1999 e 2010 e Quantidade de Eventos Adversos.

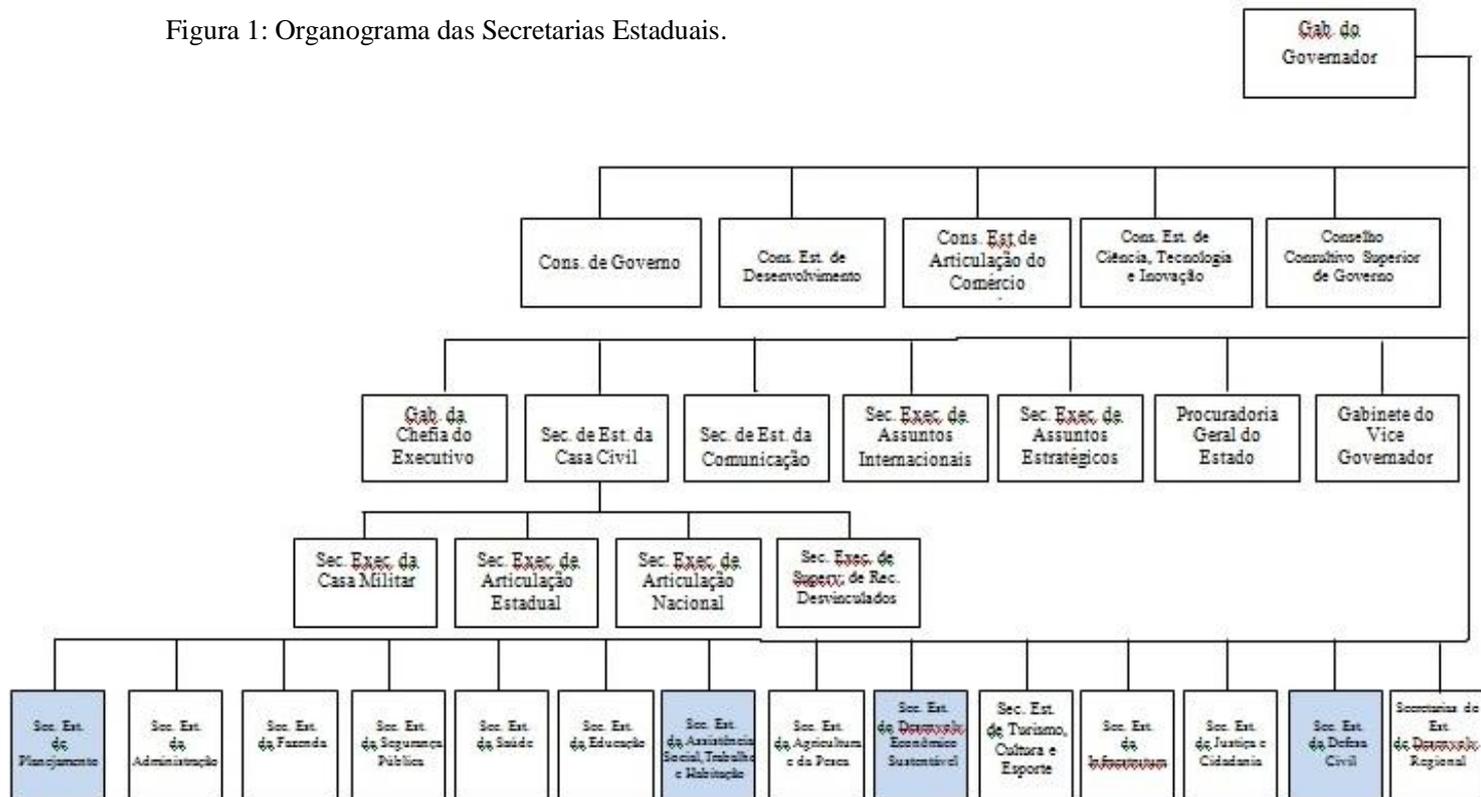
Ano das Ocorrências	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Acomodação de solo	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Alagamento	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Colapso ou exaurimento de recursos hídricos	-	-	-	-	-	1	-	1	-	1	1	-	-	4
Deslizamento	-	-	-	1	-	-	-	-	2	1	-	1	-	5
Erosão Fluvial	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Erosão Laminar	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	2
Escorregamento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Ciclone	-	-	-	-	-	-	5	-	-	12	-	1	-	18
Estiagem	53	31	1	107	23	153	182	194	-	67	147	1	-	959
Geadas	-	2	-	-	-	-	-	7	-	-	-	4	-	13
Granizo	6	4	3	25	11	26	16	11	30	20	30	6	-	188

Ano das Ocorrências	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Inundação Brusca (Enxurrada)	-	70	157	38	32	62	29	4	39	163	145	192	155	1086
Inundação Gradual (Enchente)	28	-	20	1	9	4	16	1	1	-	-	2	-	82
Inundação litorânea	-	-	7	1	1	-	1		-	-	-	-	-	10
Inundação Nevada	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
Ondas de Frio	-	-	-	-	1	-	-		-	-	-	-	-	1
Ressaca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	1	12
Seca	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Tornado	1	1	-	2	-	-	1	-	1	1	3	-	-	10
Vendaval	8	10	10	19	44	27	14	6	25	19	112	8	6	308

Fonte: Secretaria de Estado de Defesa Civil – Estatísticas (atualizado até abril de 2011).

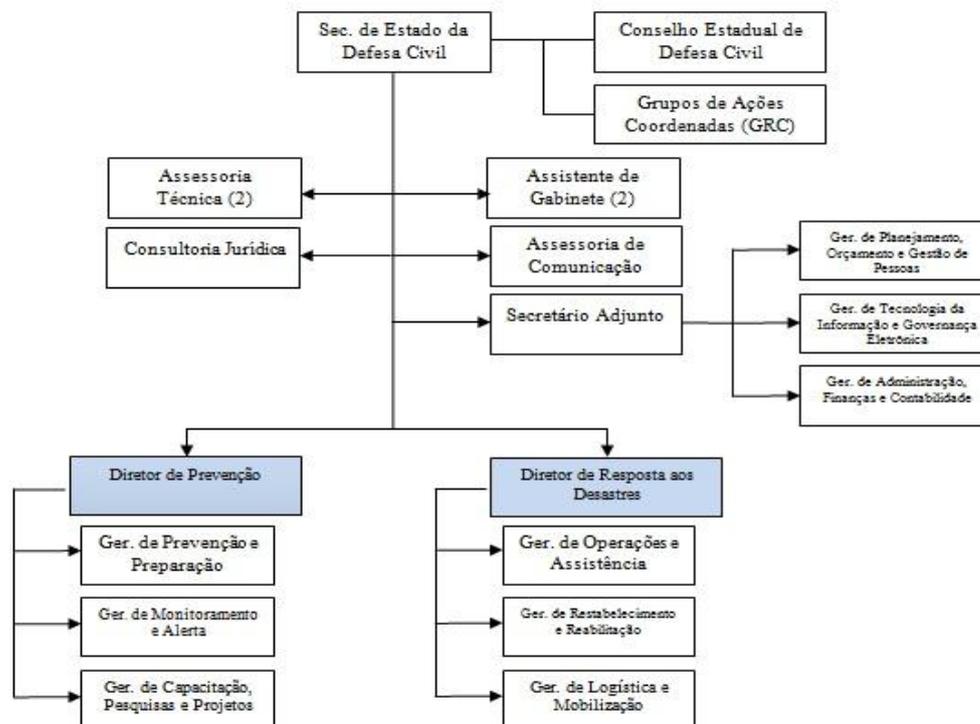
ANEXO A - Organogramas Secretarias

Figura 1: Organograma das Secretarias Estaduais.



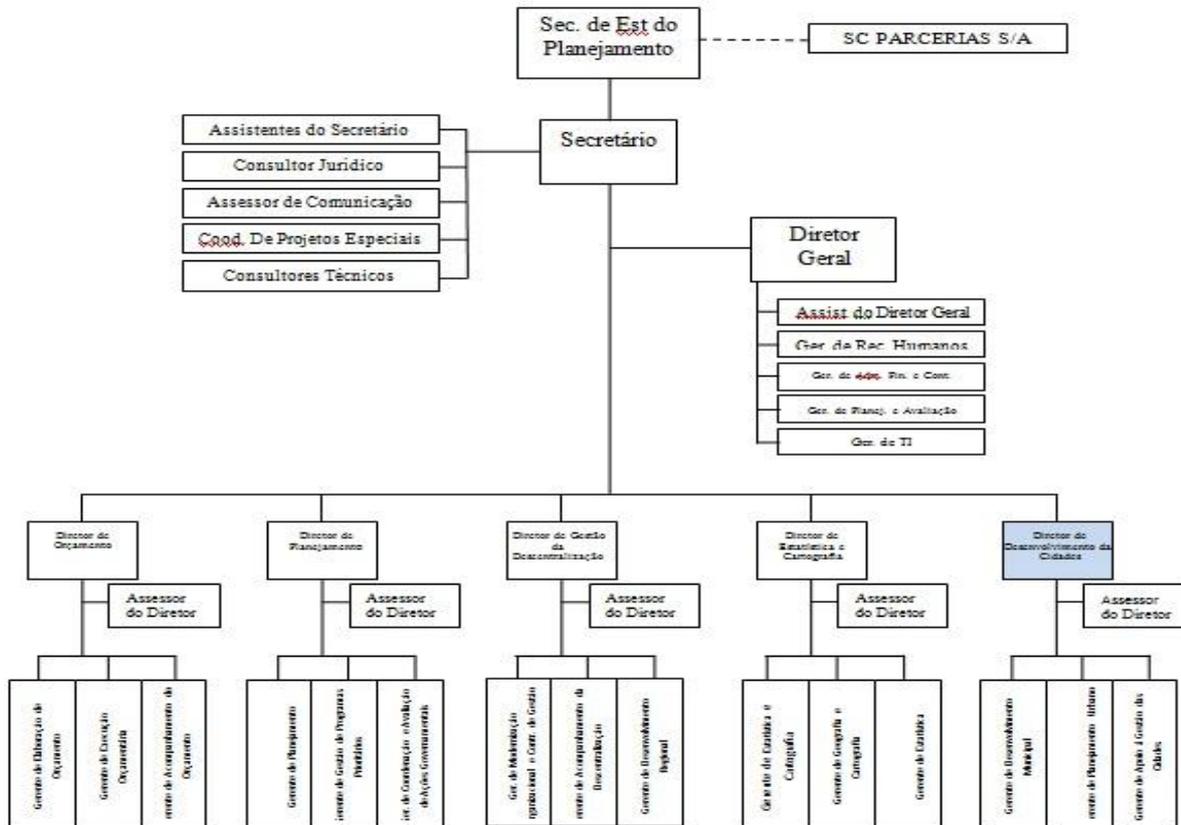
Fonte: Lei Complementar Estadual 381 e Secretaria de Estado de Planejamento

Figura 2: Organograma da Secretaria de Estado de Defesa Civil.



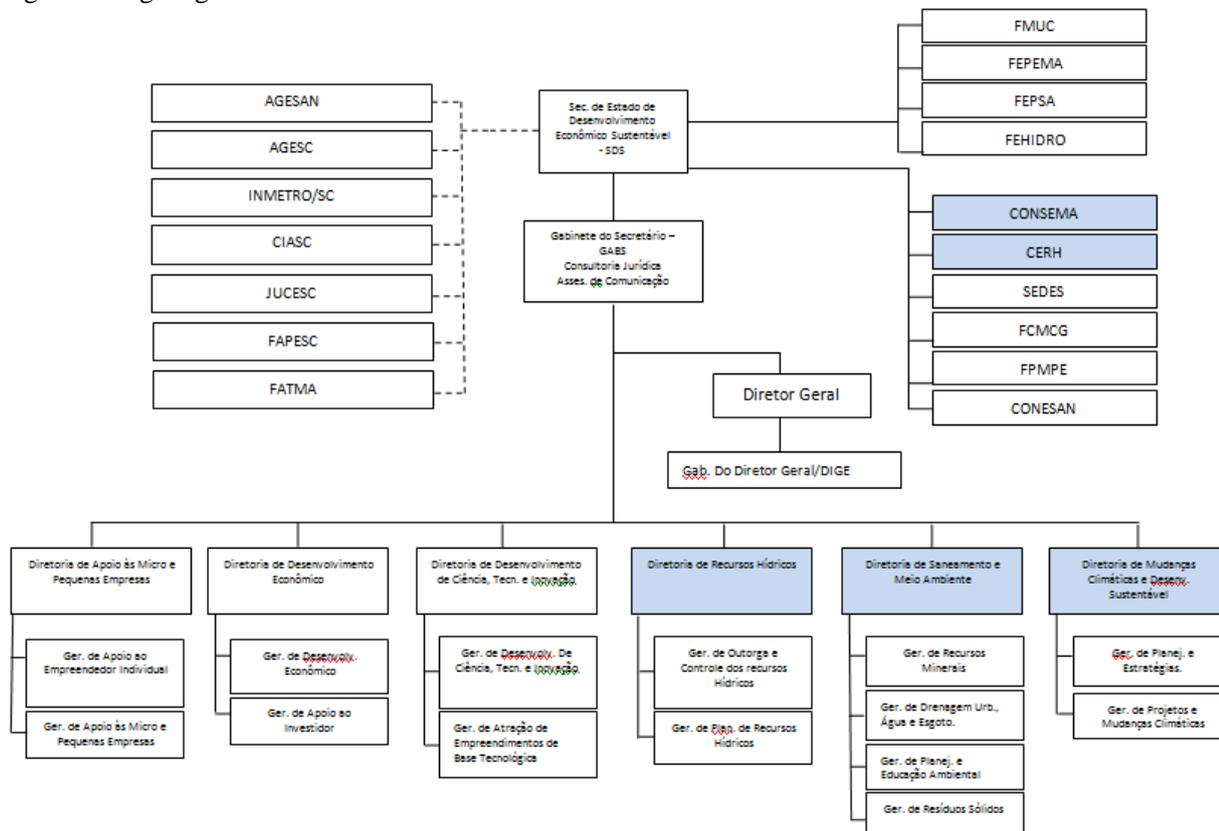
Fonte: Secretaria de Estado de Defesa Civil, 2011.

Figura 3: Organograma da Secretaria de Estado de Planejamento, 2011.



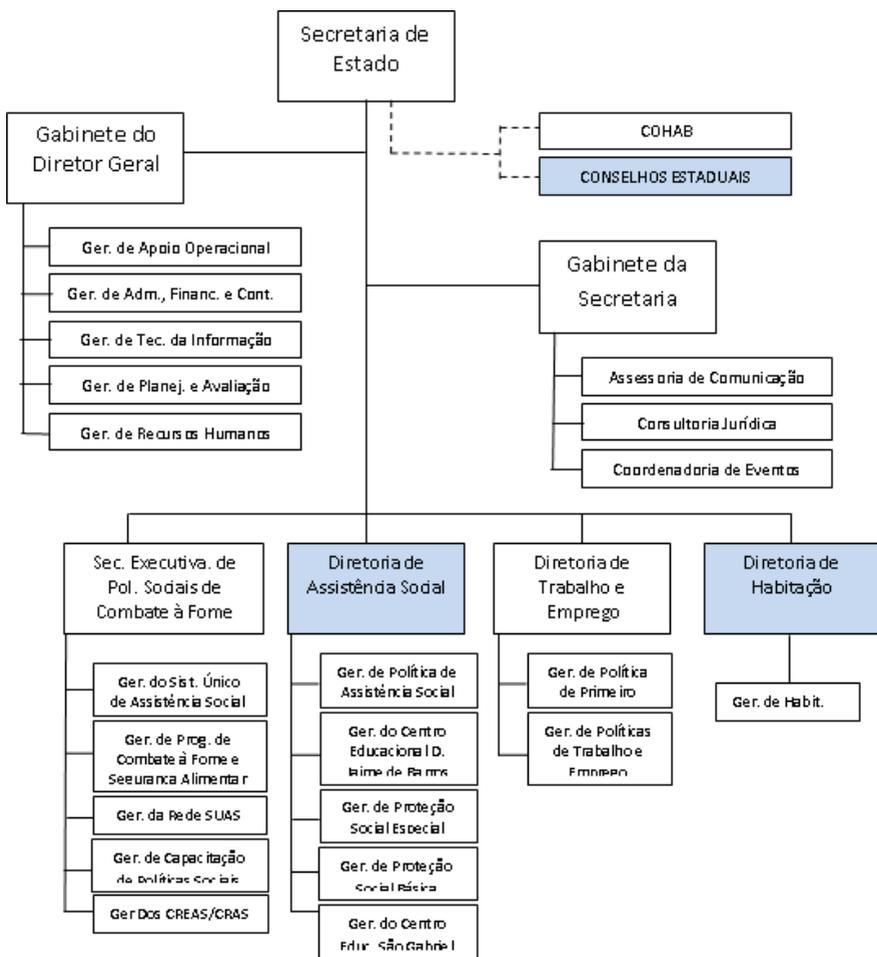
Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento, 2011.

Figura 4: Organograma da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável.



Fonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável.

Figura 5: Organograma da Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação.



Fonte: Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação, 2011.