



UNICAMP

ORLANDO LEONARDO BERENGUEL

**A ATUAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL NAS ENCHENTES
DO MUNICÍPIO DE CAPIVARI – SP**

CAMPINAS - 2012



NÚMERO: 189/2012

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

ORLANDO LEONARDO BERENGUEL

**A ATUAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL NAS
ENCHENTES DO MUNICÍPIO DE CAPIVARI - SP**

TESE DE DOUTORADO APRESENTADA AO
INSTITUTO GEOCIÊNCIAS DA UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE CAMPINAS PARA OBTENÇÃO DO
TÍTULO DE DOUTOR EM CIÊNCIAS, NA ÁREA DE
ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA
TERRITORIAL.

ORIENTADORA: PROFA. DRA. ARLÊUDE BORTOLOZZI

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE
DEFENDIDA PELO ALUNO ORLANDO LEONARDO BERENGUEL,
E ORIENTADO PELA PROFA. DRA. ARLÊUDE BORTOLOZZI

CAMPINAS/SP - 2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
CÁSSIA RAQUEL DA SILVA – CRB8/5752 – BIBLIOTECA “CONRADO PASCHOALE” DO
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
UNICAMP

B452a Berenguel, Orlando Leonardo, 1974-
A atuação do sistema nacional de defesa civil nas
enchentes do município de Capivari - SP / Orlando
Leonardo Berenguel. - Campinas, SP.: [s.n.], 2012.

Orientador: Arlêude Bortolozzi.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de
Campinas, Instituto de Geociências.

1. Planejamento urbano. 2. Defesa civil – Capivari
(SP) 3. Políticas públicas – Capivari (SP) 4. Catástrofes
naturais. I. Bortolozzi, Arlêude. II. Universidade
Estadual de Campinas, Instituto de Geociências. III.
Título.

Informações para a Biblioteca Digital

Título em inglês: The activities of National Civil Defence in case of flooding in the
Capivari (SP) city..

Palavras-chaves em inglês:

Urban planning
Civil defense – Capivari (SP)
Public policy – Capivari (SP)
Natural disasters

Área de concentração: Análise Ambiental e Dinâmica Territorial

Titulação: Doutor em Ciências.

Banca examinadora:

Arlêude Bortolozzi (Orientador)
Claudete de Castro Silva Vitte
Luci Hidalgo Nunes
Luciana Cordeiro de Souza Fernandes
Marinete Covezz

Data da defesa: 16-10-2012

Programa de Pós-graduação em: Geografia



UNICAMP

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA DE ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL**

AUTOR: Orlando Leonardo Berenguel

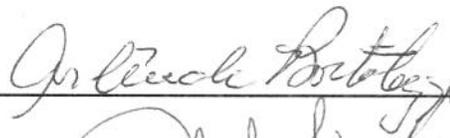
**"A Atuação do Sistema Nacional de Defesa Civil nas Enchentes do Município de
Capivari - SP"**

ORIENTADORA: Profa. Dra. Arlêude Bortolozzi

Aprovada em: 16/10/2012

EXAMINADORES:

Profa. Dra. Arlêude Bortolozzi



Presidente

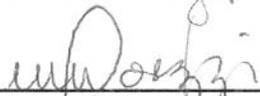
Profa. Dra. Claudete de Castro Vitte



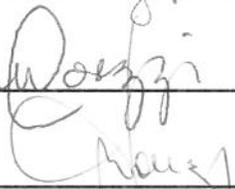
Profa. Dra. Luci Hidalgo Nunes



Profa. Dra. Marinete Covezzi



Profa. Dra. Luciana Cordeiro de Souza



Campinas, 16 de outubro de 2012.

Dedico este trabalho aos muitos servidores públicos, que, ao tomarem posse de seus cargos, buscam fazer seu trabalho com dedicação e honestidade sem se esconderem ou se blindarem com a burocracia do sistema público que serve para justificar a ineficiência. Minha homenagem é principalmente àqueles que ainda apresentam a capacidade de se indignar e de se solidarizar diante de populações sofridas e excluídas e que por elas trabalham.

Dedico esse trabalho a minha grande parceira, amiga, confidente e amor, Sheila Rizzo e aos meus filhos, Debora, Danilo, Daniely e Ketlyn, que, de tão especiais, acostumaram-se a não contestar o termo “tese” nos últimos anos, aceitando muitas vezes, a dificuldade que tive em equilibrar todos os papéis da minha vida: o de pai, marido, professor, pesquisador, filho. Espero dar tempo ainda de ensinar Ket a andar de bicicleta!

Agradecimentos

Primeiramente a minha orientadora professora Dra. Arlêude Bortolozzi, que generosamente divide seus conhecimentos e busca sempre manter reunidos seus alunos e ex-alunos, fazendo de nós um grupo de trabalho ativo e preocupado com o que vem acontecendo nas cidades brasileiras. Gostaria de agradecer o incentivo recebido durante todo o processo de construção dessa pesquisa e a convivência sempre muito rica e agradável, sem perder de vista a responsabilidade do trabalho sério, resultado de muita dedicação.

A Val e Gorete, que são mais que secretárias de um departamento, são verdadeiros anjos. Nunca esquecerei o que fizeram por mim, quando muitas vezes fui para o IG com minha pequena Dany, que, sem alternativas, carreguei comigo para as inúmeras reuniões de trabalho que tivemos nesses anos. Para minha surpresa, um dia fui apresentado a uma caixa de brinquedos que juntas mobilizaram para que as tardes da Dany fossem menos penosas. A doçura de vocês é uma marca indelével.

A professora Dra. Claudete de Castro da Silva Vitte pelas aulas maravilhosas e provocadoras que muito contribuíram para o meu desenvolvimento acadêmico. Gostaria também de agradecer os apontamentos no exame de qualificação, que só serviram para a conclusão dessa incrível tarefa que é pesquisar.

A professora Dra. Luci Hidalgo Nunes, pela sua generosidade em dividir seu conhecimento e material, pelas aulas organizadas e bem preparadas que serviram não só para o conhecimento dos seus alunos, mas para que eu adotasse como um modelo pedagógico positivo. Até hoje, copio sua estratégia de destacar as palavras-chave nas transparências que utilizo nas aulas para reforçar a importância do que está sendo dito. Agradeço também o cuidado e honestidade em apontar as falhas que apareceram no exame de qualificação e que me fizeram refletir e aprofundar o estudo.

As professoras Arlêude, Claudete e Luci por me incentivarem a retomar o caso do Município de Capivari. Estar mais próximo da população e ouvi-los, assim como igualmente dialogar com o poder público de Capivari, serviu para reforçar o desejo de investigar as políticas públicas, na escala que sempre achei importante, ou seja, na escala do próprio indivíduo nas suas relações sociais com a área do seu entorno e do mundo.

Ao Instituto de Geociências da Unicamp, pela disponibilização dos recursos e a toda equipe técnica que trabalha em prol da comunidade acadêmica do IG.

Especialmente aos moradores do Bairro do Moreto e Conjunto Habitacional Santa Teresa D´Avila pelas conversas e pelas informações que compartilharam para que este estudo pudesse ganhar maior possibilidade analítica.

À Neusa Vilares da Silva Pinto, diretora da Defesa Civil de Capivari - SP, por esclarecer e relatar as ações que são empreendidas no município.

À Secretária de Comunicação do Município de Capivari - SP, especialmente ao Mazinho, que prontamente me municiou com imagens e informações das enchentes na cidade.

Finalmente, gostaria de agradecer pelo incentivo, pela generosidade e por compartilhar o seu tempo me dando apoio o tempo todo para a conclusão dessa tese: à Profa. Marília Bestani, minha gratidão!

Santa Chuva

Vai chover de novo
Deu na TV
Que o povo já se cansou
De tanto o céu desabar
E pede a um santo daqui
Que reza a ajuda de Deus
Mas nada pode fazer
Se a chuva quer é trazer você pra mim
Vem cá, que tá me dando uma vontade de chorar
Não faz assim, não vá pra lá
Meu coração vai se entregar
À tempestade...
Quem é você pra me chamar aqui
Se nada aconteceu?
Me diz?
Foi só amor? Ou medo de ficar
Sozinho outra vez?
Cadê aquela outra mulher?
Você me parecia tão bem...
A chuva já passou por aqui
Eu mesma que cuidei de secar
Quem foi que te ensinou a rezar?
Que santo vai brigar por você?
Que povo aprova o que você fez?
Devolve aquela minha TV
Que eu vou de vez
Não há porque chorar
Por um amor que já morreu
Deixa pra lá
Eu vou, adeus
Meu coração já se cansou de falsidade...

(Música cantada por Maria Rita e composta por Marcelo Camelo)



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

**A ATUAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL NAS ENCHENTES NO
MUNICÍPIO DE CAPIVARI - SP**

ORLANDO LEONARDO BERENGUEL

RESUMO

Os chamados desastres naturais, se por um lado são acontecimentos que se associam aos efeitos das mudanças ambientais, por outro, e de forma mais frequente, dizem respeito à administração pública. Resultantes de decisões falhas, insuficientes ou inadequadas, quando da ocorrência desses eventos. Assim sendo, esta pesquisa tem origem na constatação do aumento dos desastres causados pelas enchentes no Brasil e na necessidade de analisar as políticas públicas instituídas para o enfrentamento dessas questões no país. O estudo parte do avanço da urbanização desordenada, característica comum das cidades brasileiras e do aumento das chuvas, que deflagram desastres que acabam por expor o modelo socioespacial segregacionista e excludente do território brasileiro. O Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC configura-se como uma macrodiretriz de abrangência territorial federal que organiza e orienta as ações de defesa civil, as quais devem ser providas pelos estados e municípios brasileiros. Esse Sistema é apresentado pela Secretaria Nacional de Defesa Civil como um eixo condutor para ações de prevenção, preparo e socorro em situações de emergência. Dentre suas atribuições, destaca-se o trabalho empreendido para o enfrentamento e redução dos impactos das enchentes nos municípios. Esta tese dedicou-se a analisar as relações, influências e interseções do SINDEC no caso do Município de Capivari – SP. A pesquisa utilizou documentos oficiais publicados pelo Ministério da Integração Social, da Secretaria Nacional de Defesa Civil, documentos oficiais da administração pública local, entrevistas com os moradores e representantes do poder público. Também buscou entrecruzar as contribuições do SINDEC no planejamento das ações que resultaram na remoção de famílias que habitavam áreas vulneráveis nos bairros pesquisados. O resultado da pesquisa demonstrou que todo o aparato organogramático e organizativo proposto pelo SINDEC só poderá ser efetivo se houver uma atuação dos órgãos de defesa civil na escala local. É a dimensão humana da atuação do SINDEC na escala municipal que poderá ser o elo integrador na busca de uma gestão integrada do território para as questões das enchentes urbanas.

Palavras-chave: território, defesa civil; políticas públicas; enchentes urbanas; desastres.



**UNIVERSITY OF CAMPINAS
INSTITUTE OF GEOSCIENCE**

**THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL CIVIL DEFENCE IN CASE OF FLOODING IN
THE CAPIVARI (SP) CITY.**

ORLANDO LEONARDO BERENGUEL

ABSTRACT

The natural disasters are events associated with the effects of environmental changes but it relates to public administration. Insufficient and inadequate decisions result in failure in the event of a natural disaster. This is the main point of study in this thesis. Thus, this research is based on the observation of the increased number of disasters caused by floods in Brazil and the need to analyze public policies instituted to face these issues. The increase of rainfall which cause disasters that ultimately expose the socio segregationist and exclusionary model of the Brazilian territory, along with the sprawling of unplanned urbanization are the initial points of this thesis. The National System of Civil Defense - SINDEC configures itself as a territorial scope of federal rules that organize and guide the actions of civil defense, which should be provided by the states and municipalities. This system is presented by the National Civil Defense as a driving force for prevention, preparedness and relief in emergency situations. Among its responsibilities, we highlight the work undertaken to confront and reduce the impact of floods in municipalities. This thesis is devoted to analyze the relationships, influences and intersections of SINDEC in the Municipality of Capivari - SP. The research was based on official documents published by the Ministry of Social Integration, National Secretariat of Civil Defense, official documents of the local public administration, interviews with residents and government representatives. It also highlights the contributions of SINDEC in planning the removal of families living in vulnerable surveyed areas. The research results showed that the apparatus proposed by SINDEC's organizational chart can only be effective if the civil defense agencies would act on a local scale. It is the effectiveness of the human element at SINDEC at the municipal level that may be the link in search of the integrated management of urban flooding issues.

Keywords: planning; civil defense; public policy; urban floods; disasters.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. AS ENCHENTES NO CONTEXTO DO TERRITÓRIO E DA ATUAL EXPANSÃO URBANA.....	7
1.1 A importância do conceito de território na formulação de políticas públicas	7
1.2 O avanço da urbanização e a dinâmica territorial.....	13
1.3 Federalismo, Descentralização e Municipalização	18
1.4 A gestão do território	23
1.4.1 O Planejamento Governamental numa concepção integrada	27
1.4.2 Instrumentos de Planejamento Governamental e a dimensão territorial	31
1.5 O contexto das enchentes no crescimento desordenado das cidades brasileiras	32
2. SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL - SINDEC	43
2.1 Defesa Civil Nacional	43
2.1.1 Política Nacional de Proteção e Defesa Civil	48
2.2 Defesa Civil no estado de São Paulo	57
2.3. A Defesa Civil no âmbito dos municípios	61
2.4 O Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC	65
2.4.1 A atuação do SINDEC.....	70
2.4.2 Os Instrumentos de Avaliação de Danos	73
2.5 Definições de desastres na visão da Defesa Civil	75
2.5.1 Classificação dos desastres	78
2.5.1.1 Enchentes e Inundações	79
3. PERSPECTIVA ANALÍTICA DO SINDEC ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA	83
3.1 Fundamentação teórica das políticas públicas.....	84
3.2 O SINDEC segundo a tipologia e os estilos das Políticas Públicas.....	87
3.3 Ciclo do SINDEC enquanto política pública	91
3.4 Participação na construção da proposta do SINDEC	98
3.4.1 Atores no processo de política pública	99
3.5 A Dimensão humana da atuação do SINDEC	103
4. ATUAÇÃO DO SINDEC NO MUNICÍPIO DE CAPIVARI – SP.....	109

4.1 Histórico de formação e dinâmica territorial do Município	109
4.2 Histórico das enchentes no município	114
4.3 O Bairro Moreto	122
4.3.1 A enchente de 2009 no Bairro do Moreto	134
4.4 A atuação da Defesa Civil do Município de Capivari e sua relação com o SINDEC	138
4.5 Um novo bairro: O conjunto Habitacional Santa Teresa D´Avila	146
5. Considerações Finais	159
6. BIBLIOGRAFIA.....	163

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Planejamento do Programa de Governo	28
Figura 2: Foto do deslizamento de terra em Teresópolis (RJ) 12 de janeiro de 2011 ..	37
Figura 3: Foto do deslizamento de terra em Nova Friburgo, Rio de Janeiro, 12 de janeiro de 2011	38
Figura 4: Foto do deslizamento de terra em Teresópolis (RJ) 12 de janeiro de 2011. ..	39
Figura 5: Foto enchente de Avenida Presidente Vargas, cidade do Rio de Janeiro, 1966	45
Figura 6: Ciclo da política pública.....	92
Figura 7: Foto da enchente ocorrida em fevereiro de 1970, Capivari – SP	115
Figura 8: Foto da enchente na Avenida do Carmo, 1970, Capivari - SP	116
Figura 9: Foto vista aérea do Bairro Vila Balan, 17 dezembro de 2009 Capivari – SP	118
Figura 10: Foto aérea da enchente no Bairro do Moreto, 17 de dezembro de 2009, Capivari – SP.....	119
Figura 11: Foto das áreas alagadas, dezembro de 2009, Capivari – SP	120
Figura 12: Foto Avenida Dr. Ênio Pires de Camargo, dezembro de 2009, Capivari – SP	121
Figura 13: Foto enchente na zona rural, dezembro de 2009, Capivari – SP	122
Figura 14: Foto do entulho da demolição, bairro do Moreto, Capivari – SP	123
Figura 15: Foto retirada das construções localizadas na margem do Rio Capivari, bairro do Moreto, Capivari SP	128
Figura 16: Marcas da enchente ocorrida em 2009, bairro do Moreto, Capivari – SP ..	129
Figura 17: Foto da escola municipal e ensino infantil, bairro do Moreto, Capivari - SP	131
Figura 18: Foto da escola municipal de ensino fundamental básico, Bairro do Moreto, Capivari – SP.....	132
Figura 19: Foto do posto de saúde, Bairro do Moreto, Capivari – SP	133
Figura 20: Foto do comércio Bairro Moreto, Capivari – SP	134
Figura 21: Foto da enchente no Bairro do Moreto em dezembro de 2009, Capivari – SP	135
Figura 22: Foto da enchente no Bairro do Moreto, dezembro de 2009, Capivari – SP	136

Figura 23: Foto da enchente no Bairro do Moreto, dezembro de 2009, Capivari – SP	137
Figura 24: Foto dos agentes da Defesa Civil no Bairro do Moreto, abril de 2012, Capivari – SP	142
Figura 25: Foto de moradores ocupando estrebarias, Conrado Rossi, Capivari – SP	146
Figura 26: Foto das demolições na Vila Balan, junho de 2011, Capivari – SP	147
Figura 27: Foto das demolições no Bairro do Moreto e permanência dos imóveis regularizados	148
Figura 28: Foto do aviso aos moradores do Bairro Santa Teresa D`Avila, Capivari – SP	149
Figura 29: Foto do padrão da casa Conjunto Habitacional Santa Teresa D´Avila, julho de 2012, Capivari – SP	150
Figura 30: Foto mudança dos moradores da área verde, Capivari – SP	152
Figura 31: Vista do Conjunto Habitacional Santa Teresa D´Avila, Capivari – SP	154
Figura 32: Aviso na entrada do conjunto habitacional Santa Teresa D´Avila, Capivari – SP	155
Figura 33: Espaço público do conjunto habitacional Santa Teresa D´Avila, Capivari – SP	156

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Dados das enchentes em 2011	40
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS

AL	- Alagoas
AVADAN	- Avaliação de Danos
CDHU	- Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CEDEC	- Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Estado de São Paulo
CENAD	- Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres
CEPED	- Centros Universitários de Estudos e Pesquisas sobre desastres
CETESB	- Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CGE	- Centro de Gerenciamento de Emergências
COMDEC	- Coordenadoria Municipal de Defesa Civil
CONDEC	- Conselho Nacional de Defesa Civil
CONPDEC	- Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
CPFL	- Companhia Paulista de Força e Luz
CPTEC	- Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos
DAEE	- Departamento de Águas e Energia Elétrica
DC	- Defesa Civil
EIRD	- Estratégias Internacionais de Redução de Desastres
EM-DAT	- Emergency Events Database
FUNCAP	- Fundo Especial para Calamidades Públicas
GEACAP	- Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IG	- Instituto de Geologia
IMESP	- Imprensa Oficial do Estado de São Paulo
INPE	- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IP	- Internet Protocol
IPT	- Instituto de Pesquisas Tecnológicas
IPTU	- Imposto Territorial Urbano
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei do Orçamento Anual

MAM	- Mapa de Ameaças Múltiplas
MT	- Mato Grosso
NOPRED	- Notificação Preliminar de Desastre
NUDEC	- Núcleo Comunitário de Defesa Civil
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAC	- Programa de aceleração do crescimento
PE	- Pernambuco
PNDC	- Plano Nacional de Defesa Civil
PNPDEC	- Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil
PPA	- Plano Plurianual
PPDC	- Planos Preventivos de Defesa Civil
REDEC	- Coordenadoria Estadual de Defesa Civil
RJ	- Rio de Janeiro
SC	- Santa Catarina
SENDEC	- Secretaria Nacional de Defesa Civil
SINDEC	- Sistema Nacional de Defesa Civil
SINDESB	- Sistema de Informações sobre Desastres no Brasil
SINPDEC	- Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

INTRODUÇÃO

O debate contemporâneo sobre desastres, quando abordado em relação aos seus efeitos para a sociedade, demanda ser pautado por um processo sócio-histórico mais abrangente, capaz de entrecruzar muitas variáveis que orbitam o problema.

Dentre as diferentes maneiras de abordar esta questão, trago meu olhar para onde os desastres na realidade são acontecimentos que dizem respeito à administração pública e suas falhas, insuficiências ou inadequações.

O termo desastre pode ser entendido como a tradução de uma situação de crise que ocorre num tempo social, ou seja, não necessariamente no tempo cronológico uma vez que envolve dimensões territoriais, econômicas, políticas e culturais.

Numa sociedade que forja sua territorialidade, coesão social e interlocução política no processo de exclusão dos pobres, mais do que na resolução da pobreza, corre-se o risco de uma relativa alienação do Estado frente ao necessário aperfeiçoamento da política de atendimento das emergências e das ações por ela balizadas.

Diante disso, propõe-se uma análise acerca dos desafios e das limitações presentes no Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC no que diz respeito a sua forma e estrutura enquanto política pública que funciona como uma macrodiretriz oriunda da esfera federal para orientar ações aos demais entes; a sua relação entre os diversos entes da federação e sua capacidade de articulação; a orientação diante dos desastres que se intensificaram; a tendência de agravamento das tensões, na relação do SINDEC com os afetados; ações tomadas pelos municípios resultadas do atendimento da macrodiretriz.

Para tal, pesquisar o território urbano é cada vez mais importante na medida em que as catástrofes nas cidades são recorrentes. Estas, muitas vezes, são caracterizadas pela falta de organização espacial e planejamento urbano, que favorecem os desastres, rompendo a dinâmica da natureza em diferentes cidades brasileiras, nos seus mais diversos aspectos.

O rompimento desse equilíbrio tem provocado desastres de extensão e profundidade cada vez maiores, sobretudo, com respeito às enchentes e deslizamentos de encostas que destroem, não só o patrimônio público e privado, como também comprometem a vida das pessoas que habitam esses territórios.

Contudo, os desastres suscitam que a administração pública vá adiante e atravesse a administração doméstica, forçando o que resta da condição humana dos afetados. Fere-se a estrutura da autoridade específica de cada família, deixa-se de garantir o direito à privacidade do grupo familiar, impede-se nos abrigos provisórios, como também na moradia alheia, o exercício de práticas concernentes aos *modos vivendi* de cada um dos membros das famílias afetadas, papéis complementares da esfera privada, expressões de afetividade e do conflito no interior do grupo são tolhidas; confunde-se a satisfação e necessidade de fazer algo para o indivíduo em prol dos demais componentes do grupo familiar, como deve fazê-lo para toda a coletividade do abrigo.

Lobster (1999), ao pesquisar o período entre 1988 e 1998 detectou que as inundações já representavam um terço das principais catástrofes naturais ocorridas no mundo. De fato, as tragédias têm sido anunciadas por vários pesquisadores que, ao buscarem relacionar, por meio da conjunção entre atmosfera mais instável e aquecida, a ocupação desordenada e a degradação de áreas naturalmente passíveis de inundações, passaram a explicar o aumento desses eventos na escala global. Porém, é no nível municipal que os impactos tornam-se visíveis, justificando, assim, o estudo específico para os municípios afetados.

Mattedi (1999) destaca que as particularidades do local de ocorrência devem ser consideradas como um instância fundamental na análise dos impactos provocados pelos desastres. O autor aponta que seria um “equivoco analítico supor que a formação de situações de emergência manifeste-se da mesma forma em todas as regiões e atinja todos os setores sociais da mesma forma”.

A cada ano são mais cidades brasileiras impactadas pelas enchentes e o caso de Capivari apenas mais um, numa estatística perversa de perdas humanas e materiais. No caso do estado de São Paulo (SP), as enchentes na capital paulista são plataforma de campanha para vereadores, prefeitos e governadores, pois o problema é

crônico. As enchentes se tornaram recorrentes em várias cidades brasileiras, embora estas possam ser explicadas por mais de um fator determinante.

Nesse cenário, os próprios acontecimentos vêm demonstrando a fragilidade das propostas das políticas públicas urbanas que pretendem reduzir os impactos das enchentes sobre as cidades. Porém, é possível inferir se o poder público está ou não contaminado por uma concepção, excessivamente gerencial, daqueles que pretendem tratar os municípios como se fossem empresas para criar plano de contingência que pode mitigar o problema mais pontual do momento, mas que não resolve estruturalmente as causas para o aumento das enchentes.

Estocar e distribuir colchões, água, comida, medicamentos e insumos de primeira necessidade para os desabrigados é remediar situações sem, contudo, solucionar os problemas motivadores de uma questão cada vez mais complexa.

Assim sendo, esta tese buscou investigar a atuação do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, principalmente em relação ao que preconiza para governos locais no sentido da redução das enchentes nos municípios brasileiros.

Dessa forma, como houve o aumento da incidência de enchentes nos municípios brasileiros, houve também o aumento do interesse das administrações públicas em solucionar o problema, principalmente no que se refere aos recursos angariados pelas prefeituras e pelos governos de estado.

Esta tese é fruto de uma pesquisa empírica, com dados qualitativos que apresentou como objetivo geral analisar a atuação do SINDEC no município de Capivari – SP, para compreender as interseções decorrentes das diretrizes e as ações tomadas propriamente ditas.

São objetivos específicos:

- Destacar as relações da ocupação desordenada como um fator agravante nos desastres deflagrados pelas chuvas;
- Revelar o esquema organogramático do Sistema Nacional de Defesa Civil;
- Analisar o Sistema Nacional de Defesa Civil com base na teoria das políticas públicas;

- Analisar a relação do SINDEC na instância do município de Capivari – SP.
- Revelar a necessidade para esta questão específica à importância de se aprofundar a compreensão de uma gestão integrada do território.

Foram adotados, como procedimentos metodológicos básicos para o desenvolvimento textual deste trabalho, a investigação teórica e em documentos oficiais publicados, fomentos do próprio SINDEC e entrevistas com moradores do Bairro do Moreto e do Conjunto Santa Teresa D´Avila bem como representantes do governo local de Capivari – SP.

Para a interpretação das falas dos entrevistados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo por meio do tema gerador: a dimensão humana da atuação do SINDEC. Segundo Chizzoti (2005) o objetivo desta técnica é compreender o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações implícitas ou ocultas.

Assim, no primeiro capítulo, são apresentados fatores que relacionam o avanço da urbanização e a incidência das enchentes em diversas cidades brasileiras, procurando explicitar o problema em níveis nacionais e não apenas no município, objeto de nossa análise.

No segundo capítulo, o estudo buscou explicitar as bases de funcionamento do SINDEC, incluindo seus desdobramentos para os governos locais.

Já, no capítulo terceiro, pautado nas teorias que embasam as políticas públicas, o SINDEC é analisado em relação à sua concepção, revelando-se por vezes bastante burocratizado e generalizante.

No quarto e último capítulo, o Caso de Capivari – SP é apresentado buscando-se considerar a dinâmica territorial, o histórico da ocupação do município e as ações empreendidas pelo poder público local nas interferências e interseções geradas pelo Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, como base de uma política territorial que toma as ações para a redução dos efeitos das enchentes.

Como se poderá notar, este estudo pretendeu aliar as ações dos poderes públicos e dimensioná-las nas vozes, muitas vezes esquecidas, dos vitimados.

Portanto, esta tese se apresenta como um importante estudo teórico prático das políticas públicas urbanas que procurou contribuir para a compreensão das dramáticas e frequentes enchentes urbanas nas cidades brasileiras.

1. AS ENCHENTES NO CONTEXTO DO TERRITÓRIO E DA ATUAL EXPANSÃO URBANA

1.1 A importância do conceito de território na formulação de políticas públicas

Existem diferentes abordagens sobre o conceito de território para a geografia. Trata-se de um de seus conceitos mais importantes, sobre os quais foram desenvolvidas várias reflexões. Dependendo da linha e das concepções teórico-metodológicas, é dada ênfase a diferentes aspectos, tais como econômico, político, cultural ou ainda pelo entrelaçamento dos diferentes fatores que explicam o conceito e a dinâmica de um espaço em construção.

Nesse sentido, o conceito de território proposto por Dematteis (2005, p.9), “não é aquele sem atores, de quem o reduz a um conjunto de ecossistemas regidos por leis naturais, nem aquele das ciências sociais e políticas abstratas, que compreendem o território como um simples espaço de interação entre atores, privado de relações com a materialidade do ambiente natural construído” e sim um conceito de território como algo bem diferente dessas “simplificações e reduções”, o território como resultado “de um conteúdo, meio e processo de relações sociais”.

Haesbaert e Limonad (2007) em seu artigo dizem que é possível partir de uma comprovação visivelmente comum, a de que “sem dúvida o homem nasce com o território, e vice-versa, o território nasce com a civilização”. Dessa forma, para esses autores, os homens, ao reconhecerem “o espaço em que se inserem (visão subjetiva) e ao se apropriarem, ou em outras palavras, cercarem estes espaços (visão objetiva), constroem e, de alguma forma, passam a ser construídos pelo próprio território”.

O conceito de território é complexo e está em constante mudança, pois, se entendido como meio e processo de relações sociais, estas naturalmente se ajustam conforme o seu tempo. Saquet (2007) aponta que as novas abordagens do território

devem incorporar as articulações entre as dimensões sociais em unidade entre si e com a natureza exterior ao homem, o processo histórico e a multiescalaridade das dinâmicas.

Saquet (2007, p.24) diz que entender o território apenas como produto de centralidades e autoridades é reduzir o seu potencial para revelar as complexas relações que seu conceito pode alcançar. Para Saquet (2007), isso ocorrerá quando houver a superação das concepções simplistas que compreendem os territórios sem sujeitos sociais, ou esses sujeitos sem territórios, criando assim um processo de “apreender a complexidade e a unidade do mundo da vida”, material e imaterial.

Para Raffestin (1993, p.143), o conceito de território é subjacente ao conceito de espaço, pelo caráter político e pela sua própria compreensão do que seja espaço geográfico. Nessa abordagem, o território é tratado, principalmente, sob uma evidência político-administrativa, ou seja, o território nacional (o espaço físico onde se localiza uma nação), um espaço onde se delimita uma ordem jurídica e política, um espaço medido e marcado pela projeção do trabalho humano com suas linhas, limites e fronteiras.

Para Raffestin (1993), ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, o homem territorializa este espaço. Assim, o autor entende o território como sendo um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia ou informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Na análise, a construção do território revela relações marcadas pelo poder, o que exige enfatizá-lo como uma categoria essencial para a compreensão do território, que é o poder exercido por pessoas ou grupos, sem os quais não se define o mesmo. Poder e território, apesar da autonomia de cada um, estes serão enfocados conjuntamente para a consolidação do conceito de território.

Souza (2001) vê o território como resultado das relações políticas e culturais, ao identificar, nas grandes metrópoles, grupos sociais que estabelecem relações de poder, formando estes no conflito, pelas diferenças culturais. Ele destaca que o território é um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder, e que o poder não se restringe ao Estado e não se confunde com violência e dominação, devendo o seu

conceito alcançar mais que o território do Estado-Nação. Dessa forma, Souza (2001) propõe que o conceito deste se transmute como uma alternativa de desenvolvimento, como processo de auto-instituição da sociedade rumo a uma maior liberdade e menor desigualdade. Para o autor, sociedade autônoma é aquela que defende e administra livremente seu território, sem perder a materialidade que o constitui, acreditando ser este o fundamento mais imediato de sustento econômico e de identificação cultural de um grupo.

Em resumo, para Souza (2001), o território tem múltiplas vertentes com diversas funções, assumindo, com isso, a existência de diferentes territórios, principalmente nas grandes cidades, como o território da prostituição, do narcotráfico, dos homossexuais, das gangues e outros, que podem ser temporários ou permanentes. Esses territórios, oriundos das suas funções, não podem ser ignorados pelo poder público, a preço de se tornarem incontroláveis no futuro, como é o caso das ocupações em áreas de risco.

Saquet (2007) enfatiza a ideia de poder constante na discussão sobre território, quando o compreende produzido no espaço da relação temporal em situações de poder engendradas por um determinado grupo social, independentemente do tempo e escala. Para ele, no território existe uma pluralidade de sujeitos, em relação recíproca, contraditória e de unidade entre si, no e com o lugar e com os outros lugares e pessoas, ou seja, identidades. Para esse autor, as bases do território entendidas como as redes de circulação e comunicação, as relações de poder, as contradições e a identidade, interligam-se, fundem-se umas nas outras numa trama relacional em tempos e escolas indissociáveis.

Andrade (1995, p. 19) faz uma análise da questão do território no Brasil, retratando-o profundamente por uma ótica política e econômica de ocupação do espaço. A exemplo de Raffestin (1993), a ideia de poder é uma forte determinante na análise do território feita por Andrade (1995), quando aponta que o seu conceito não deve ser confundido com o de espaço ou lugar.

Para Andrade (1995), o território está associado à ideia de poder, de controle, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que ignoram as fronteiras políticas. Nota-se que o território pode ser entendido como o

controle administrativo, fiscal, jurídico, político, econômico, efetivo, do espaço ou de uma região e, ao fazer uma diferenciação entre espaço e território, o autor busca associar o conceito de território à ideia de integração nacional de uma área efetivamente ocupada pela população, pela economia, produção, comércio, transportes, fiscalização etc. São no território que as relações capitalistas efetivamente se fazem presentes.

Para Caio Prado Júnior (1987), o território é sempre visto como porção territorial, palco dos acontecimentos econômicos e das transformações vivenciadas pela sociedade. Na obra mencionada, os ciclos econômicos e as transformações do território em razão da economia são as vertentes predominantes na abordagem do autor.

Já as importantes contribuições de Milton Santos para a construção do conceito de território, em várias de suas obras, buscam o questionamento da validade de se estudar este conceito, destacando a importância maior de se compreender sua categoria, uma vez que, para o autor é na base territorial que tudo acontece, mesmo as configurações e reconfigurações mundiais, influenciando o espaço territorial propriamente dito.

Santos (1996) entende que a formação do território é algo externo e a periodização da história é o que define como este será organizado, ou seja, o que ele será e como serão as suas configurações econômicas, políticas e sociais.

Na sua obra *Metamorfoses do Espaço Habitado* (1996), o autor nomeia território como configuração territorial e define-o como um todo. Quanto ao espaço, é conceituado como a totalidade verdadeira, semelhante a uma associação entre a configuração territorial, a paisagem e a sociedade.

O território pode ser distinguido pela intensidade das técnicas trabalhadas, bem como pela diferenciação tecnológica dessas técnicas, uma vez que os espaços são heterogêneos, caracterizados, para Santos (2002), pelos meios de produção, pelos objetos e coisas, pelo conjunto territorial e pela dialética do próprio espaço. Somado a tudo isso, o autor vai mais adiante e consegue penetrar, conforme suas proposições e metas, na intencionalidade humana.

O conceito de território transcende ao entendimento do limite político administrativo, alcançando a ideia de espaço efetivamente usado pela sociedade. É

neste espaço que as relações sociais acontecem, dando ao território uma categoria de análise de uso, ou seja, território usado. É na diversidade dos conceitos atribuídos ao espaço que sua semântica assume distintos significados, como o espaço do autóctone, o espaço do migrante, o espaço do urbanista, o espaço das empresas, o espaço da política, emprestando diferentes acepções ao uso da palavra espaço, ora apresentado como algo vazio a ser completado, ora como produto, ora como meio, mas o que realmente interessa é o “espaço do homem” (SANTOS, 1996), espaço humano, “[...] que contém e é contido por todos esses múltiplos espaços” (SANTOS, 1979, p.120).

Para Bortolozzi (2011), a análise dos conflitos pela perspectiva do território fornece entendimento indispensável à apreensão da sua dinâmica, sobretudo por seu conteúdo político, acrescentando que o conceito de território, como já apontado por Santos e Silveira (2001) só poderá tornar-se uma categoria de análise social, quando entendido como território de “usado”. É a partir então, do uso deste, que ocorre a possibilidade de articular-se a materialidade, que inclui a natureza e o seu uso, com a ação política. Isto porque o território usado não é estático e sim dinâmico, transformador, e mostra as contradições da sociedade ao revelar os processos históricos cristalizados nos seus objetos.

Na concepção de Haesbaert (2002), o território é formado por três estruturas que se relacionam como um sistema permanente de trocas:

a) estrutura jurídico-político, segundo a qual, “o território é visto como um espaço delimitado e controlado sobre o qual se exerce um determinado poder, especialmente o de caráter estatal”;

b) estrutura cultural, que “prioriza dimensões simbólicas e mais subjetivas, o território visto fundamentalmente como produto da apropriação feita através do imaginário e/ou identidade social sobre o espaço”;

c) estrutura econômica, “que destaca a desterritorialização em sua perspectiva material, como produto espacial do embate entre classes sociais e da relação capital-trabalho”.

Para Cataia (2011), o território sempre provocou referências identitárias, sociais, políticas, jurídicas e econômicas, intensificando “os debates sobre nacionalidades, regiões e lugares, que circundados por fronteiras políticas,

individualizam-se jurídica e politicamente”. Segundo ele, o território reaparece nas cidades medievais italianas, mas o seu significado moderno tem destaque “quando Estado e soberania passam a compor uma única ordem territorial”. Cataia (2011) diz que é a partir de “então que esse modelo de Estado territorial se difundiu para o mundo todo, porém, com as conhecidas e profundas desigualdades no exercício da soberania entre os Estados”. Segundo esse autor, esse “modelo obteve êxito em sua difusão porque é eficaz para o exercício do poder, tanto na relação Estado/cidadãos, quanto nas relações interestatais (as lutas pelas hegemonias)”. Dessa forma, segundo ele (2011), “o território seria um mero reflexo da ação do Estado, e este seria visto como a única fonte de poder capaz de modelar o território à sua imagem”.

Nesta perspectiva, o território é a jurisdição de um Estado, a projeção espacial de sua soberania e de sua autoridade, não havendo subespaço da superfície da Terra que escape a essa racionalização. Assim, o mundo é dividido em entidades políticas, no interior das quais se exerce o poder do Estado (MORAES, 2002)

Milton Santos (1994), ao fazer a crítica do “território usado”, apresenta características como densidade e rarefação. A densidade está relacionada com a ocupação do território pela população e seu entendimento desdobra-se entre as densidades técnicas e informacionais, reguladoras da vida coletiva. As densidades técnicas e informacionais definem novas realidades espaciais que aprofundam a distância entre ricos e pobres.

Milton Santos afirma que as funções do espaço geográfico no uso do território são interpretações de que o espaço é um campo de forças que vai desde os sistemas de objetos e sistemas de engenharia aos movimentos da população e extensão da cidadania. O autor, em “A Natureza do Espaço” (2000), mostra que o mundo é apenas um conjunto de possibilidades, cuja efetivação depende das oportunidades oferecidas pelos lugares.

Milton Santos e Maria Laura Silveira acrescentam à crítica do “território usado” as ideias de fluidez e viscosidade como “sistemas de engenharia que produzem os movimentos, interessando diretamente à divisão territorial do trabalho” (SANTOS & SILVEIRA, 2005). Esses sistemas de engenharia (infraestruturas, sistemas viários, e

outros) contribuem para a fluidez, servem para dotar o território de circulação e, por serem seletivos, resultam em segregação.

Pautando-se nas ideias de Santos, vê-se que é no território que se manifestam as dimensões das experiências humanas envolvidas no propósito teórico-político de apreensão da totalidade concreta, que está sempre em movimento e em constantes transformações, ou seja, para o autor não é uma, mas sim, múltipla (conjunto de objetos e ações, que nesse caso podemos destacar como a própria atuação do SINDEC). Sendo assim, deve ser compreendida nas suas relações das diferentes escalas espaciais, diferentes aspectos (políticos, econômicos, sociais, culturais) e diferentes esferas políticas, porque, nessa apreensão da totalidade concreta, está compreendida a perspectiva de uma gestão integrada do território. O uso do território só pode acontecer quando existe o sentimento de posse ou o de pertencer, entendido também como territorialidade. Esse sentimento de pertencer, não exclusivamente do homem, é a preocupação com o destino e o futuro, atribuindo um caráter político de existência ao território e o uso deste configura-se na conjunção da materialidade, dos recursos naturais, do trabalho e da política.

1.2 O avanço da urbanização e a dinâmica territorial

A distribuição da população no espaço, favorecendo uma concentração regionalmente diferenciada no país nos últimos 50 anos do século XX, está intrinsecamente ligada às mudanças econômicas, políticas e sociais ocorridas na sociedade brasileira.

O período, compreendido entre os anos 1930 e 1970, foi considerado por Seabra (2004, p. 192) como o mais importante se considerarmos as questões da estruturação do fenômeno urbano no Brasil, uma vez que no bojo do intenso êxodo rural, um modo de vida foi constituído pela concentração das pessoas nas cidades, ganhando uma realidade complexa, fruto das relações da cidade e do campo.

Essa distribuição diferenciada da população no território ratifica indiretamente a concentração das atividades econômicas mais dinâmicas em áreas específicas, bem como os efeitos do processo de urbanização que implicou deslocamentos sucessivos e constantes da população das áreas rurais para as áreas urbanas. Assim, o processo de urbanização acompanhou o crescimento industrial, contribuindo para uma transferência considerável da população das cidades pequenas para as cidades grandes e para as áreas metropolitanas de maior porte. A urbanização se coloca em cada etapa do desenvolvimento nacional como uma modalidade específica da divisão do trabalho, particularmente, entre o campo e cidade.

Segundo Lefebvre (1971, p. 12), o advento de uma era urbana não fez desaparecer as contradições e conflitos das eras anteriores, a industrial e agrária, mas, ao assumir-se a possibilidade da existência de uma simultaneidade entre elas, interações, desigualdades de desenvolvimento, estas contradições não superadas se acumulam.

Nesse sentido, a análise da urbanização, especialmente sob as condições das relações sociais capitalistas e da acumulação capitalista, nos conduz a investigar as mudanças e seus efeitos provocados no âmbito da sociedade brasileira, entendendo como todo esse processo gerou e tem gerado uma sequência de problemas em todas as instâncias da vida dos cidadãos nas cidades.

Harvey (1980, p. 375) entende que, para trabalhar as questões urbanas, é necessário tratar da temporalidade do capital imobilizado. Assim, “o espaço é um atributo material de todos os valores de uso”, ou seja, “o trabalho útil concreto produz valores de uso em determinados lugares”. Tal afirmativa contribui para a identificação de dois espaços: o dos objetos em si produzidos pelo trabalho, ou não e aquele determinado pelos locais onde estes são produzidos e consumidos. Para Harvey (1980), o capitalismo produz uma geografia histórica distintiva, pois, após formar-se a paisagem física e social da urbanização de acordo com os critérios caracteristicamente capitalistas, certos limites se interpõem nas vias futuras do desenvolvimento capitalista. Isso implica que, embora o processo urbano sob o capitalismo seja moldado pela lógica da circulação e acumulação do capital, aqueles critérios modelam as condições e as circunstâncias da acumulação do capital em pontos posteriores do tempo e do espaço.

Para ele, talvez os capitalistas, assim como os demais, lutem para promover sua própria geografia histórica e não fazem isso sob circunstâncias históricas e geográficas de sua própria escolha individual, mesmo quando desempenham um papel coletivo importante e mesmo que seja determinante ao moldar as circunstâncias. Essa relação de duas vias de reciprocidade e dominação (em que tanto os capitalistas como os trabalhadores são dominados e coagidos pelas suas próprias criações), pode ser mais bem apreendida teoricamente em termos dialéticos. Desse ponto de vista, a construção do conceito de cidade vem tanto do produto, como da condição dos processos sociais de transformação em andamento na fase mais recente do desenvolvimento capitalista (HARVEY, 1980 p.166).

Diversas evidências também podem ser apresentadas para sustentar a importância da urbanização para o desenvolvimento político, cultural e industrial do século XX, assim como para a expansão subsequente das relações sociais capitalistas em relação aos países menos desenvolvidos, que agora possuem cidades que, de forma dramática, mais crescem no mundo (HARVEY, 2005, p. 166).

Com muita frequência, no entanto, o estudo da urbanização se separa do estudo da mudança social e do desenvolvimento econômico, como se o estudo da urbanização pudesse, de algum modo, ser considerado um assunto secundário ou produto secundário passivo em relação a mudanças sociais mais importantes e fundamentais (HARVEY, 2005, p. 166).

Um dado histórico que ajuda no entendimento do processo da urbanização é o entendimento da localização. Para Villaça (1998, p.72), existe um consenso de que o espaço urbano é produzido, pois para este autor, todo o espaço social o é. Assim como Harvey (2005), Villaça (1998) mantém a ideia de que o espaço urbano é produzido pelo trabalho social despendido na produção de algo socialmente útil. São dois os produtos desse trabalho, a saber: o primeiro, em relação aos produtos em si – os edifícios, as ruas, as praças, as infraestruturas; o outro é o valor produzido pela aglomeração (VILLAÇA 1998, p.72).

A aglomeração tem sua base na industrialização que se caracteriza pelo predomínio da atividade industrial sobre as outras atividades econômicas. Devido ao

caráter urbano da produção industrial, as cidades transformaram sua base territorial, pois nela se concentram capital e força de trabalho (MOURA, 2009).

O processo histórico-geográfico da urbanização no Brasil pode ser encontrado em vários autores que se dedicaram a registrá-lo, incluindo Milton Santos (1993). Para o autor, o processo de urbanização brasileira foi num determinado momento muito mais da formação das cidades do que resultado de um processo de urbanização propriamente dito e que o urbanismo é uma condição moderníssima, uma vez que, até a segunda metade do século XX, a sociedade brasileira era predominantemente agrícola. Outro aspecto, é que esse processo não foi e não é homogêneo. O Brasil foi, durante muitos séculos, um grande “arquipélago” formado por subespaços que evoluíam conforme suas relações, conduzidas pelos seus polos dinâmicos internos.

É no século XX que se alcança a urbanização praticamente generalizada da sociedade e a urbanização do território, que na sua abordagem teórica é dada como uma superação de um longo período de urbanização seletiva (litorânea – mesmo antes da mecanização do território). É nesse período que se vê a passagem do Brasil rural para o Brasil urbano; o modo de vida torna-se definitivamente urbano, resultando numa nova demografia e numa nova demanda terciária (SANTOS, 1993). Segundo Santos (1993), essas são possíveis explicações para essa generalização da urbanização, que pode ser alicerçada nos sistemas de engenharia (materialidade) e no sistema social, com profundas mudanças ao longo dos anos. De um lado, a implantação das estradas de ferro, a melhoria dos portos, a criação dos meios de comunicação, a construção de uma malha viária atribuindo ao território uma nova fluidez e do outro, a instalação do comércio nacional e internacional, formas capitalistas de produção do trabalho, consumo, que acabam por efetivar essa fluidez. Mas, esse processo não representa a totalidade do território brasileiro. Trata-se de uma integração limitada, do espaço e do mercado, de que apenas participa uma parcela das regiões. A divisão do trabalho que se opera dentro dessa área é um fator de crescimento para todos os subespaços envolvidos no processo e constitui um elemento de sua crescente diferenciação em relação ao resto do território brasileiro.

É com base nessa nova dinâmica que o processo de industrialização se desenvolve atribuindo ao estado de São Paulo a dianteira, que passa a polarizar, ao

longo do tempo, o desenvolvimento econômico e social, ainda que em cada período se apresente de forma particular.

Ao longo do século XX, sobretudo na segunda metade, o processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com o processo de pobreza, em que a cidade passa a servir como palco (SANTOS, 1993). Assim, essa pobreza pode ser explicada por meio de alguns fatores, tais como a migração de trabalhadores rurais para a cidade, a indústria moderna que trabalha com um número cada vez menor de operários e o setor terciário que remunera mal seus trabalhadores e que não garante uma ocupação adequada as suas necessidades de sobrevivência, razão pela qual podemos observar um crescente efetivo de trabalhadores em situação de subemprego, desencadeando, através de atividades, muitas vezes ilícitas, a mudança no panorama das cidades (SANTOS & SILVEIRA, 2005).

Para Santos e Silveira (2005, p. 166), “a cidade está fadada em ser tanto o teatro de conflitos crescentes como o lugar geográfico e político das possibilidades de soluções”.

Como acontece com todos os produtos do trabalho, o capitalismo faz o possível para transformá-los em mercadoria. Exemplo disso, shoppings centers, hipermercados, condomínios e outros, transformando as localidades em mercadorias (VILLAÇA 1998, p.72). A localização ou ponto é o valor de uso produzido pelo trabalho coletivo despendido da construção da cidade.

Milton Santos (1987, p. 81) é citado por sua emblemática afirmativa de que “cada homem vale pelo lugar onde está; o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território.” Para o autor, esse valor muda incessantemente para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço) independentes de sua própria condição, pois a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende frequentemente do ponto do território onde se está, ou seja, pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, inclusive, o mesmo salário, têm valor diferente segundo o lugar em que vivem porque as oportunidades não são as mesmas.

Podemos melhor compreender o exposto ao identificarmos nas cidades territorialidades próprias das circunstâncias de vivências específicas. Estes espaços,

denominados muitas vezes por guetos, formam bolsões característicos de convívios humanos como os formados pelos moradores de rua, habitantes de espaços construídos anteriormente e abandonados pelo poder público, as invasões de terra, muitas vezes latifúndios inoperantes, as ocupações clandestinas nos centros históricos das grandes cidades e até mesmo os conglomerados habitacionais que se prestam como quartéis gerais para atividades ilícitas de compra, venda, divulgação e utilização de produtos que são controlados por órgãos fiscalizadores próprios, como drogas e armas.

Esse contexto ajuda a entender quais as razões para uma família ocupar um lugar menos seguro do ponto de vista socioambiental, pois o preço da localização e a necessidade de estar perto do trabalho acabam por atrair e fixar populações em locais que oferecem um grau maior de incerteza no que tange a própria vida.

Assim, deve-se considerar que o processo de urbanização brasileira, tem sido marcado pela apropriação do mercado imobiliário das áreas que apresentam um diferencial especulativo do ponto de vista da lucratividade nas cidades e pela ausência, quase que completa, de áreas urbanizadas destinadas à moradia popular (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2001). Isto induz a população mais pobre a buscar uma resolução para seu problema de moradia, ocupando áreas vazias desprezadas por este mercado (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2001).

1.3 Federalismo, Descentralização e Municipalização

O modelo municipal em território brasileiro teve origem no ordenamento jurídico português estabelecido no período colonial das Capitânicas Hereditárias. Assim, seu surgimento remonta à época em que Portugal se viu preocupado com a segurança da exploração das riquezas de sua nova colônia.

Santin, J. (2005) destaca que o Estado brasileiro apresenta a prática clientelista desde os tempos coloniais, na medida em que se constituem relações de caráter particular e de interesse comum na troca de favores entre representantes do poder

político e eleitores. Para a autora, uma das características do clientelismo é o personalismo, em que as relações políticas têm natureza determinantemente pessoal, comprometendo o interesse público e a distribuição social dos recursos do país para atender a interesses privados, privilegiando os eleitores que vão trocar seus votos por favores pessoais.

Santin, J. (2005) destaca que a prática histórica do coronelismo no processo político brasileiro marchou junto ao clientelismo e ao personalismo, situação que levava o coronel em função do seu poder controlar os três âmbitos de poderes. Santin (2005) destaca que, em geral, o coronel foi figura tradicional na localidade, dominando a todos, não só pelo carisma, poderio econômico, técnico ou intelectual, mas também pelo medo.

Cintra (1974) aponta que as municipalidades dependiam também dos favores do governo central, obtidos por meio do apoio que o coronel da localidade dava ao governo criando-se uma dependência perversa de que o município fraco precisava do coronel, e o coronel precisava do governo e, enquanto houvesse essa simbiose, haveria também o apoio ao partido governante.

Dessa forma, analisar o poder local no Brasil remonta sua evolução histórica, o qual assumiu características legado do coronelismo, personalismo, patrimonialismo e clientelismo no exercício do poder político. Trata-se de práticas ainda hoje presentes na gestão pública brasileira (SANTIN, J. 2005). Para combater tais vícios é preciso pensar em novos padrões democráticos de exercício e legitimação do poder político.

A categoria governo local é teorizada em conjunto à questão da descentralização, em oposição ao governo centralizador. Nas palavras de Lima, "descentralizar é pluralizar a autoridade" (1964, p.145).

Santin, J. (2005) ao analisar o federalismo no Estado brasileiro, destaca que a Constituição Federal de 1988 elevou o município a ente federativo, dando-lhe autonomia política, financeira, capacidade tributária e competências cumulativas, suplementares e também exclusivas, delimitadas constitucionalmente. Esse aspecto foi essencial para o federalismo brasileiro, pois destacou o papel da esfera local como estratégia de descentralização.

Na atribuição de competências aos entes federativos, a Constituição Federal de 1988 definiu as competências da União e dos Estados-Membros, estabelecendo em seu artigo 30, inciso I, que cabe ao Município legislar sobre matéria de interesse local.

Silva (2001) aponta que o princípio delimitador das competências dos entes federativos é o da predominância do interesse, cabendo à União as matérias e questões em que o interesse geral e nacional é predominante, aos estados os assuntos de interesse regional e, por fim, aos municípios as questões de interesse local.

Leal (2003), ao referir-se à noção de interesse local contido no art. 30, inc. I da Constituição Federal de 1988, lembra que não existe restrição àquele assunto exclusivo de um município, mas sim abrange aquele em que predomina o interesse da população municipal ou da comunidade local. Define-se para o autor a competência municipal pelo critério de predomínio do interesse local no assunto em questão. Dessa forma, a questão do interesse local se coloca como critério definidor das atribuições municipais, apesar de poder existir simultaneamente entre os demais entes federativos os mesmos interesses. Nesse sentido, Magalhães (1999) entende ser o município o beneficiário do princípio da subsidiariedade no federalismo brasileiro, já que condicionalmente tem se remetido o maior número de atribuições estatais possíveis aos entes federados menores. Com isso, existe maior ampliação da descentralização, restando aos estados e à união gerir as questões mais complexas ou abrangentes (MAGALHÃES, 1999).

Por meio da Constituição Federal de 1988, passou-se a priorizar no Brasil a descentralização do poder para os municípios, podendo essa tendência ser explicada em função desta estância desta estar mais próxima aos cidadãos, favorecendo as melhores condições para se identificar as necessidades da população e gerir os recursos (GOHN, 2001).

Ao adotar modelos descentralizados de gestão pública na escala local, o aumento da autonomia administrativa, política e financeira deveria trazer mais eficiência, agilidade e responsabilidade nos processos, desde que a estrutura da municipalidade, estivesse de alguma forma, também desenvolvida o suficientemente para aproveitar melhor essa condição. Esse mecanismo, quando acompanhado de capacidade técnica, embora mais complexo com relação à estrutura administrativa, permite a simplificação e a aceleração dos procedimentos e decisões administrativas

(MAGALHÃES, 1999). Entende-se que decisões tomadas em estruturas descentralizadas e autônomas permitem a identificação do problema mais rapidamente e assim solucionar o problema do munícipe, embora nem sempre isso seja possível, considerando a falta de capacidade técnica que envolve a gestão pública municipal, lembrando que na maioria das vezes as municipalidades padecem de número de servidores adequados à demanda ou no que diz respeito às experiências no setor público.

Gohn (2001) afirma que, a partir dos anos 1990, o poder local passou a ser identificado não somente com a sede político-administrativa do governo municipal, mas também com uma possibilidade de participação, cultura vinda das organizações populares oriundas das redes societárias, o que atou a dimensão sociológica à geográfica-espacial.

Fischer e Carvalho (1993) apresentam a noção de poder local como o fundamento territorial, caracterizado pelo âmbito espacial delimitado, o qual poderá ser uma base, território, região etc. Essa concepção não se resume ao espaço geográfico, podendo também ser caracterizada como espaço abstrato de relações sociais, indicando interação entre movimentos ou grupos sociais articulados em torno de interesses comuns. Para os autores, é preciso considerar a noção de poder enquanto relações de forças, por meio das quais se processam as uniões e confrontações entre diferentes atores sociais.

O poder local é resultado de uma dinâmica entre Estado e sociedade-civil resultando em diferentes interesses públicos. Fischer e Carvalho (1993) entendem que esse processo é uma condição moderna se considerarmos a presença de redes sociais que se articulam e superpõem, em cooperação ou conflito em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração desse conjunto.

A transferência de autonomia para os municípios contribuiu para o aumento da heterogeneidade da gestão no nível local e fez surgir um sistema híbrido de tomada de decisões, se considerarmos municipalidades mais ricas, incluindo-se os atores sociais existentes na esfera local, tais como organizações não governamentais, movimentos sociais e também entidades privadas. Mas o mesmo não se processa na maioria dos

municípios brasileiros, se considerarmos a falta de estrutura, a baixa arrecadação e as características culturais.

Conforme aponta Bobbio, a visão liberal e individualista da sociedade transformou o sentido de democracia como concebido na antiguidade, que significava “o poder do démos, e não, como hoje, poder dos representantes do démos” (BOBBIO, 2002, p. 372). A liberdade democrática e autônoma corresponde a decisões claras por parte dos governantes, o que permite a sociedade perceber a transparência nas ações, algo bastante distante do que cotidianamente vemos.

Dowbor (1994) coloca como uma nova obrigação será a de determinar a visão do que seja poder local, entendido por ele como um novo paradigma no campo político, apropriado no que diz respeito às alternativas e formas de representação tradicionais. O autor refere-se aos indivíduos, que, mediante sua participação política ativa dentro de seu município, passam a se tornar responsáveis, juntamente com o poder público, pelo destino de suas vidas e de sua comunidade. Embora isso possa parecer uma utopia, Dowbor (1994) diz que processos de gestão democrática consciente e ativa podem recuperar o sentido de cidadania através do espaço local, reconstituindo os espaços comunitários que devem desencadear um processo de combinação e articulação permanente entre a democracia direta de participação voluntária dos cidadãos e a democracia representativa.

Na visão proposta pelo autor, rompe-se com o modelo de desenvolvimento paternalista e centralizador de atribuir ao Estado a responsabilidade total em resolver os problemas dos indivíduos, para reconhecer a ideia de que um Estado que devolve à comunidade o poder de decidir sobre seu futuro, facilitando a cidadania, fortalece-se a si mesmo.

Assim, poder-se-ia aplicar a lógica de quanto mais responsabilidades e recursos são transferidos aos municípios, maiores serão, também, os benefícios para toda a comunidade e a reciprocidade desta para com ele.

Nas palavras de Genro e Souza (1997, p. 10), as soluções nacionais normalmente planejadas por burocratas que não vivem o cotidiano da população são impotentes. O novo papel das cidades deve refletir também um esforço necessário para reconstruir o Estado nacional, não apenas no sentido hierarquizado em que as decisões

são tomadas pelo topo do organograma para a base, mas também da base para o topo, gerando um novo tipo de descentralização e de novos processos de democratização, que possam ser experimentados, fundidos ao cotidiano da população.

1.4 A gestão do território

No que tange à gestão territorial, deve-se considerar os avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988 no que se refere à redefinição das relações intergovernamentais que resultaram nos dispositivos constitucionais descentralizadores das políticas públicas, o que constitui um ponto de ruptura com a tradição de centralização, tecnocracia e autoritarismo do Brasil, significando a transferência de atribuições e competências da União para estados e municípios. Assim, os municípios passaram a dispor no plano legal, de capacidade de auto-organização, de mais recursos e maior autonomia para produzir a própria Lei Orgânica, criar legislação suplementar às estaduais e federais e outros dispositivos. Sendo assim, também passaram com isso a ter a liberdade para definir as prioridades e enfrentar as desigualdades sociais, agravadas pelo intenso processo de urbanização.

Com efeito, delineou-se uma tendência à descentralização em todas as áreas de política social, garantindo-se, em tese, que os governos locais estabelecessem a própria agenda na área social, o que mobilizou diversos municípios brasileiros à instituição, por força constitucional ou por iniciativa própria, de instrumentos de participação e controle público das políticas sociais, a fim de consolidar uma nova forma de administração pública.

Importante ressaltar que a descentralização enquanto estratégia de gestão pública não é homogênea entre os municípios brasileiros. Assim, é notória em municípios cuja organização permita o processo citado, porém, ao se falar em municípios com menos recursos financeiros, humanos e técnicos, tal descentralização não se justifica, justamente pelo fato de que sua gestão não seja adequada de maneira tal que isso possa ocorrer.

Da mesma forma em que se ressaltaram as virtualidades do processo de descentralização das políticas públicas, evidenciaram-se as ponderações sobre os limites institucionais e fiscais da esfera municipal para produzir repostas a uma agenda local com problemas prementes, como a segregação socioespacial, bem como a abrangência e a perspectiva de consolidação dessas experiências, considerando-se que, em geral, os municípios dependem do apoio dos recursos federais para implantar ações que, na sua ausência, tendem a apresentar um caráter fragmentário, pontual e com curto alcance social (LIMA, 2000).

Por meio da Constituição de 1988 (BRASIL, 1995) e do Estatuto da Cidade, de 2001 (BRASIL, 2001), surgiu um novo modelo de gestão para as cidades, em que a articulação de diferentes setores da sociedade é suscitada como elemento essencial para ações do poder público (BRASIL, 2001).

O planejamento, historicamente, atuou sobre a cidade oficial, isto é, apenas sobre aquele território urbano reconhecido pelo poder público. Ao mesmo tempo, desconsiderou a produção da cidade não oficial, resultante da criação de alternativas inadequadas de moradias, como favelas, cortiços e loteamentos irregulares (MARICATO, 2001).

Cada cidade brasileira é composta de diferentes realidades urbanas e tem características específicas quanto ao ecossistema, à geomorfologia, ao clima, à cultura e à economia em que estão inseridas; entretanto, de uma forma ou de outra, apresentam processos semelhantes, isto ao se considerar que essas áreas urbanizadas pertencem ao mesmo território nacional e são regulamentadas pelos mesmos dispositivos (SANTOS, 1993).

Nos dias de hoje, pode-se observar a existência de diversos movimentos nas diferentes regiões do país e do mundo, que têm por objetivo a melhoria da qualidade de vida e o aumento do potencial de articulação entre governos e grupos locais no desenvolvimento e fortalecimento de políticas de relevância social (MENDES, 2001). A complexidade dos problemas urbanos contemporâneos e as possibilidades oferecidas pelas cidades para a realização de projetos de melhoria da qualidade de vida fazem com que muitas das cidades brasileiras insiram-se em movimentos por melhores condições de vida, filiando-se a distintas agendas sociais, como Cidades/Municípios

Saudáveis e Agenda 21, dentre outros. No caso das enchentes, a qualidade de vida está justamente em poder habitar um imóvel fora de riscos e, nesse aspecto, as políticas públicas estão em formulação.

Essas propostas, guardadas suas especificidades, pressupõem pessoas vivendo em um dado território, enfrentando problemas concretos que demandam novas formas de gestão local, baseadas na ação intersetorial, na participação social e na equidade para a consecução dos objetivos da qualidade de vida.

Como já mencionado, a tendência de descentralização e municipalização de recursos e programas, iniciada nos anos 1980, tem uma estreita relação com os processos de democratização política e, nesse sentido, pede novas perspectivas para os processos locais (CARVALHO, 2002). Uma das vantagens é o fato de que as políticas locais podem integrar os diferentes setores e articular os diversos atores (DOWBOR, 1999), o que reforça a importância da atuação do SINDEC no nível local, na perspectiva da gestão integrada do território para soluções de questões como as enchentes. Nesse processo, aumentou também o papel desempenhado pelas autoridades locais, ou gestores sociais, que passam a ter uma importante função na definição de políticas e na execução de programas que beneficiam a população da cidade (CAMPAGNONE, 1990).

Destacam-se também nesse processo, os gestores que passam a ser considerados importantes agentes para a coordenação das ações, pois no nível local é possível unir a coletividade em torno de problemas específicos e buscar soluções próprias, convertendo o esforço conjunto em ações voltadas para o enfrentamento dos problemas que afligem uma determinada população. O gestor municipal deve buscar a efetivação dessa lógica e o desenvolvimento de uma nova habilidade, ou seja, a ação comunicativa entre dirigentes, profissionais e população.

A implementação de políticas sociais com esse enfoque implica na superação de políticas fragmentadas e o privilégio dado a projetos articulados, com o compartilhamento de informações e permeáveis à participação do cidadão, tanto no planejamento, quanto na avaliação de ações e serviços e na integração entre os diferentes agentes públicos envolvidos na solução de um problema.

Dessa forma, pode-se observar como tem sido dada pouca importância ao acompanhamento das ações desenvolvidas para verificar a sua efetividade em termos de impacto social. Um fator importante está na avaliação como um processo que contribui para a articulação dos indivíduos, das comunidades e das instituições, favorecendo agrupar de maneira crítica os atores sociais envolvidos por meio de um processo participativo. A questão, então, é fazer do processo avaliativo um instrumento diagnóstico, buscando "o porquê de o projeto ser ou não efetivo" em uma localidade específica, identificando experiências bem-sucedidas, factíveis de replicação e descartando as experiências malsucedidas, para tratar do que é realmente efetivo (AKERMAN et al, 2002).

Assim, se o conceito de território aponta as relações de poder, a sua gestão deverá incluir novas formas para gerir os interesses coletivos, descartando as experiências passadas, que vêm se apresentado como arcaicas e incapazes de dar soluções aos atuais problemas das cidades. Ao buscar melhorar a capacidade diagnóstica, será possível avaliar as ações e quanto elas representam em um processo e não um evento único isolado, melhorando a oportunidade de que todos os envolvidos nos projetos e/ou programas em questão aprendam a trabalhar com os resultados obtidos. Os gestores, formuladores de políticas e tomadores de decisão poderão decidir com mais informações relevantes, os trabalhadores poderão melhorar o seu próprio desempenho dos projetos, os financiadores poderão analisar se seus investimentos estão sendo apropriados e a população, se os programas são adequados às suas demandas (MALIK E SCHIESARI, 1998).

Na história recente do planejamento urbano brasileiro, observam-se diferentes tentativas de compreensão e de ordenamento do espaço de nossas cidades, alternam-se conceitos, mecanismos, legislações e prioridades. A mudança de enfoque sobre um mesmo problema, sobretudo aquele que tanto preocupou a questão urbana nas décadas recentes, é emblemática, indicando até mesmo uma mudança referencial no modo de ver a cidade (REZENDE & ULTRAMARI, 2007). Utopias urbanas agora parecem dirigir-se não mais a uma urgente equidade na apropriação daquilo que a cidade tem a oferecer e daquilo que constitui o mínimo para aí se habitar; dirigem-se também, sem ignorar os objetivos anteriores, para tentativas de agregar aspectos

naturais em um espaço que sempre se caracterizou pela desconstrução da natureza (REZENDE & ULTRAMARI, 2007).

As questões físico-territoriais, econômicas, financeiras, políticas, sociais, ambientais e de gestão têm constantemente desafiado os municípios, requerendo um avanço nas técnicas de planejamento até então desenvolvidas pelo governo local. Equilibrar os diferentes interesses que se apresentam em cada uma dessas temáticas e garantir a efetiva participação comunitária parece ser o desafio maior da administração pública local. Diante dessas necessidades e relevâncias, a administração pública municipal demanda competência e efetividade dos seus gestores que devem se atualizar e agir por meio de instrumentos técnicos, modernos e práticos, de planejamento e de gestão.

Daí, a crescente importância de se discutir uma gestão territorial integrada, capaz de aproximar diferentes saberes sobre a cidade e a gestão, na busca de alternativas para enfrentar os problemas das populações, e no caso desse trabalho, analisar como uma política pública federal pode subsidiar o enfrentamento das enchentes nos municípios brasileiros, sobretudo, no caso do município de Capivari - SP.

Assim, sendo, para se compreender melhor uma gestão territorial integrada, torna-se fundamental compreender também a concepção do que seja o planejamento governamental integrado.

1.4.1 O Planejamento Governamental numa concepção integrada

O governo, segundo Francisco et al (2000), utiliza técnicas de planejamento e programação de ações que são condensadas no chamado Sistema de Planejamento Integrado, que busca analisar a situação atual para identificar as ações ou alterações a serem desenvolvidas para atingir uma situação desejada. O sistema de Planejamento Integrado tem por objetivo, através da escolha de alternativas prioritárias, o melhor emprego dos meios disponíveis para minimizar os problemas econômicos e sociais

existentes. Os conceitos advindos do planejamento empresarial podem ser adotados pelos governos locais, de maneira adaptada (ARANTES et al., 2000), como o que se representa na figura 1.

Figura 1: Planejamento do Programa de Governo



Fonte: Ministério do Planejamento (Brasil, 2012)

Essa concepção é corroborada por Matias-Pereira, (2007), que afirma que o planejamento estratégico é uma prática essencial na administração, seja ela pública ou privada, devido aos benefícios que a utilização desta ferramenta traz às organizações. Entre eles, pode-se destacar a elevação da eficiência, eficácia e efetividade da organização, pois contribui para evitar a desorganização nas operações, bem como para o aumento da racionalidade das decisões, reduzindo os riscos e aumentando as possibilidades de alcançar os objetivos traçados. Porter (2009) define estratégia como um movimento da organização da sua posição atual, para uma desejável, mas incerta em termos de posição futura. Em virtude desta incerteza, o planejamento estratégico vem ganhando importância no setor público e privado, principalmente pela necessidade de adaptação à conjuntura, visto que a velocidade das mudanças tem crescido bastante, especialmente nos campos econômico, social, tecnológico e político

(MATIAS-PEREIRA, 2007). Segundo Pfeiffer (2000), o planejamento estratégico tem dois propósitos: primeiramente pretende concentrar e direcionar as forças existentes dentro de uma organização para uma ação, de tal maneira que todos os seus membros trabalhem com foco na mesma direção; o outro procura analisar o entorno da organização, ou seja, o ambiente externo, e adaptá-lo a ele, para que seja capaz de reagir adequadamente aos desafios que tiver. A intenção é que a organização conduza o processo de desenvolvimento para não ser direcionada por fatores, que muitas vezes, não conhecem em profundidade. Neste sentido, De Toni (2009) coloca que o processo de planejamento é a organização de um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo e que persegue uma mudança situacional futura. O planejamento não trata apenas das decisões sobre o futuro, mas questiona, principalmente, qual é o futuro das decisões tomadas.

O planejamento, ao “ver” (e simular) o futuro, continua De Toni (2009), amplia o exame do presente, alterando-lhe as condições, o que promove um futuro desejável e possível. Se tentarmos submeter o ritmo do desenvolvimento dos acontecimentos à vontade humana, devemos imediatamente pensar que governar em situações complexas exige exercer a prática do planejamento estratégico até seu último grau.

Para atingir este objetivo, será necessário entender e ultrapassar muitos pré-conceitos em relação à atividade de planejamento no setor público, pois, ao tratarmos esse tema relacionado com o planejamento no âmbito do serviço público, chamado também de planejamento governamental, isto se configura em uma das principais modificações instituídas pela Constituição Federal de 1988. A mesma refere-se à instituição do Plano Plurianual (PPA), como principal instrumento de planejamento de médio prazo, tendo como norma, o que dispõe o artigo 165 ao estabelecer que esse planejamento seja regional, cujas diretrizes, objetivos e metas tenham vistas aos programas de duração continuada.

A partir da nova Constituição, o PPA passou a ser pensado de forma integrada com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA) articulando instrumentos de curto e médio prazo, submetidos à apreciação do poder legislativo; daí o uso dos termos planejamento-orçamento e sistema integrado de

planejamento. O governo federal, de forma mais sistematizada, inicia, paulatinamente, o desenvolvimento do sistema de planejamento, utilizando-se dos princípios, metodologias e instrumentos de planejamento estratégico de longo prazo.

Deve-se destacar que a integração dos planos e a gestão integrada têm sido mencionadas em vários documentos publicados pelo governo federal, estados e municípios para demonstrar o desejo e a necessidade de se buscar maior articulação entre ações, atores e entes. Porém, a falta dos recursos metodológicos e do próprio entendimento de integração, faz com que essa ação seja mais fictícia, demonstrando mais uma intenção, do que realmente uma ação concreta.

Para Rezende & Ultramari (2007), não se trata da validade dos instrumentos de gestão, mas de como se obter uma integração entre eles que favoreça o desenvolvimento de uma cidade mais equitativa possível, ao se considerar as profundas mudanças que estão ocorrendo na sociedade. Exemplo disso é a crescente preocupação com a universalização do direito à moradia digna em ambiente saudável para todos os cidadãos de um município. Para que isso seja possível, os municípios necessitam buscar fontes estáveis e seguras de financiamento para o desenvolvimento urbano com o intuito de se manterem e se expandirem de forma adequada e democrática as políticas de habitação, uma vez que essa questão tem sido um dos entraves para o tratamento das enchentes no Brasil. Rezende & Ultramari (2007) acreditam que isso ocorrerá quando os diferentes atores que interagem no território de um município instituem formas de planejamento e controle para uma gestão urbana. Dessa maneira, os autores destacam que o planejamento democrático deve ser o futuro da cidade, uma vez que este incorpore na discussão os diversos agentes sociais, econômicos e políticos que compõem a realidade territorial, buscando compromissos e definindo ações prioritárias, para tal os instrumentos devem ser destacados na sua relação com o território.

1.4.2 Instrumentos de Planejamento Governamental e a dimensão territorial

Como visto anteriormente, de acordo com o Ministério do Planejamento, é necessário promover diversas iniciativas com o intuito de assegurar eficiência, eficácia e efetividade às ações públicas. Nesse sentido, para o Ministério do Planejamento, alguns dos principais desafios colocados estão no “isolamento e a fragmentação da ação governamental no território”, o que gera ações desarticuladas e sobrepostas se considerarmos os diversos órgãos que compõem a esfera federal, os três níveis de governo e os recursos orçamentários usados de maneira difusa (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2012).

Para o Ministério do Planejamento, as ações de planejar, orçar e gerir a partir de uma perspectiva territorial exigem um “diagnóstico” dos principais problemas enfrentados pelo país, realizado com o auxílio de parte dos atores governamentais, considerando-se, inclusive, a sua distribuição e configuração em termos espaciais, e as articulações intra e intergovernamentais nas ações de enfrentamento daqueles problemas.

Em 2008, o Ministério do Planejamento divulgou o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento (Decreto nº 6.601/2008), que dispõe sobre a gestão do PPA 2008-2011. Essa medida apresentou como centralidade uma proposta para instrumentalizar o debate acerca da necessidade de se olhar o território como base do desenho das políticas públicas de médio prazo que dialogue com a visão de longo prazo, a bem da necessidade de incorporar a dimensão territorial como orientador da ação pública programática.

Dessa forma, entende-se que o governo federal, do ponto de vista da organização, sentiu a necessidade de construir a visão de futuro e definir a estratégia dos principais eixos do desenvolvimento que se pretende vislumbrar a longo prazo. Além disso, há necessidade de promover o desenvolvimento sustentável nas dimensões social, ambiental, econômica e territorial ao elaborar diagnósticos e cenários prospectivos em nível nacional e regional e definir os objetivos de longo prazo, considerando o território e a abordagem multisetorial da ação governamental.

Entre esses documentos, a Visão de Futuro do Ministério do Planejamento, como uma expressão abreviada de uma situação desejada para o conjunto do Brasil é uma antevisão do resultado de um processo de transformação econômico e social da nação. Para o Ministério do Planejamento, essa visão de futuro é “ousada e desafiadora, cuja realização exigirá criatividade, conhecimento, vontade política, dedicação e esforço conjunto dos principais segmentos organizados da sociedade brasileira”. A Visão 2020 tem uma dimensão estratégica, com o sentido normativo de direcionar os grupos e pessoas influentes nos processos de decisão, para uma postura proativa em relação aos objetivos que se pretende atingir no futuro.

Além desse documento que trata de planejamento, importa analisar outros instrumentos de gestão, de jurisdição do Ministério das Cidades, como o Plano Diretor Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal, como elementos que possam subsidiar uma metodologia integradora ao se tratar das enchentes nas cidades brasileiras.

1.5 O contexto das enchentes no crescimento desordenado das cidades brasileiras

É sempre um dilema falar das cidades brasileiras, pois a heterogeneidade que envolve o tema implica análises de fragmentos, que ora podem ser agrupados auxiliando em sínteses, ora só se aplicam a uma realidade específica. Para as autoras Bortolozzi (1999) e Lencioni (2010), a transformação dos contornos da cidade impostos pela expansão urbana não se constitui num privilégio exclusivo das metrópoles, se fazendo presente em várias cidades, em especial nas maiores. Segundo as autoras, encontram-se cidades com milhões ou milhares de habitantes que vêm expandindo sua área urbana, em grande parte relacionada à produção de moradias. Outro fator é o desenvolvimento de novas localizações destinadas às atividades econômicas, tais como indústrias, *shoppings-centers*, comércio e serviços. Lencioni (2010) coloca que essa expansão “pode ou não vir acompanhada de novas centralidades e denunciam a

importância que vem assumindo a dispersão territorial das atividades econômicas” e conclui que “essas alterações são próprias da transição que estamos vivendo, como reestruturação mundial das relações sociais, quer seja ela denominada de pós-modernidade, pós-fordismo, sociedade pós-industrial”. Nessa passagem, surge o espaço e a própria produção do espaço urbano como o novo centro da acumulação que tem a aptidão para dar uma nova aparência às relações capitalistas, que se apoiam na valorização imobiliária como uma estratégia de concentração da riqueza social, impondo-se à vida cotidiana, com força desmedida, o espaço-mercadoria, privatizado e instrumentalizado pela valorização do capital (LENCIONI, 2010).

A produção do espaço urbano é também produção das condições urbanas. Lencioni (2010) aponta que “essas condições tinham sua produção e gestão em grande parte assumida pelo Estado, como dispêndios de fundo público, no momento atual constituem uma esfera privilegiada de investimentos de capital”. Dessa forma, é possível entender que as moradias, enquanto produto, construídas em áreas ainda não incorporadas ao tecido urbano se fazem por meio do investimento de capital privado na produção de condições urbanas, tais como o arruamento, pavimentação, instalação de redes (água, esgoto, eletricidade, gás, telefone, transporte, fibra ótica etc.). A autora muito bem destaca que “cada uma dessas condições representa um negócio e possibilidade de se aferir ganhos quer por meio da realização de arrendamentos ou pelo direto fornecimento de serviços”. Lencioni (2010) assinala “que essas mutações na produção do espaço urbano, ocorrem em cidades de diferentes tamanhos; o que menos importa é o porte da cidade e o que mais importa é a possibilidade do lucro obtido”.

Nesse contexto é que, sem condições de pagar por uma moradia nas condições do mercado, é que os assentamentos foram tomando espaços precários expondo-se ao risco.

As enchentes urbanas podem ser explicadas por vários fatores, sociais ou naturais, mas no caso das cidades brasileiras não se pode deixar de associá-la à expansão urbana desordena.

As enchentes urbanas vêm causando um quadro complexo de problemas econômicos e sociais, caracterizados por perdas materiais e humanas, pela

desapropriação de moradias, devastação e o enorme contencioso nas contas públicas para remediar o sofrimento das populações atingidas pelos desastres. Na dimensão social, os desabrigados sofrem com o problema da saúde e a incerteza de voltar para casa. Escolas, ginásios e outros locais viram abrigos e a vida privada dá espaço a uma vida compartilhada.

No passado, as enchentes eram problemas apenas para aqueles que viviam em ocupações irregulares, mas o cenário, desde 2008, vem se modificando, pois o crescimento acelerado das cidades e as práticas de planejamento urbano desarticuladas de políticas públicas que possam dar conta de fatores socioambientais têm sido o principal responsável pelos impactos causados pelas enchentes, não importando a classe social ou a posse regular de um imóvel. É o caso das enchentes em Blumenau (SC), apesar do fato de que as maiores enchentes ocorreram entre 1983 e 1984. Conforme dados da Defesa Civil do Estado de Santa Catarina é 2008, com 78.707 pessoas que tiveram de sair de casa por causa dos desastres deflagrados pelos altos níveis pluviométricos tais como desmoronamentos e enxurradas de grandes proporções (DIÁRIO CATARINENSE, 2008).

Jacobi (2006), no contexto das grandes metrópoles, ao falar da cidade de São Paulo e dos riscos associados aos processos hidrológicos, cita exemplos que podem ser replicados para outras cidades, tais como os impactos diretos das águas, da erosão e do perigo das enxurradas durante os eventos extremos, além dos danos materiais, danos a moradias e até mesmo danos à vida.

Outros aspectos tratados por Jacobi (2006) ao falar de São Paulo, mais comuns em outras cidades são os casos de contaminação das águas e do solo, a falta de cobertura vegetal, a problemática dos resíduos sólidos e a pressão da expansão urbana, como agentes que agravam as enchentes nas cidades.

Em 2010, as enchentes assolaram vários municípios do nordeste brasileiro principalmente nos estados de Pernambuco (PE) e Alagoas (AL). As enchentes de rios, combinadas a dias de chuvas intensas foram responsáveis por deflagrar várias situações que impactaram a população, gerando problemas, tais como a falta de abastecimento de energia elétrica, água potável e pessoas na condição de desabrigados.

Em 2011, no estado do Rio de Janeiro, várias cidades foram impactadas pelas enchentes e deslizamentos de terra. As cidades mais afetadas foram Teresópolis, Nova Friburgo, Petrópolis, Sumidouro e São José do Vale do Rio Preto, na Região Serrana do estado. Segundo o Jornal O Globo, que cobria o desastre, foram contabilizadas 916 mortes, aproximadamente 345 desaparecidos, sendo 180 em Teresópolis, 85 em Nova Friburgo, 45 em Petrópolis e duas em Sumidouro. Nas cidades, chegou-se a 35 mil desalojados em consequência dos desastres naturais. A tragédia foi considerada como o maior “desastre climático” da história do país, superando os 463 mortos do temporal que atingiu a cidade paulista de Caraguatatuba, em 1967. A catástrofe teve total destaque nos meios de comunicação o que gerou uma rápida mobilização guiada pela presidência da república e ministérios. As ações foram as mais diversas possíveis, dentre elas, abrigos e donativos, recursos financeiros para construção de casas e pagamento de aluguel social. As notícias de soterrados não paravam de chegar; exemplo disso, está na figura 3, que retrata moradores buscando sobreviventes e resgatando pertences após o deslizamento na rua do Estoqueiro, em Nova Friburgo, estado do Rio de Janeiro.

Tem sido comum por parte da mídia, que identificou nos desastres um novo nicho de mercado, associar as enchentes no Brasil às mudanças climáticas. Marcovitch (2006), ao apontar a “crise universal do futuro”, explicado por ele como um “conjunto de questões ambientais não resolvidas e cujo ônus incidirá sobre as próximas gerações”, relata o crescente interesse da ciência, da própria sociedade e dos governos em conhecer melhor as mudanças climáticas. Embora a sociedade científica já tenha avançado na discussão, a presença dessas mudanças na vida cotidiana esteja sendo comprovada, não existe um consenso formado. Nesse contexto, não se pode deixar de considerar que a intervenção humana no meio físico é um importante fator nesse processo e as enchentes urbanas estão intrinsecamente ligadas às mudanças climáticas e ao desordenado processo de urbanização. Para Nunes (2002, p.9), “é razoável imaginar que o clima continue a mudar, entretanto, a velocidade do homem em perturbar o sistema ambiental em anos recentes tem sido muito rápida e agressiva, sem ser acompanhada por sua compreensão científica”, o que acaba por tornar mais complexa uma percepção das mudanças climáticas.

Nesse sentido, Kates (1985) indica que a avaliação do impacto do clima deve ser feita considerando-se os estudos interdisciplinares que focalizam a interação entre a natureza e a sociedade. Sendo assim, percebe-se que a discussão em torno das mudanças climáticas deve considerar diferentes campos do conhecimento. Para a autora, a dificuldade reside na forma estanque com que o conhecimento é produzido, privilegiando apenas partes dos contextos, sem propor, às vezes, conexões para se avançar numa compreensão mais aprofundada dos problemas. A busca da interpretação da ação homem-natureza torna-se subjetiva pela falta de relação entre as diferentes metodologias, que consideram categorias de análises diversas, com variáveis nem sempre controláveis ou compreensíveis.

Diante disso, os modelos que identificam causa e efeito na mudança do clima, não são suficientes para minimizar os problemas da relação natureza-sociedade, pois não existe razão e proporção lógicas ao se verificar os impactos para as populações, considerando os desastres deflagrados. Kates (1985) coloca que a ação homem-natureza desencadeia paralelamente atividades com prejuízo para a atmosfera e, conseqüente, prejuízo para o meio ambiente, mesmo que essas atividades resultem em impactos na saúde, na alimentação e na própria ocupação de diferentes territórios. Nunes (2002, p. 10) destaca que os elementos do clima afetam diretamente solos, produtividade agrícola, estrutura da vegetação, processos físicos gerais, ciclos biogeoquímicos, fazendo com que o debate das mudanças climáticas considere as ciências naturais e as sociais. Para a autora, a intensa urbanização tem uma contribuição acentuada na alteração do clima, pois a poluição por meio dos componentes químicos altera o equilíbrio radiante. O resultado desse processo pode estar no aumento das precipitações e na ocorrência de chuvas ácidas, gerando também um conjunto de desastres. Ainda para Nunes (2002, p.12) “há um descompasso entre a capacidade humana de causar e reverter alterações ambientais”, pois fica claro não “haver um controle humano nos elementos do clima”. Nunes (2002, p.14) aponta que a popularização do tema traz uma falsa impressão de conhecimento e domínio, quando na verdade é preciso considerar a transdisciplinaridade na abordagem dos problemas.

Assim, é fácil compreender como as enchentes tomam espaço na mídia dos diferentes canais de comunicação (televisiva, impressa ou virtual) nos últimos anos ao

relatar os constantes desastres que se tornam produtos mediáticos. O que se pode notar, especificamente em eventos dessa natureza tratados pelas mídias, é o fato de que as políticas públicas que orientam as ações no caso dos desastres permaneçam ocultas para a sociedade, dando a falsa impressão de que nada existe no país para resolver o problema. É sabido, obviamente, que ações estruturadas, ainda que falhas estejam presentes, porém, a imprensa, ao divulgar as medidas tomadas, não identifica órgãos, gestores e toda a articulação entre diferentes atores públicos.

Dentre as mais variadas imagens que foram veiculadas pelos meios de comunicação, torna-se oportuno destacar neste momento, a título de ilustração, as figuras 2, 3 e 4.

Figura 2: Foto do deslizamento de terra em Teresópolis (RJ) 12 de janeiro de 2011



Fonte: AP Photo/Marino Azevedo. Fonte: <http://especiais.ig.com.br/zoom/enchentes-no-rio-de-janeiro/> acesso em 11 fevereiro 2011

Figura 3: Foto do deslizamento de terra em Nova Friburgo, Rio de Janeiro, 12 de janeiro de 2011



Foto: AP Photo/Marino Azevedo. Fonte: <http://especiais.ig.com.br/zoom/enchentes-no-rio-de-janeiro/> acesso 11 de fevereiro de 2011.

Segundo Valencio (2012, p. 81) no Brasil, o processo decisório que abarca os desastres é regido por um forte aspecto esquemático no qual uma ocorrência se traduz em gradações de danos pessoais e que, muitas vezes, desconsidera a complexa teia de relações existentes. Para a autora, a opinião pública, na tentativa de “amoldar práticas coletivas de grupos em processo de vulnerabilização”, desconsidera que não há escolha racional por se habitar numa área de risco, pois o indivíduo, ao obrigar-se a essa situação, age em razão da sua representação do problema e das suas prioridades cotidianas e existenciais. Valencio (2012) aponta que uma informação meteorológica válida não é suficiente para que os indivíduos acatem as recomendações técnicas de abandonar suas moradias, protegendo-se, embora o preço a ser pago seja com a própria vida. Para ela é “na vida vivida as coisas se passam de modo bastante diverso, não apenas devido à complexidade como impacto de um dado fato de ameaça num certo território”. Nos casos em que a evacuação de áreas é necessária, os elementos

que conduzem a ação são técnicos, mas acatar a orientação exige por parte do indivíduo mais elementos para a sua decisão, tais como as representações, crenças, valores, razões econômicas e também emocionais. Para Valencio (2012, p.82) “os mais frágeis, assim como os animais de estimação, não serão deixados para trás mesmo quando as recomendações técnicas de evacuação assim o disserem, pois o sujeito moral subverte a ideia de prevalência do instinto de sobrevivência”.

Figura 4: Foto do deslizamento de terra em Teresópolis (RJ) 12 de janeiro de 2011.



Foto: AP Photo/Marino Azevedo. Fonte: <http://especiais.ig.com.br/zoom/enchentes-no-rio-de-janeiro/> acesso 11 de fevereiro de 2011.

No intervalo entre 2008 e 2011, não existem dados reunidos em material oficial que possam derivar para uma análise mais quantitativa da situação. Embora exista um esforço da Defesa Civil por captar e atualizar dados dos diferentes desastres por meio das unidades locais, os dados ficam difusos e muitos se alteram conforme a evolução da situação avança. A tabela 1 apresenta dados reunidos pela Defesa Civil, que davam a dimensão dos problemas das enchentes no mês de janeiro de 2011.

Tabela 1: Dados das enchentes em 2011

Estado	Desabrigados	Desalojados	Sem casa no estado
Minas Gerais	2.345	16.975	19.320
Espírito Santo	790	16.212	17.002
Rio de Janeiro	6.050	7.780	13.830
São Paulo	1.980	10.161	12.141
Alagoas	8.000	-	8.000
Pernambuco	848	-	848
Goiás	13	130	143
Piauí	20	-	20
Sergipe	-	4	4
Total:	20.046	51.262	71.308

Fonte: Defesa Civil Nacional, 14/01/2011

Os dados apresentados não têm por propósito dar um panorama da situação das enchentes no país, mas demonstrar como o problema tomou uma dimensão pública devendo assim, compor a agenda política dos diferentes gestores públicos.

A história é antiga, mas tem se repetido com maior frequência e intensidade: enchentes, deslizamentos, destruição de infraestrutura e construções, e um número crescente de mortes. Ainda que fosse possível atribuir os desastres à quantidade de chuvas na região serrana do Rio de Janeiro ou ao processo de mudança climática, que afeta outros países, é a expansão da urbanização que explica o enorme impacto deflagrado pelas chuvas, o que conduz pensar que os impactos dos desastres seriam menores se os gestores públicos tivessem uma maior responsabilidade territorial.

Vale destacar a fala da presidente Dilma Rousseff ao se referir ao caso do Rio de Janeiro:

“Vimos áreas nas quais montanhas nunca tocadas pelo homem se dissolveram. Mas também vimos áreas nas quais a ocupação ilegal causou danos à saúde e à vida das pessoas”. (O Estado de Minas Gerais, 20/01/2011).

No caso de Blumenau (SC), as áreas ocupadas por grupos mais privilegiados foram afetadas, mas o número de mortes foi infinitamente maior nas áreas em que moram pessoas mais pobres.

Mesmo com investimentos em infraestrutura e habitação no governo Lula, os recursos do programa “Minha Casa, Minha Vida” (política de acesso à moradia própria instituída pelo governo federal em 2010) têm chegado com dificuldade aos mais pobres. Sem opções formais de acesso à moradia, resta ocupar áreas excluídas dos mercados formais, de preservação ambiental e/ou públicas, pagando altos preços, inclusive financeiros, para viver em condições precárias e mais vulneráveis aos desastres naturais.

Destaque-se que, embora haja um Plano Nacional de Defesa Civil operacionalizado pelo SINDEC criado desde 1995 no governo Fernando Henrique Cardoso, este não tem estado de forma muito clara para a grande maioria dos brasileiros até porque a própria imprensa, ao divulgar os desastres ocorridos, não deixa claro suas especificidades de atuação.

As enchentes ocorridas em Capivari (SP) serviram para que esses desastres entrassem definitivamente para a agenda política na esfera federal, quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, visitando a área atingida anunciou recursos financeiros para a redução do problema na cidade. Embora o discurso parecesse naquele momento um gesto de solidariedade, ações já estavam compreendidas numa política pública nacional maior.

Dessa forma é que emerge a necessidade de se avaliar a atuação do SINDEC na escala municipal, que muito embora não sejam devidamente veiculadas pela mídia, são políticas vigentes de redução dos problemas gerados pelas enchentes.

2. SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL - SINDEC

2.1 Defesa Civil Nacional

De acordo com a Secretaria Nacional de Defesa Civil (2012), as atividades de defesa civil podem ser caracterizadas pelo conjunto de ações preventivas, assistenciais, recuperativas e de socorro destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos na população de um determinado país a fim de reestabelecer a normalidade social.

Em 1824, a Constituição do Império do Brasil, por meio do artigo 179, instituiu o direito a socorros públicos à população. Esse foi o primeiro instrumento a garantir à população brasileira tal direito, podendo este documento ser considerado um marco histórico que deu início a uma preocupação com defesa civil no país (SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL, 2012).

Somente em 1891, o texto da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil incumbiu a União de prestar socorros aos estados que solicitassem em caso de calamidade pública. Essa determinação foi mais tarde ratificada no artigo 7º. da Constituição de 1934.

A Constituição de 1934 trouxe dois importantes aspectos para o desenvolvimento da Defesa Civil Nacional. O primeiro aspecto está na determinação de organizar a defesa permanente contra os efeitos da seca nos estados do norte (artigos 5º e 177) e o segundo marco é o reconhecimento de que a casa é asilo inviolável do indivíduo senão em casos de desastres ou perigo iminente (artigo 113).

As primeiras ações dirigidas para a defesa da população foram realizadas nos países envolvidos com a Segunda Guerra Mundial. O primeiro país a preocupar-se com a segurança de sua população foi a Inglaterra instituindo a *Civil Defense* (Defesa Civil) após os ataques sofridos entre 1940 e 1941 durante a guerra, o que causou milhares de perdas de vidas na população civil (SECRETARIA NACIONAL E DEFESA CIVIL, 2012).

A partir dessa referência, outros países passaram a instituir a Defesa Civil, pautando-se por uma organização em sistemas abertos com a participação dos governos locais e a população no desencadeamento das ações preventivas e de resposta aos desastres (SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL, 2012).

No Brasil, a participação do país na Segunda Guerra Mundial e o afundamento na costa brasileira dos navios de passageiros Arará e Itagiba, totalizando 56 vítimas, foram os principais motivadores para que o Governo Federal Brasileiro, no ano de 1942, estabelecesse medidas para a criação do Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, incluindo a obrigatoriedade do ensino da defesa passiva em todos os estabelecimentos de ensino oficiais ou particulares existentes no país (SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL, 2012).

Em 1943, a denominação de Defesa Passiva Antiaérea foi alterada para Serviço de Defesa Civil, sob a supervisão da Diretoria Nacional do Serviço da Defesa Civil, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. O Decreto-Lei nº 9.370 de 17 de junho de 1946 extinguiu o Serviço de Defesa Civil, a Diretoria Nacional de Defesa Civil e as demais Diretorias Regionais criadas nos estados e no Distrito Federal.

No Governo de Juscelino Kubitschek e com o apoio do economista Celso Furtado, foi criada pela lei 3.692/1959 a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. O principal objetivo era encontrar soluções que permitissem a progressiva diminuição das desigualdades entre as regiões do país. Entre os projetos do órgão estavam: a ocupação do estado do Maranhão, projetos de irrigação, cultivo de plantas resistentes às secas. Este órgão foi absorvido pelas administrações que se seguiram durante a ditadura militar, porém seus objetivos nunca chegaram a ser atingidos. Depois de uma sucessão de escândalos envolvendo corrupção, o governo Fernando Henrique Cardoso extinguiu o órgão (MAGNOLI, 2007).

Como consequência da grande enchente no Sudeste, mais precisamente na cidade do Rio de Janeiro no ano de 1966 (figura 5), foi criado, no então Estado da Guanabara, o Grupo de Trabalho com a finalidade de estudar a mobilização dos diversos órgãos estaduais em casos de catástrofes. Este grupo elaborou o Plano Diretor de Defesa Civil do Estado da Guanabara, definindo atribuições para cada órgão componente do Sistema Estadual de Defesa Civil. O Decreto Estadual nº 722, de

18.11.1966, que aprovou este plano estabelecia, ainda, a criação das primeiras Coordenadorias Regionais de Defesa Civil – REDEC no Brasil.

Figura 5: Foto enchente de Avenida Presidente Vargas, cidade do Rio de Janeiro, 1966



Fonte: Agência o Globo, 11 de janeiro de 1966

Em 19 de dezembro de 1966, foi organizada no Estado da Guanabara, a primeira Defesa Civil Estadual do Brasil. Em 1967, foi criado o Ministério do Interior com a competência, entre outras, de assistir as populações atingidas por calamidade pública em todo território nacional.

O Decreto-Lei nº 950, de 13.10.1969, instituiu no Ministério do Interior o Fundo Especial para Calamidades Públicas – FUNCAP, sendo regulamentado por intermédio do Decreto nº 66.204, de 13.02.1970. Esse fundo de natureza contábil e financeira

apresenta, incorporado ao SINDEC em 1995, pela criação do Plano Nacional de Defesa Civil, tem por finalidade custear ações de reconstrução em áreas atingidas por desastres dos entes federados que tiverem a situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecida.

O FUNCAP tem seu patrimônio constituído por cotas que serão integralizadas anualmente de forma voluntária pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os fundos integralizados pelos municípios são acrescidos de 3 (três) partes pela União, configurando-se assim, um importante plano de contingência financeira para socorro de vítimas dos desastres.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que decidirem integralizar cotas no FUNCAP devem informar à Secretaria de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional, até o dia 30 de junho de cada ano, o valor a ser disponibilizado para essa finalidade, de forma a permitir a inclusão desse valor pela União na lei orçamentária anual do exercício seguinte.

Na ocorrência de desastre, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cotistas do FUNCAP podem sacar recursos até o limite de suas cotas, acrescido do valor aportado pela União.

As transferências da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de reconstrução destinadas ao atendimento de áreas afetadas por desastres que tenham gerado o reconhecimento de estado de calamidade pública ou de situação de emergência serão condicionadas à edição de decreto declaratório do estado de calamidade pública ou da situação de emergência e à apresentação dos seguintes documentos:

I - Notificação Preliminar de Desastre - NOPRED, emitido pelo órgão público competente;

II - plano de trabalho, com proposta de ações de reconstrução em áreas atingidas por desastres.

Essas dois decretos configuram-se como eixos norteadores de política pública de redução das enchentes de abrangência nacional.

De acordo com as características de formulação de uma política pública dessa natureza, verifica-se a consistência de sua proposta, tendo como base as estratégias de

ação em casos de calamidades extremadas, tal como as enchentes, que são o objeto desse estudo.

O que se pode, portanto, argumentar é que o SINDEC, enquanto política pública, é interdependente de uma série de situações que estão circunscritas às estratégias de descentralização do poder de gestão, implantados a partir da Constituição Federal de 1988. Assim, a autonomia dos municípios é maior em termos de deliberação e ação em relação aos problemas encontrados por ocasião das enchentes.

Podemos considerar ainda que as ações motivadoras que podem ampliar seu espectro de atuação como os atores, por exemplo, que definem, cobram, amplificam suas ações integradas à própria mídia, sustentam cada vez mais a ideia de uma gestão integrada do território.

Com o intuito de prestar assistência à defesa permanente contra as calamidades públicas, foi criado em 05 de outubro de 1970, no âmbito do Ministério do Interior, o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas - GEACAP.

A organização sistêmica da defesa civil no Brasil deu-se com a criação do Plano Nacional de Defesa Civil, em 16 de dezembro de 1988, tendo sido atualizado por intermédio do Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005.

Na nova estrutura do Sistema Nacional de Defesa Civil, destaca-se a criação do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres – CENAD, o Grupo de Apoio a Desastres e o fortalecimento dos órgãos de Defesa Civil locais.

Em 2007, foi atribuído ao Ministério da Integração Nacional o Plano Nacional de Defesa Civil com o objetivo geral de trabalhar pela redução de desastres. Segundo o Plano Nacional, a “redução dos desastres é conseguida pela diminuição da ocorrência e da intensidade dos mesmos” e metodologicamente a escolha pela ação de redução, porque a ação “eliminar” definiria um objetivo inatingível.

Em 2010, o Governo Lula por meio da lei 12.340, reorganizou as propostas do SINDEC, principalmente incorporando os procedimentos do FUNCAP e disciplinando o repasse de verbas e a prestação de contas. É importante destacar que foi no seu governo que ocorreu uma maior movimentação de recursos para socorro de vítimas e desabrigados por efeito das enchentes, isso pode ser explicado por dois fatores: o

primeiro deles é o reconhecimento do aumento da ocorrência dos desastres e a busca de suas causas e o segundo em função dos recursos financeiros disponibilizados pelo governo federal e de interesse por parte das administrações locais.

2.1.1 Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

A Constituição Federal de 1988 garantiu o direito natural “à vida e à incolumidade” (o direito de estar seguro); sendo assim, passou-se a atribuir como uma competência da Defesa Civil tal garantia a esse direito nas circunstâncias de ocorrência de desastres. Embora essa responsabilização tenha aparecido em 1988, foi por meio da publicação no Diário Oficial da União nº. 1, de 2 de janeiro de 1995, através da Resolução nº. 2, de 12 de dezembro de 1994 é que de fato ficou instituída a Política Nacional de Defesa Civil no Brasil.

Essa política foi aprovada pelo Conselho Nacional de Defesa Civil- CONDEC, que passou a se configurar em um documento de referência para todos os órgãos de Defesa Civil estabelecendo assim diretrizes, planos e programas prioritários para o desenvolvimento de ações na redução de desastres em todo o país, bem como a prestação de socorro e assistência às populações afetadas por desastres.

O objetivo geral do Plano Nacional de Defesa Civil ao promover a articulação e a coordenação do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, em todo o território nacional, é o de se buscar ações de redução de desastres compreendendo-se:

- a) Prevenção de Desastres: prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações atingidas, reabilitar e recuperar áreas deterioradas por desastres, compreendendo-se também a avaliação e redução de riscos. As ações preventivas de resposta aos desastres e de reconstrução ocorrem por meio dos projetos de:
 - Desenvolvimento Institucional;
 - Desenvolvimento de Recursos Humanos;

- Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
- Mudança de Cultura;
- Motivação e Articulação Empresarial;
- Informações e Estudos Epidemiológicos sobre Desastres;
- Monitorização, Alerta e Alarme;
- Planejamento Operacional e de Contingência;
- Planejamento de Proteção de Populações contra Riscos de Desastres Focais;
- Mobilização;
- Aparelhamento e Apoio Logístico.

b) Preparação para Emergências e Desastres: atuar na iminência ou em situações de desastres. As necessidades de pronta resposta exigem um planejamento circunstanciado e um minucioso programa de preparação dos órgãos locais. Nesse caso, as transferências de recursos devem ser feitas com rapidez e com o mínimo de formalidades. O Fundo Especial para Calamidades Públicas - FUNCAP - é o instrumento financeiro previsto para o atendimento emergencial. É desejável que os estados e municípios instituíam fundos semelhantes, inclusive para facilitar a captação de recursos. As ações de preparação compreendem:

- Socorro: dividido em pré-impacto, ou seja, o intervalo de tempo que ocorre entre o anúncio e o desencadeamento do desastre; impacto, momento em que o evento adverso atua em sua plenitude máxima e limitação de danos, situação imediata ao impacto, na qual os efeitos do evento inicial possam ser atenuados;
- Assistência às Populações Vitimadas;
- Reabilitação do Cenário do Desastre.

c) Resposta aos Desastres: promover a defesa permanente contra desastres naturais ou provocados pelo homem. As ações de assistência às populações vitimadas compreendem:

- logísticas;
- assistenciais;

- de promoção da saúde.

A reabilitação do cenário do desastre compreende as atividades de:

- avaliação de danos;
- vistoria e elaboração de laudos técnicos;
- desmontagem de estruturas danificadas, desobstrução e remoção de escombros;
- sepultamento, limpeza, descontaminação, desinfecção e desinfestação do ambiente;
- reabilitação dos serviços essenciais;
- recuperação de unidades habitacionais de baixa renda.

d) Reconstrução: busca recuperar o meio social como antes do acontecimento dos desastres, ou seja, tem por finalidade restabelecer em sua plenitude:

- os serviços públicos;
- a economia da área;
- o moral social;
- o bem-estar da população.

As diretrizes que fundamentam o Plano Nacional de Defesa Civil são:

- a) O reconhecimento de um único sistema nacional, cuja responsabilidade é a de planejar, articular, coordenar e gerir as atividades de defesa civil em todo o território nacional;
- b) Criar e organizar o funcionamento de Coordenadorias Municipais de Defesa Civil – COMDEC ou órgãos correspondentes, em todo o território nacional, enfatizando a necessidade e a importância da resposta articulada na escala local;
- c) Apoiar estados e municípios na criação de planos Diretores de Defesa Civil, com a finalidade de garantir a redução de desastres em seus territórios;

- d) Promover a ordenação do espaço urbano com o objetivo de diminuir a ocupação desordenada em áreas de riscos e assim reduzir as vulnerabilidades aos desastres;
- e) Reconhecer, por meio de estudos, as áreas que apresentam maior vulnerabilidade a desastres no território nacional;
- f) Priorizar as ações relacionadas com a prevenção de desastres por meio de atividades de avaliação e de redução de riscos de desastres;
- g) Criar a interação entre os órgãos do governo e a comunidade, especialmente por intermédio das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil – COMDEC ou órgãos correspondentes e dos Núcleos Comunitários de Defesa Civil – NUDEC, com a finalidade de garantir uma resposta integrada de toda a sociedade;
- h) Criar programas de mudança cultural e de treinamento de voluntários, promovendo o engajamento de comunidades participativas, informadas, preparadas e cômicas de seus direitos e deveres relativos à segurança comunitária contra desastres;
- i) Promover a integração da Política Nacional de Defesa Civil com as demais políticas nacionais, especialmente com as políticas nacionais de desenvolvimento social e econômico e com as políticas de proteção ambiental;
- j) Programar o Sistema de Informações sobre Desastres no Brasil - SINDESB e promover estudos epidemiológicos, relacionando as características intrínsecas dos desastres com os danos humanos, materiais e ambientais e com os prejuízos econômicos e sociais consequentes;
- k) Buscar novas fontes de recursos financeiros para o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, aprimorar os mecanismos do Fundo Especial para Calamidades Públicas - FUNCAP;
- l) Criar projetos capazes de atrair apoio tecnológico e financeiro das agências internacionais e de cooperação bilateral;
- m) Coordenar as atividades do Comitê Brasileiro na Estratégia internacional para Redução de Desastres – EIRD das Nações Unidas por meio de intercâmbio internacional, com o objetivo de acordar convênios de cooperação bilateral e multilateral na área de redução de desastres;

- n) Estimular estudos e pesquisas sobre desastres.
- o) Implementar projetos de desenvolvimento científico e tecnológico do interesse da Defesa Civil;
- p) Promover a inclusão de conteúdos relativos à redução de desastres, valorização da vida humana, primeiros socorros e reanimação cardiorrespiratória nos currículos escolares.

Por ter sido elaborado em 1995, o documento apresenta metas para o ano de 2000. É neste ponto, por exemplo, que se propõe a revisão e modernização da Política Nacional de Defesa Civil. Com relação às metas do Plano Nacional de Defesa Civil, destacam-se:

- a) A criação de 2.400 Coordenadorias Municipais de Defesa Civil - COMDEC, com prioridade para os municípios de maior risco em todo o território nacional;
- b) Implantação de 120 projetos de Desenvolvimento de Recursos Humanos, qualificando profissionais de defesa civil, em todos os níveis do SINDEC, permitindo a estruturação de quadros permanentes, altamente capacitados e motivados;
- c) Criação de 12 (doze) Centros Universitários de Estudos e Pesquisas sobre Desastres - CEPED, estimulando, inclusive, os Cursos de Especialização em Planejamento e Gestão em Defesa Civil;
- d) Promoção de estudos aprofundados de riscos, bem como a organização de banco de dados e de mapas temáticos relacionados com ameaças, vulnerabilidades e riscos, em 80 municípios situados em áreas de maior risco de desastres;
- e) Promoção em todos os municípios com mais 20 mil habitantes, estudos de riscos de desastres, objetivando o microzoneamento urbano, com vistas à elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal, de acordo com o previsto na Constituição Federal de 1988 (Art. 182, parágrafo primeiro);

- f) Implantação do Sistema de Informações sobre Desastres no Brasil - SINDESB, objetivando uma melhor difusão do conhecimento sobre a realidade brasileira, no que diz respeito a desastres.

De acordo com o Plano Nacional de Defesa Civil - PNDC, a avaliação de riscos e desastres compreende estudar as ameaças e o grau de vulnerabilidade. Esse estudo deve proporcionar uma síntese conclusiva, permitindo a avaliação e a hierarquização dos riscos de desastres e a definição das áreas de maior risco e como produto destes estudos, a elaboração de bancos de dados e de mapas temáticos sobre ameaças, vulnerabilidades e riscos de desastres.

Nesta área, caracterizam-se dois conjuntos de medidas preventivas:

- medidas não estruturais, que englobam o planejamento da ocupação e/ou da utilização do espaço geográfico, em função da definição das áreas de risco, bem como o aperfeiçoamento da legislação de segurança contra desastres;

- medidas estruturais, que englobam obras de engenharia de qualquer especialidade.

Em princípio, as medidas não estruturais devem ser consideradas prioritariamente e as ações objetivam reduzir os riscos de desastres, através da minimização de ameaças e/ou de vulnerabilidades.

A Lei 12.608 de 10 de abril de 2012 institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC que passou a orientar o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC. Note-se que o termo “proteção” foi adicionado ao título da política nacional e do Sistema. Essa nova lei autorizou a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres e alterou as Leis n. 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.

Os objetivos gerais permaneceram os mesmos, porém, ao se adicionar o sentido de proteção, a lei passou a determinar que a PNPDEC 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. Nesse sentido, a articulação em torno dos desastres passa a ter uma abordagem mais integrada nas ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação.

Essa mesma legislação prevê dar prioridade às ações preventivas, orientando inclusive a adoção da bacia hidrográfica como mais uma unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água.

A nova redação da lei do PNPDEC apresenta como objetivos centrais:

- reduzir os riscos de desastres;
- prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres;
- recuperar as áreas afetadas por desastres;
- incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais;
- promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil;
- estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;
- promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência;
- monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres;
- produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais;
- 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;
- combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;
- estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro;
- desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre;
- orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; e

- integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente.

O que se pode observar é que, mesmo depois de atualizada e modificadas as estruturas das leis anteriores que compunham o PNDC, o texto da lei continua apresentando os mesmo problemas, tais como a generalização das ações, ficando a cargo dos entes sua interpretação e implantação. Outro aspecto em relação às generalizações é que a nova lei desconsidera a heterogeneidade das administrações públicas municipais, principalmente no que se refere aos recursos humanos, tanto em quantidade como em desenvolvimento técnico, que possam garantir minimamente que as ações determinadas pelo sistema possam ser implantadas.

Outro aspecto bastante importante inserido pela lei da PNPDC é o das atribuições dos estados no processo, pois, nos textos anteriores, a relação da participação dessa escala ficava apenas subentendida.

Embora essa nova lei tenha transformado o anacrônico SINDEC para SINPDEC, os vários órgãos de defesa civil ainda buscam se acostumar com a nova sigla.

Em agosto de 2012, o governo federal lançou o novo Plano Nacional de Gerenciamento de Riscos e Resposta a Desastres Naturais.

Esse novo plano, nas palavras da ministra-chefe da Casa Civil, Gleisi Hoffmann, tem o objetivo de “evitar que chuvas fortes ou secas prolongadas se transformem em tragédias”. Com esse plano ficou emergente a necessidade de se adotar práticas de gestão que possam gerar a integração dos diversos segmentos que compõem a administração pública, uma vez que sua execução envolve a participação de vários ministérios nas ações. Assim, fica sob responsabilidade do Ministério da Integração, a coordenação das ações da Defesa Civil; do Ministério da Cidade a coordenação um conjunto de obras de contenção de encostas; do Ministério da Ciência e Tecnologia, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente, Agência Nacional de Águas, Ministério de Minas e Energia e a Companhia de Pesquisa e Recursos Minerais, o trabalho do monitoramento CEMADEN, com investimentos em radares e pluviômetros.

Estão previstos até 2014, o investimento de R\$2,6 bilhões na recuperação de áreas afetadas por desastres naturais e na ajuda à população atingida por enchentes, secas ou deslizamentos de terras. De acordo com o ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra (2012), serão investidos mais de R\$ 15 bilhões em prevenção, além dos recursos destinados a obras que já estão em andamento.

Segundo o Ministério da Integração Nacional (2012), “dinheiro novo que se coloca no PAC, para que a gente possa contratar essas obras que já estão sendo selecionadas; então, nós temos 15,6 bilhões para prevenção, temos 162 milhões para mapeamento, 362 milhões para monitoramento e alerta e os 2,6 bilhões para resposta”.

O trabalho integrado entre ministérios, estados e municípios é uma das principais características do plano, mas não é só isso. Segundo a presidenta Dilma Rousseff (2012), “a ideia do governo é intensificar a prevenção aos efeitos dos desastres naturais para que as consequências sejam menos graves para a população” e continua: “nós queremos salvar vidas humanas, nós queremos garantir que os estados e as regiões, os municípios, tenham menos impactos, que as pessoas não percam suas casas”.

O novo plano concentra uma série de ações para garantir a prevenção e o socorro mais rápido às vítimas. De acordo com o ministro Fernando Bezerra (2012), cidades com maior índice de inundações e deslizamentos vão passar por obras estruturantes, como drenagem e contenção de encostas. O plano também prevê realizar o mapeamento das principais áreas de risco do país até 2014, facilitando assim a resposta à ocorrência de desastres mais ágil. Dentre as propostas de ações está previsto no plano a ampliação do sistema de monitoramento e alerta por meio da estrutura de acompanhamento, capaz de fazer previsões e alertas. De acordo com Armin Braun (2012), chefe do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres, o CENADE, o Centro de Monitoramento e Operações, que funciona 24 horas por dia, em Brasília, apresenta uma equipe formada por profissionais de várias áreas preparados para atuar em situações de desastre em qualquer lugar do país. Na fala de Armin Braun (2012) “Para isso, a gente conta com uma equipe multidisciplinar, formada por meteorologistas, geólogos, especialistas em incêndio florestal, em recursos hídricos, emergência com produtos perigosos, uma série de especialistas, que

permitem que a gente possa realmente ser um centro de excelência na gestão de desastres”.

Armin Braun (2012) aponta que o Centro de Monitoramento passou por uma recente ampliação e modernização, em que mapas são expostos numa grande tela e atualizados em tempo real e, em caso de desastre, o núcleo de assistência humanitária do CENAD articula assistência humanitária junto aos municípios afetados. De acordo com a Coordenadora do Núcleo de Assistência Humanitária do CENAD, Verena Martins: “Quando há necessidade, o município ou o estado, solicita um recurso para o governo federal, e o CENAD faz uma triagem de acordo com o desastre, a gravidade e a população afetada, e assim é possível definir qual é o material necessário para atuar, de forma imediata e eficaz, pontualmente para atender os afetados”.

O novo plano apresenta como proposta facilitar o acesso por meio da assistência a moradias construídas pelo programa Minha Casa, Minha Vida. Outra ação destacada está no treinamento de técnicos que possam orientar a evacuação de áreas de risco e a capacitação das defesas civis estaduais e municipais.

De acordo com o Secretário Nacional de Defesa Civil, Humberto Viana, “espera-se que com os investimentos no CENAD, a atividade-fim será de salvar vidas, procurar ter uma condição de segurança para que a gente possa retirar pessoas de área de risco no menor tempo possível”.

2.2 Defesa Civil no estado de São Paulo

A origem da Defesa Civil em São Paulo está imbricada a três eventos cujo resultado foi a perda de vidas humanas, os deslizamentos ocorridos em Caraguatatuba em 1967 com aproximadamente 100 mortos, os incêndios dos Edifícios Andraus (1972) e Joelma (1974). Comum aos casos foi a falta de uma ação rápida e efetiva por parte dos órgãos públicos e integração com as comunidades (CEDEC, 2012).

De acordo com a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Estado de São Paulo – CEDEC (2012) esses eventos demonstraram o quanto a sociedade paulista

estava despreparada para enfrentar uma situação calamitosa. Pode-se dizer que a criação da Defesa Civil do Estado de São Paulo teve origem na necessidade de um órgão capaz de trabalhar simultaneamente na prevenção ou mitigação de desastres e seus efeitos.

O órgão foi criado pelo Decreto 7.550, de 09 de fevereiro de 1976, instituindo o Sistema Estadual de Defesa Civil. Após sua criação, o sistema foi reorganizado em 16 de junho de 1995 no governo Mário Covas, mediante o Decreto 40.151 que passou a subordinar a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil (CEDEC) diretamente ao governador do estado, constituindo-se no órgão central do Sistema de Defesa Civil do Estado de São Paulo.

As ações da Defesa Civil do Estado de São Paulo chegam aos municípios paulistas por meio das Coordenadorias Regionais de Defesa Civil (REDEC) e as Coordenadorias Setoriais que atuam no interior do estado e nas Regiões Metropolitanas. Nessas ações cabem às REDECs a formação, a orientação e o apoio às Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMDEC) em todos os municípios do estado de São Paulo.

De acordo com a CEDEC (2012), “é a organização de toda a sociedade para a autodefesa” que contribui efetivamente para “uma comunidade bem preparada” e conseqüentemente “é aquela que tem mais chances de sobreviver” em situações de desastres. Esse órgão “fundamenta-se no princípio de que nenhum governo, sozinho, consegue suprir a todas as necessidades dos cidadãos”.

As ações da Defesa Civil Estadual (2012) são permanentes e desenvolvidas em quatro fases:

a) Preventivas: quando medidas são adotadas visando à não ocorrência de desastres ou até mesmo à preparação da população para os desastres inevitáveis;

b) Socorro: são os esforços empreendidos no sentido de se evitar perdas humanas ou patrimoniais na área atingida por desastres;

c) Assistência: ações para a criação de condições de abrigo, alimentação e atenção médica às vítimas e desabrigados;

d) Recuperativas: quando investimentos são feitos objetivando o retorno, no mais curto espaço de tempo possível, das condições de vida existentes antes do evento

e, simultaneamente, promovendo a prevenção e buscando minimizar as consequências de futuros desastres.

A Defesa Civil do Estado de São Paulo, aponta que, em sua trajetória, as diversas experiências serviram para um aprimoramento das suas ações. Nesse sentido, as ocorrências de maior destaque foram:

1983 - Inundações do Vale do Ribeira, Rio Paraná e São Paulo, que atingiram 86 municípios, causando 32 mortes e mais de 65.500 desabrigados;

1984 - Incêndio de Vila Socó, em Cubatão, com 93 mortos e 1.500 desabrigados;

1985/1986 - Grande Estiagem que afetou 199 municípios, com o desenvolvimento de programas que atenderam mais de 316.000 pessoas;

1985/1986 - Fenômeno "Buraco de Cajamar", que atingiu 480 residências desabrigando 2.400 pessoas;

1987 - Inundações em 24 municípios da Região Metropolitana de São Paulo, que deixou 53 vítimas fatais e mais de 21.000 desabrigados;

1995 - Explosão de depósito clandestino de fogos de artifício no Bairro de Pirituba, em São Paulo, que provocou 15 mortes e deixou 24 pessoas feridas;

1996 - Desabamento de parte do Shopping de Osasco, com 37 mortos e 380 feridos;

1996 - Queda do avião Fokker 100 da TAM em São Paulo, com 99 vítimas fatais;

1997 - Enchentes no Vale do Ribeira, que deixaram 4 mortos e mais de 15.400 pessoas desabrigadas;

1998 - Enchentes no Vale do Ribeira, com mais de 6.400 desabrigados;

1998 - Desabamento do teto da Igreja Universal do Reino de Deus, em Osasco, com 24 mortos e 539 feridos;

1998 - Acidente rodoviário do Município de Araras, onde o choque de caminhões de combustível com ônibus de romeiros deixou 54 vítimas fatais e 39 feridos;

2000 - Enchentes e Escorregamentos de terra no Vale do Paraíba, que causaram 11 vítimas fatais e mais de 6.500 pessoas desabrigadas.

O aumento dos desastres vem reforçando a importância das ações preventivas e da criação de planos de contingências tais como o "Plano Preventivo de Defesa Civil Específico para Escorregamentos" em vigência há 10 anos na baixada Santista e litoral norte do estado, o "Plano Preventivo de Defesa Civil para Enchentes no Vale do Ribeira" e o "Plano Preventivo de Defesa Civil para Escorregamentos e Enchentes no Vale do Paraíba".

Cabe também à Defesa Civil Estadual realizar obras preventivas e recuperativas por meio do estabelecimento de convênios com os municípios.

Dada a característica da Defesa Civil Estadual, é comum verificar os trabalhos conjuntos com diversos órgãos técnicos, tais como o IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas, IG - Instituto Geológico, DAEE - Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo, CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, CPTEC - Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos do INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais e IMESP - Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. Um exemplo é o Mapa de Ameaças Múltiplas (MAM), também chamado de mapa composto, que possibilita a identificação e avaliação das vulnerabilidades e dos riscos a que estão submetidas as várias regiões do estado, facilitando as ações de preparação para as emergências e estimulando procedimentos mais eficientes e integrantes destinados ao enfrentamento dos desastres.

A Coordenadoria Estadual de Defesa Civil - CEDEC, dispõe de um Centro de Gerenciamento de Emergências - CGE, que funciona ininterruptamente. Esse centro de gerenciamento recebe informações e aciona órgãos e recursos necessários para um pronto atendimento às regiões afetadas por desastres. O trabalho do CGE respalda os Planos Preventivos de Defesa Civil – PPDC visando a se antecipar a uma ocorrência de eventos mais graves, permitindo que algumas providências possam ser tomadas.

Dessa forma, uma vez apresentada a Defesa Civil no nível estadual, é importante apresentá-la no nível local, uma vez que o SINDEC é mais contundente na escala municipal.

2.3. A Defesa Civil no âmbito dos municípios

O Plano Nacional de Defesa Civil busca a articulação em nível municipal por meio das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil – COMDEC, Núcleos Comunitários de Defesa Civil - NUDEC, ou entidades correspondentes, responsáveis pela articulação e coordenação do Sistema em nível municipal. Em 2009, a Secretaria Nacional de Defesa Civil – SENDEC publicou um roteiro para auxiliar as municipalidades na implantação das coordenadorias municipais.

Esse documento aponta para a necessidade dos municípios estarem prontos para o enfrentamento dos desastres, uma vez que estes acontecem no âmbito local e “a ajuda externa normalmente demora a chegar”. Nesse sentido, o documento coloca a importância de uma comunidade consciente e pronta, organizada por meio de um órgão governamental e de associações comunitárias que visam à segurança da coletividade.

Como o SINDEC repassa ao município a responsabilidade pelas ações de defesa civil, é de extrema importância a criação de um órgão responsável pela proteção da população. Dessa forma, a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil – COMDEC ou órgão similar tem competência do Poder Executivo Municipal, que deve incentivar a sua criação e implantação no município e é um importante componente na estrutura do SINDEC.

A Política Nacional de Defesa Civil destaca em todos os seus níveis a necessidade de uma população organizada, preparada e orientada sobre o que fazer e como fazer frente aos desastres, pois somente assim, a comunidade poderá prevenir e dar resposta eficiente aos desastres.

As ações mais importantes a serem desenvolvidas pela COMDEC são as preventivas, que têm por objetivo evitar que o desastre ocorra. Portanto, são realizadas antes do desastre, no período de normalidade. É também, durante este período, que a comunidade deve preparar-se para enfrentar a ocorrência do desastre, pois se as pessoas estiverem preparadas, sofrerão muito menos danos e prejuízos.

Apenas planos bem elaborados não são suficientes. É preciso que a comunidade participe das atividades de Defesa Civil no município, organizando-se em

NUDECs que irão auxiliar a COMDEC, desde o planejamento até a execução das ações de Defesa Civil.

A principal atribuição da COMDEC é conhecer e identificar os riscos de desastres no município. A partir deste conhecimento, é possível preparar-se para enfrentá-los, com a elaboração de planos específicos, em que é estabelecido o que fazer, quem faz, como fazer e quando deve ser feito.

Para que a COMDEC exerça na íntegra as ações de defesa civil, é essencial que esse órgão responsável pela segurança, em casos de desastres da comunidade, funcione em caráter permanente e integral, sendo que a sua estrutura deve guardar uma relação com os demais órgãos da Administração Municipal, preferencialmente, ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito. A COMDEC é composta por um Coordenador ou Secretário-Executivo, um Conselho Municipal e por áreas e setores que desenvolvam principalmente as seguintes atribuições:

- Área Administrativa: secretaria, cadastramento e revisão de recursos materiais, humanos e financeiros.
- Área de Minimização de Desastres: deverá ser composta por dois setores, a saber, setor de Prevenção de Desastres, responsável pela Avaliação de Riscos aos quais o município está sujeito e Redução de Riscos de Desastres; e, setor de Preparação para Emergências e Desastres, responsável pelo desenvolvimento institucional de recursos humanos (cursos de treinamento) e científico-tecnológico, mobilização, monitorização, alerta, alarme, aparelhamento, apoio logístico, entre outros.
- Área Operacional composta por dois setores terá como atribuições o setor de Resposta aos Desastres, responsável pelas atividades de socorro às populações em risco, assistência aos habitantes afetados e reabilitação dos cenários dos desastres; e, setor de Reconstrução responsável pelo restabelecimento dos serviços públicos essenciais, reconstrução e/ou recuperação das edificações e infraestrutura, serviços básicos necessários para o restabelecimento da normalidade.

- Nos municípios de pequeno porte, a estrutura organizacional da COMDEC pode ser mais simplificada, com um Coordenador ou Secretário-Executivo, um técnico que irá desempenhar as atribuições de cadastramento e revisão de recursos e um setor técnico-operativo que desenvolverá as atividades de minimização de desastres e emergências.

É essencial que a COMDEC desenvolva, em coordenação com os demais órgãos das áreas setoriais, as ações de prevenção de desastres, preparação para emergências e desastres, resposta aos desastres. Nos municípios de grande porte, justifica-se a organização de um Centro de Operações, com plantão de 24 horas.

Já os Núcleos Comunitários de Defesa Civil, os NUDECs, podem ser organizados em diferentes Grupos Comunitários que constituem os distritos, vilas, povoados, bairros, quarteirões, edificações de grande porte, escolas e distritos industriais. Funcionam como elos entre a comunidade e o governo municipal através da COMDEC, com o objetivo de reduzir desastres e de promover a segurança da população contra eles, que podem ocorrer nos cenários estudados.

A instalação dos NUDECs cresce de importância nas áreas de riscos intensificados de desastres e tem por objetivo principal informar, organizar e preparar a comunidade local para minimizar os desastres e dar pronta resposta aos mesmos, buscando reduzir ao máximo a intensidade dos danos e prejuízos consequentes.

Os NUDECs funcionam como fóruns de debate sobre Defesa Civil e as reuniões têm por objetivo planejar as atividades relacionadas à redução de desastres, com destaque para:

- A avaliação dos riscos de desastres e a preparação de mapas temáticos relacionados com as ameaças, com as vulnerabilidades dos cenários e com as áreas de riscos intensificados;
- A promoção de medidas preventivas estruturais e não estruturais, que são desenvolvidas com o objetivo de reduzir os riscos de desastres;
- A elaboração de planos de contingência para responder às hipóteses de desastres e exercícios simulados para aperfeiçoá-los.

São os órgãos e entidades públicas e privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais, associações de classe e comunitárias, que apoiam os demais órgãos integrantes do SINDEC, sob a coordenação da COMDEC.

É desejável que os órgãos setoriais e de apoio ao SINDEC no município sejam amplamente diversificados, permitindo uma amplitude multidisciplinar, que abranja as seguintes áreas setoriais:

- Saúde Pública, Assistencial, Mental, Emergencial e Atendimento Pré-Hospitalar;
- Bombeiros; Guarda Municipal, Polícia Rodoviária, Polícia Militar, Polícia Civil e Polícia Federal;
- Forças Armadas – (Exército, Marinha e Aeronáutica);
- Educação, Ciência, Tecnologia e Esportes;
- Obras Públicas, Habitação e Saneamento Básico;
- Assistência Social, Promoção Social;
- Trabalho e Previdência Social;
- Agricultura e Abastecimento;
- Transporte; Minas e Energia; Comunicações;
- Meio Ambiente;
- Economia e Finanças;
- Justiça.

Após a apresentação da escala municipal, faz-se importante a apresentação do próprio SINDEC.

2.4 O Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC

A Defesa Civil define suas ações como preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e reestabelecer a normalidade social, daí sua importância enquanto instrumento de uma política pública, uma vez que a sua principal função está em orientar a ação do governo local para o desenvolvimento de práticas de planejamento que possam reduzir os impactos causados por desastres, incluindo as enchentes.

A lei do SINDEC determina que os órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as entidades da sociedade civil responsáveis pelas ações de defesa civil façam parte da sua estrutura e, portanto, do processo de gestão e ação.

Como é sabido, o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC tem por objetivo planejar, articular e coordenar as ações de defesa civil em todo o território nacional. A Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional é o órgão coordenador e de supervisão técnica do SINDEC, responsável por sua articulação entre os diversos entes da federação. O SINDEC tem suas bases de funcionamento considerando um plano bastante generalizante e organizado por diretrizes e metas.

De acordo com o SINDEC, os Estados e o Distrito Federal devem encaminhar à Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional, mapeamento atualizado anualmente das áreas de risco de seu território e disponibilizar apoio para a elaboração de plano de trabalho aos municípios que não disponham de capacidade técnica para atuar nos problemas.

O Conselho Nacional de Defesa Civil – CONDEC (Decreto 7.257 de 04 de agosto de 2010), de natureza consultiva e deliberativa, é responsável pela formulação e deliberação de políticas e diretrizes governamentais do SINDEC, cuja composição e funcionamento estão disciplinados em regulamentos e diretrizes. Esse conselho é constituído por:

- Plenário, composto por representantes dos Ministérios e de órgãos da Administração Pública Federal;
- Comitê Consultivo, integrado por titulares dos órgãos de defesa civil regionais, estaduais e do Distrito Federal;
- Comitês Técnicos e Grupos de Trabalho, instituídos pelo Presidente do CONDEC, com o fim de promover estudos e elaboração de propostas sobre temas específicos.

São componentes do SINDEC e submetidos hierarquicamente ao CONDEC:

a) Órgão Central, Secretaria Nacional de Defesa Civil, responsável pela articulação, coordenação e supervisão técnica do Sistema;

b) Órgãos Regionais, que são as Coordenadorias Regionais de Defesa Civil - CORDEC, ou órgãos correspondentes, localizadas nas cinco macrorregiões geográficas do Brasil e responsáveis pela articulação e coordenação do Sistema em nível regional;

c) Órgãos Estaduais ou Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil - CEDEC ou órgãos correspondentes, Coordenadoria de Defesa Civil do Distrito Federal, inclusive as suas regionais, responsáveis pela articulação e coordenação do Sistema em nível estadual;

d) Órgãos Municipais, Coordenadorias Municipais de Defesa Civil - COMDEC ou órgãos correspondentes e Núcleos Comunitários de Defesa Civil -NUDEC, ou entidades correspondentes, responsáveis pela articulação e coordenação do Sistema em nível municipal;

e) Órgãos Setoriais, ou seja, os órgãos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, que articulam com os órgãos de coordenação, com o objetivo de garantir atuação sistêmica;

f) Órgãos de Apoio ou órgãos públicos e entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias, que apoiam os demais órgãos integrantes do Sistema.

Nesse processo, cabe ao Poder Executivo Federal apoiar, de forma complementar, os estados, o Distrito Federal e os municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública, como vem acontecendo sistematicamente; exemplo disso é o pagamento do aluguel social, recursos financeiros

disponibilizados pelo governo federal às famílias comprovadamente atingidas pelas enchentes e que ficaram desabrigadas, enquanto aguardam uma moradia definitiva.

Para que ocorra esse apoio, é preciso que o município tenha decretado situação de emergência ou estado de calamidade pública e estes sejam reconhecidos pelo Poder Executivo Federal.

Incorpora essa política pública, o Cadastro Nacional de Municípios com áreas propícias a ocorrências de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos. Esse cadastro se dá por iniciativa do município ou mediante indicação dos demais entes federados. O cadastro deve apresentar:

I - mapeamento contendo as áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos;

II - plano de contingência e instituição de núcleos de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão coordenador do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC;

III - plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos;

IV - mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos;

V - carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo urbano.

O SINDEC também prevê ações de monitoramento desenvolvidas pelos estados, municípios e o governo federal que resultam na publicação periódica de informações sobre a evolução das ocupações em áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos nos municípios constantes do cadastro.

Essas informações, periodicamente geradas, são encaminhadas para conhecimento e providências dos Poderes Executivo e Legislativo dos respectivos estados e municípios e do Ministério Público (Medida Provisória nº 547, de 11/10/2011)

Nessa política do SINDEC está previsto que, verificada a existência de ocupações em áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos, o município adotará as providências para redução de

riscos, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro.

Para que haja a efetivação da remoção, os municípios devem observar os seguintes procedimentos:

I - realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros;

II - notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico e, quando for o caso, de informações sobre as alternativas oferecidas pelo Poder Público para assegurar seu direito à moradia.

A legislação do SINDEC prevê que, caso haja a remoção de edificações, deverão ser adotadas medidas que impeçam a reocupação da área, como foi o caso do município de Capivari – SP, bem como, aqueles que tiverem suas moradias removidas deverão ser abrigados, quando necessário, e cadastrados pelo município para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social (Medida Provisória nº 547, de 11/10/2011), o que também ocorreu no citado município.

Outro importante aspecto a ser destacado são as transferências obrigatórias da União aos órgãos e entidades dos estados, Distrito Federal e municípios para a execução de ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução, observados os requisitos e procedimentos previstos pelo SINDEC. A definição do montante de recursos é atribuição do Ministério da Integração Nacional e a quantia transferida, mediante depósito em conta específica mantida pelo ente beneficiário em instituição financeira oficial federal, de acordo com sua disponibilidade orçamentária e com base nas informações obtidas perante o ente federativo.

O ente beneficiário deverá apresentar plano de trabalho ao Ministério da Integração Nacional, exclusivamente no caso de execução de ações de reconstrução.

É função do Ministério da Integração Nacional acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos, verificando tal aplicação. Detectando recursos em

desacordo com o propósito, o saque dos valores da conta específica e a realização de novas transferências ao ente beneficiário serão suspensos.

Os entes beneficiários das transferências dos recursos são obrigados a apresentar ao Ministério da Integração Nacional a prestação de contas do total dos recursos recebidos, no prazo de 5 (cinco) anos, contados a partir da data de aprovação da transferência.

Como se pode observar, o SINDEC, devido a sua excessiva burocracia, pode, por conta disso, ter parte da sua ação minimizada ou dificultada uma vez que a estratificação gestora de seu próprio organograma implica em papéis bastante específicos e delimitados por ações preestabelecidas de acordo com cada uma das suas vertentes, quer sejam federais, estaduais ou municipais.

Muitas vezes, a ocorrência exige medidas que independem das ações efetivas, e essas mesmas ocorrências demandam medidas paliativas e emergenciais dadas as circunstâncias. Dessa forma, observa-se um elemento que dificulta a concepção hierárquica do SINDEC, pois aquele que foi vitimado por algum tipo de ocorrência calamitosa, independentemente das exigências de assistência próprias da lei, necessita de medidas imediatas que vão além das diretrizes efetivas do Sistema. Tal morosidade pode, por vezes, descaracterizar toda uma ação e passar de maneira despercebida pela sociedade.

Ainda podemos argumentar que a participação dos entes federados é uma opção e não se constitui, de maneira alguma, em uma obrigação. A heterogeneidade da gestão pública dos municípios, principalmente entre os municípios pobres e sem recursos, desestimula os poderes públicos municipais para a criação das COMDECs e dessa forma tornando o Sistema menos efetivo na tentativa de cobrir o território nacional.

Ademais, é necessário que se diga que, por vezes, o texto se torna bastante descritivo. Isto ocorre devido à necessidade de estabelecer-se uma demonstração fiel e detalhada do organograma das ações do SINDEC, ou seja, especificar quais ações são dirigidas por quais setores e que vertentes cada ação e cada setor pode gerar.

Assim sendo, o próximo subtítulo tratará da atuação do sistema.

2.4.1 A atuação do SINDEC

O SINDEC organiza suas ações empregando uma metodologia de projetos e subprojetos os quais têm por finalidade desenvolver metodologias que orientem ações das COMDECs nas dimensões de avaliação, redução e mudança cultural na abordagem dos desastres. Com relação aos projetos desenvolvidos para o enfrentamento das enchentes destacam-se:

a) Projetos de Avaliação de Riscos de Desastres: esses projetos têm por finalidade promover a utilização de metodologias de avaliação de riscos de desastres por todas as COMDECs. O estudo das ameaças de desastres e do grau de vulnerabilidade dos corpos e sistemas receptores aos efeitos adversos permite a avaliação, a hierarquização dos riscos de desastres e a definição das áreas de maior risco;

b) Projetos de Mapeamento de Áreas de Riscos: esses projetos têm por finalidade difundir metodologias relacionadas ao mapeamento das áreas de riscos intensificados de desastres. O estudo das áreas de riscos de desastres permite a elaboração de bancos de dados e de mapas temáticos, relacionados com ameaças, vulnerabilidades e riscos de desastres, os quais servem de embasamento para os Planos Diretores de Defesa Civil;

c) Projetos de Redução das Vulnerabilidades às Inundações e aos Escorregamentos em Áreas Urbanas: esses projetos têm por finalidade reduzir as vulnerabilidades das áreas urbanas às inundações e aos escorregamentos. As inundações urbanas têm características de alagamento e resultam da desproporção entre as áreas impermeabilizadas pelas edificações e vias de transporte e a capacidade de drenagem dos sistemas de esgotamento das águas pluviais. Muitas cidades brasileiras, situadas em regiões serranas, apresentam características geológicas sujeitas a processos de escorregamento e de quedas,

tombamentos e rolamentos de rochas e matacões. O intenso intemperismo relacionado ao clima tropical quente e úmido contribui para a intensificação desses fenômenos adversos, com características sazonais, intensificando-se nos períodos de chuvas concentradas. Nesses projetos, as medidas não estruturais, relacionadas com a urbanização e o uso e manejo adequado do solo, devem ser consideradas como prioridade;

d) Projetos de Mobilização: esses projetos têm por finalidade difundir metodologias relacionadas com a mobilização, para responder às hipóteses de riscos de desastres, entre todos os órgãos integrantes do SINDEC. O planejamento da mobilização está na definição dos recursos institucionais, humanos e materiais necessários; na identificação dos órgãos e entidades (públicas e privadas) que disponham desses recursos; na seleção de órgãos e entidades melhor vocacionados para atuarem nas operações de resposta aos desastres; na articulação e coordenação com esses órgãos e entidades e definição de suas atribuições; no cadastramento e organização de bancos de dados e de mapas temáticos sobre a disponibilidade de recursos e a localização destes;

e) Projetos de Socorro às Populações: os projetos de socorro compreendem as atividades de isolar e evacuar a área de risco; triagem socioeconômica e cadastramento dos desalojados; instalação de abrigos temporários; suprimento de água potável, de alimentos, roupas e agasalhos; busca e salvamento; atendimento médico;

f) Projetos de Reabilitação dos Cenários dos Desastres: esses projetos têm por finalidade difundir a metodologia de avaliação de riscos de desastres por todas as COMDECs. Os projetos de reabilitação dos cenários dos desastres compreendem a avaliação de danos; vistoria de edificações danificadas e elaboração de laudos técnicos; desmontagem de estruturas danificadas, desobstrução e remoção de escombros; sepultamento de seres humanos e de

animais; limpeza, descontaminação, desinfecção e desinfestação do ambiente; reabilitação dos serviços essenciais; recuperação de moradias de populações de baixa renda, danificadas pelo desastre;

g) Projetos de Relocação Populacional e de Construção de Moradias para Populações de Baixa Renda: as ações de reconstrução interagem com as de prevenção, ou seja, as obras de reconstrução devem ser realizadas de modo a não serem destruídas no próximo ciclo de fenômenos adversos. O governo municipal deve prover os terrenos necessários à construção das moradias, através de escritura registrada em cartório; legislar sobre a distinção entre o uso e a posse desses terrenos, definindo que o domínio só se concretizará após cinco anos ininterruptos de residência comprovada do beneficiário no local; promover a prévia urbanização da área e a construção da infraestrutura básica de saneamento e eletrificação; encaminhar projeto relacionado com as unidades habitacionais e relação das famílias beneficiadas; organizar uma equipe técnica, responsável pela administração das obras, em acordo com o código de obras local.

Pode-se observar que, apesar das diretrizes organizacionais determinarem as ações, nada é dito de fato como estas podem ser desenvolvidas. A importância dessa premissa reside no fato de que os inúmeros municípios brasileiros possuem uma gestão que frequentemente não implica em conhecimentos técnicos para situações de risco ou calamidades. As dificuldades aqui encontradas são de toda ordem e mostra o despreparo de municípios de muitas vezes não possuírem a opção pelo sistema; ou seja, mesmo quando optaram pelo mesmo, não possuem capacidade técnica administrativa para interferir de maneira eficaz em situação de desastre.

Isso demonstra claramente que o SINDEC, ao tentar prever o direcionamento para todas as circunstâncias dos diferentes desastres, desconsidera de certa maneira as diferenças entre municípios. Nesse contexto, apresenta falhas estruturais na sua atuação.

2.4.2 Os Instrumentos de Avaliação de Danos

Os instrumentos de Avaliação de Danos que fazem parte da Política Nacional de Defesa Civil, a Notificação Preliminar de Desastres (NOPRED) e a Avaliação de Danos (AVADAN), são documentos imprescindíveis para que as autoridades municipais de Defesa Civil, em contexto de desastre, comuniquem os danos e prejuízos, prováveis ou já ocorridos, para as instâncias superiores do SINDEC.

Valencio et al (2006) apontam que, embora a NOPRED possa ser utilizada como instrumento de comunicação de um evento em circunstância de pré-impacto, acionando o sistema preventivamente, o usual é que a autoridade local recorra ao mesmo apenas no pós-impacto. Dessa forma, o instrumento serve para comunicar para os níveis do SINDEC as informações consideradas relevantes sobre o evento, tais como o dia e a hora do acontecimento, a localização do desastre e a área afetada, a causa do desastre, a estimativa dos danos humanos e materiais e os serviços essenciais afetados. Valencio et al (2006) apontam que muitos municípios brasileiros ainda não apresentam órgão de Defesa Civil ou o apresenta de maneira precária apenas no papel; ou ainda, sua coordenação constitui-se de uma equipe que não compreende a estrutura burocrática e a interlocução local no qual as informações que impedem um desastre ou preparam a comunidade ou o descrevem caso ocorrido, como a NOPRED, precisam transitar para tornarem-se ações eficazes em proteção civil (VALENCIO et al, 2006).

Nesse contexto, Valencio et al (2006) assinalam para as barreiras de difícil transposição, pois não há como o nível local compreender sua realidade e ao mesmo tempo moldá-lo ao sistema de tal forma que o faça funcionar a seu favor. Assim, a autora ratifica que, se as instâncias superiores do SINDEC não incentivarem os municípios a implantar suas coordenadorias municipais e capacitá-las na comunicação do risco e do desastre, no que se refere aos trâmites burocráticos e em relação ao grupo em risco ou afetado, os problemas demonstrar-se-ão em circunstâncias nas quais a SEDEC tampouco suprirá as demandas por esclarecimentos no tempo em que as providências em campo serão exigidas.

A ineficiência, no nível local, de comunicar o risco ou o desastre ao SINDEC pode, ainda, dever-se à ausência de condições estruturais para, agilmente, coletar, sistematizar e transmitir as informações. Fatos que acabam por retardar que as instâncias superiores formem um quadro completo da situação, indispensável para o planejamento das prioridades de atendimento. Valencio et al (2006) destacam a dinamicidade dos desastres que não são captados pelo formulário NOPRED que dá num determinado momento uma situação. O desastre é sempre algo dinâmico e que precisa ser sempre atualizado. Os feridos que apareçam numa primeira notificação podem evoluir para o óbito; as instalações danificadas de um pronto-socorro hospital podem desabar. Dessa forma, o que o formulário indicava ao nível superior, perde completo sentido.

A Avaliação de Danos (AVADAN) é um documento mais detalhado dos danos e prejuízos que em relação à NOPRED. Os danos humanos, materiais, ambientais e prejuízos econômicos, além dos serviços essenciais, são demarcados no AVADAN pelo perfil demográfico e econômico geral do município, além de acertado pela capacidade local de resposta para se dimensionar o nível de intensidade ou porte do desastre. Tal como ocorre na NOPRED, o AVADAN constitui-se num instrumento da PNDC que exige do gestor local, no caso de desastre, atualizar as informações e comunicação dos fatos às instâncias superiores do SINDEC para o acompanhamento das ações públicas. O AVADAN apresenta sérias insuficiências como, por exemplo, classificar uma situação sem tornar a informação útil ao órgão setorial que dela precisa para proceder a suas ações, o que dificulta a visão de conjunto no caso de vulnerabilidade, tornando invisíveis aspectos relevantes dos impactos do desastre no contexto em que ele está ocorrendo. Exemplos dessas insuficiências estão nos documentos oficiais a serem preenchidos, não categorizando faixa etária e gênero, dados necessários ao Ministério da Saúde para unificar sua base de dados e avaliar epidemiologicamente a situação, ou grupos em fluxos e, em especial, moradores de rua tendem a ficar de fora da contabilização de danos humanos uma vez que a invisibilidade social do grupo não resulta em possibilidade de ser superada, junto ao Estado, numa circunstância de desastre. Isto pode ser traduzido nas palavras de Santos, quando diz que a modernidade contemporânea exige que os países periféricos, que necessitam de

recursos para a instalação da infraestrutura econômica a serviço das grandes firmas se adaptem e isso ocorre em detrimento dos investimentos sociais exigidos por uma demografia e urbanização intensas. Contribui, assim, para o agravamento do processo de exclusão de parte da população, e confirma a seletividade não igualitária e a perversidade da modernização contemporânea, para o conjunto da população, favorecendo concentrações e marginalizações (SANTOS, 1994).

Afinal, qual o conceito de desastre na visão do SINDEC?

2.5 Definições de desastres na visão da Defesa Civil

O estudo da intensidade dos desastres é extremamente importante, segundo a Política Nacional de Defesa Civil no que intenta facilitar o planejamento da resposta e da recuperação da área atingida. A dosagem dos meios a serem utilizados é diretamente proporcional à intensidade dos danos e prejuízos provocados pelos mesmos.

Existe uma dificuldade teórica que aponta para a falta de um consenso conceitual sobre a definição do que é um desastre. A variedade de abordagens tem sido um aspecto comum quando da tentativa de definir ou de se chegar a um consenso se catástrofes ou qualquer outro evento ou processo sobre fenômenos sociais são complexos. Para Quarantelli (1998), existe uma circularidade ao se descrever a definição de desastres. Segundo esse autor, parece que essa circularidade é inevitável e reflete a natureza das definições. No entanto, o fato de que podemos escrever sobre desastres e ser compreendido antes de definir o termo mostra que há uma noção comumente aceita de que se constitui um desastre, quase a priori, de forma intuitiva.

Se tomarmos o conceito de desastre como um fenômeno que entrelaça acontecimento físico e elaboração cultural (QUARANTELLI, 1998), as mudanças climáticas seriam tipificadas como fenômeno associado a desastres mistos e não naturais, tal como aderido ao imaginário social. No que se refere aos fatores de ameaça, Valencio et al (2006) lembram da origem antropogênica da emissão dos gases de efeito estufa e, assim, a ocorrência de fenômenos atmosféricos e biofísicos

atípicos e adversos à forma como a sociedade organizou contemporaneamente seus meios e modos de vida. Dessa forma, pode-se dizer que a natureza não é uma inimiga ao processo organizador da sociedade, mas a sociedade se vê em meio ao resultado de uma situação historicamente construída e que se coloca em forma de desastres. As vulnerabilidades evidenciadas no caso brasileiro não são ocasionadas pelos eventos naturais em si, mas pelas insuficiências das instituições em agir preventivamente. Nesse sentido, as chuvas, eventos extremos como intensas precipitações pluviométricas são apenas agentes deflagradores de desastres que tem colocado em questão não só as técnicas, mas também as condições institucionais postas para se lidar com o contingente social por todo o país.

A intensidade dos desastres pode ser definida em termos absolutos ou a partir da proporção entre as necessidades de recursos e as possibilidades dos meios disponíveis na área afetada, para dar resposta cabal ao problema.

A Política Nacional de Defesa Civil define desastres como o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais. Dessa forma, a intensidade de um desastre depende da interação entre a magnitude do evento adverso e a vulnerabilidade do sistema e é quantificada em função de danos e prejuízos.

Já a vulnerabilidade é definida 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 Política Nacional de Defesa Civil em termos de intensidade dos danos prováveis, ou seja, a relação existente entre a magnitude da ameaça, caso ela se concretize, e a intensidade do dano consequente.

Nesse sentido, dano é uma medida que define a intensidade ou severidade da lesão resultante de um acidente ou evento adverso e que leve à perda humana, material ou ambiental, física ou funcional, que pode resultar, caso seja perdido o controle sobre o risco, como consequência de um desastre.

A Política Nacional de Defesa Civil define risco como uma medida de danos ou prejuízos potenciais, expressa em termos de probabilidade estatística de ocorrência e de intensidade ou grandeza das consequências previsíveis. Quanto maior a relação

existente entre a probabilidade de que uma ameaça de evento adverso ou acidente determinado se concretize, maior o grau de vulnerabilidade do sistema receptor a seus efeitos. Com conceito similar é possível definir ameaça, pois se refere à 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.

Outro aspecto inerente ao conceito de desastres é o sentido de segurança para a defesa civil. A segurança é estado de confiança, individual ou coletivo, baseada no conhecimento e no emprego de normas de proteção e na convicção de que os riscos de desastres foram reduzidos, em virtude de terem sido adotadas medidas minimizadoras.

Os casos extremos levam à determinação do Estado de Calamidade Pública, definido como o reconhecimento legal pelo poder público de situação anormal, provocada por desastre, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes.

Quanto à intensidade, a Política Nacional de Defesa Civil classifica os desastres em:

a) Acidentes que são caracterizados quando os danos e prejuízos consequentes que apresentam pouca importância para a coletividade como um todo, já que, na visão individual das vítimas, qualquer desastre é de extrema importância e gravidade;

b) Desastres de Médio Porte são aqueles quando os danos e prejuízos, embora importantes, possam ser recuperados com os recursos disponíveis na própria área afetada;

c) Desastres de Grande Porte são aqueles que exigem o reforço dos recursos disponíveis na área afetada, através do aporte de recursos regionais, estaduais e federais;

d) Desastres de Muito Grande Porte são aqueles que, para garantir uma resposta eficiente e completa recuperação, exigem a intervenção coordenada dos três níveis do SINDEC e, até mesmo, de ajuda externa.

2.5.1 Classificação dos desastres

A Política Nacional de Defesa Civil classifica os desastres considerando o motivo primário do agente causador. Assim, os desastres são classificados em:

- a) Desastres Naturais são aqueles provocados por fenômenos e desequilíbrios da natureza. São produzidos por fatores de origem externa que atuam independentemente da ação humana;
- b) Desastres Humanos ou Antropogênicos são aqueles provocados pelas ações ou omissões humanas. Relacionam-se com a atuação do próprio homem, enquanto agente e autor. Esses desastres podem produzir situações capazes de gerar grandes danos à natureza, aos habitat humanos e ao próprio homem, enquanto espécie. Normalmente, os desastres humanos são consequências de ações desajustadas, geradoras de desequilíbrios no relacionamento socioeconômico e político entre os homens e/ou profundas e prejudiciais alterações em seu ambiente ecológico;
- c) Desastres Mistos ocorrem quando as ações e/ou omissões humanas contribuem para intensificar, complicar ou agravar os desastres naturais. Além disso, também se caracterizam dessa forma quando intercorrências de fenômenos adversos naturais, atuando sob condições ambientais degradadas pelo homem;
- d) Desastres Naturais Relacionados com o Incremento das Precipitações Hídricas e com as Inundações que são causadas pelo afluxo de grandes quantidades de água que, ao transbordarem dos leitos dos rios, lagos, canais e áreas represadas, invadem os terrenos adjacentes, provocando danos.

2.5.1.1 Enchentes e Inundações

É comum encontrar na bibliografia especializada em hidrologia uma tendência de tornar sinônimos os termos “enchente” e “inundação” (CANDIDO, 2007). A palavra enchente deriva de “encher” e que, segundo dicionários de língua portuguesa, significa a ação de ocupar o vão, tornar cheio ou repleto, já o termo inundar refere-se a cobrir de água submergir, alagar ou encher de água (CANDIDO, 2007).

O termo inundação é mais adequado ao representar os eventos apresentados nesse estudo, porém o termo enchente se tornou mais comum, uma vez que é amplamente utilizado pelos meios de comunicação para tratar do assunto, facilitando assim a imediata identificação do problema por parte da sociedade, que não apresenta uma leitura especializada no assunto, principalmente moradores de áreas atingidas.

Segundo o Manual de Desastres (2003), publicado pelo Ministério da Integração, as inundações podem ser definidas como um transbordamento de água proveniente de rios, lagos e açudes.

Conforme esse manual, as inundações podem ser classificadas em função de sua magnitude e evolução. Com relação à magnitude, as inundações são classificadas em:

- a) Excepcionais, aquelas cujo impacto seja altamente perceptível, com consequências calamitosas, envolvendo inclusive, além das inúmeras perdas materiais com sérios impactos para toda população local afetada, a perda de muitas vidas. Esse tipo de evento apresenta difícil grau de previsibilidade e, com isso, as medidas de planejamento não se tornam eficientes;
- b) Grandes magnitudes, aquelas cujo impacto seja perceptível, envolvendo um grande número de perdas materiais e humanas;
- c) Normais ou regulares, são aquelas que, apesar de sua magnitude, são de certa forma esperadas, porém, podendo ocorrer alguma perda humana;

d) Pequenas magnitudes, são aquelas inundações contornáveis, com poucas perdas materiais e nenhuma perda humana.

Já, em função da evolução, as inundações são classificadas em:

a) enchentes ou inundações graduais;

b) enxurradas ou inundações bruscas;

c) alagamentos;

d) inundações litorâneas provocadas pela brusca invasão do mar.

De acordo com o Manual de Desastres, as inundações têm como causa a precipitação anormal das águas que, ao transbordarem dos leitos dos rios, lagos, canais e áreas represadas, invadem os terrenos adjacentes, provocando danos, embora isso não possa ser tomado como regra. O incremento dos caudais superficiais pode ser provocado por vários motivos, sendo que, dentre eles, destacam-se para esse estudo os de precipitações pluviométricas intensas e concentradas, elevação dos leitos dos rios por assoreamento, redução da capacidade de infiltração do solo causada por ressecamento, compactação ou impermeabilização, invasão de terrenos deprimidos e dos leitos dos rios em áreas de rebaixamento geológico, rompimento de barragens construídas com tecnologia inadequada, drenagem deficiente de terrenos situados à montante de aterros e em estradas que cortam transversalmente vales de riachos, estrangulamento de leitos de rios provocado por desmoronamentos causados por deslizamentos (MANUAL DE DESASTRES, 2003).

As inundações provocam grandes danos materiais e, dependendo de sua violência, graves danos humanos. Quando extensas, as inundações destroem ou danificam plantações e exigem um grande esforço para garantir o salvamento de animais, especialmente bovinos, ovinos e caprinos. Em áreas densamente habitadas, podem danificar ou destruir habitações mal localizadas e pouco sólidas, bem como danificar móveis e outros utensílios domésticos. O desastre prejudica a atuação dos serviços essenciais, especialmente os relacionados com a distribuição de energia elétrica e com o saneamento básico, principalmente distribuição de água potável, disposição de águas servidas e de dejetos e coleta do lixo. Normalmente, os fluxos dos transportes e das comunicações telefônicas são prejudicados. O alagamento de silos e armazéns causa danos às reservas de alimentos estocados. As inundações também

contribuem para intensificar a ocorrência de acidentes ofídicos e aumentar o risco de transmissão de doenças veiculadas pela água e pelos alimentos, por roedores, como por exemplo, a incidência de leptospirose, assim como a ocorrência de infecções respiratórias agudas e graves.

No caso das inundações, os danos diretos consistem nos prejuízos provados pelo agente causador, ou seja, a água, que ao transpor os seus limites por onde passa normalmente, avança na direção de terras, construções, habitações, produções agrícolas, bens e equipamentos que não resistem a sua ação. Os danos também ocorrerão por conta de uma corrente do fluxo de água intensa o bastante para danificar estruturas pela sua força, pelos detritos carregados pela água, causando destruição de bens materiais ou ferimentos em pessoas e animais, pela lama depositada, impedindo o uso de áreas e moradias.

As inundações podem causar danos indiretos, que são os prejuízos associados à saúde e ao bem estar da população afetada, uma vez que estas podem carregar, para além dos canais poluídos, detritos de todos os tipos, gerando risco de contaminação para as pessoas, animais e solo ao entrarem em contato com essa água.

Embora o Manual de Desastres aponte para permanente monitoramento dos níveis dos rios e a medição de seus caudais, bem como a averiguação da evolução diária das condições meteorológicas que permita antecipar as variáveis climatológicas responsáveis pela ocorrência de inundações, isso não é ainda eficiente. No Brasil, a Divisão de Controle de Recursos Hídricos, do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE é responsável pela manutenção e operacionalização de extensa rede de estações pluviométricas e pelo acompanhamento diário dessas variáveis.

A precariedade da ocupação (representada por aterros instáveis, taludes de corte em encostas íngremes, palafitas, ausência de redes de abastecimento de água e coleta de esgoto), aumenta a vulnerabilidade das áreas já naturalmente frágeis, fazendo com que surjam setores de alto risco que, por ocasião dos períodos chuvosos mais intensos, têm sido palco de graves acidentes.

De fato, apesar da possibilidade de ocorrência de escorregamentos atingir todas as áreas de maior declividade das cidades, é inegável que os acidentes são

maiores e mais frequentes nas favelas, loteamentos irregulares e demais formas de assentamentos precários que abrigam a população de baixa renda.

3. PERSPECTIVA ANALÍTICA DO SINDEC ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

No final do século XX, com o declínio do modelo do *welfare state*, com as crises econômicas, sociais e políticas do final da década de 1970, junto com o movimento por uma nova administração pública, o Estado é questionado nas suas funções e na sua verdadeira eficácia, quando das ações interventoras na realidade social.

No caso do Brasil, os estudos sobre políticas públicas são recentes. Nesses estudos, a análise tem sido das estruturas e instituições ou com relação à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas.

O termo política pode assumir duas conotações principais, que as comunidades epistêmicas de países de língua inglesa conseguem diferenciar usando os termos *politics* e *policy*.

Politics, para Bobbio (2002), é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção de recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. Esse sentido de “política” talvez seja o mais presente no imaginário das pessoas de língua portuguesa, o de atividade e competição políticas.

O segundo sentido da palavra política é o mesmo expresso por *policy*, que orienta a decisão para ação, sendo assim, mais concreta. Dessa forma, o termo política pública está vinculado a esse segundo sentido. Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e simbólico das decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões (SECCHI, 2010).

Nesse sentido, esse capítulo tem por objetivo abordar teoricamente, como o processo de formulação das políticas públicas ocorrem; primeiramente no campo conceitual e depois na identificação das políticas públicas de âmbito nacional voltadas para os problemas das enchentes, que, como visto no capítulo anterior, tornou-se problema público de grande proporção. Assim, esse capítulo coloca em evidência cinco dimensões analíticas para um estudo mais completo da política pública no âmbito do SINDEC: os tipos de políticas, o problema público, os atores, a agenda e o ciclo.

3.1 Fundamentação teórica das políticas públicas

Não existe consenso na literatura especializada quando há a intenção de conceituar políticas públicas, dada a complexidade que envolve três questionamentos essenciais que orientam a teoria, tais como quem elabora, a que e a quem se referem e as diretrizes estruturantes das políticas públicas.

Para Secchi (2010), ao se abordar a questão conceitual, todo pesquisador se depara com essas questões que conduzem, como bem colocado por ele, a “um nó conceitual”, que, segundo nossas análises, serão desmembrados a seguir.

O primeiro “nó” está na literatura especializada quando defende uma abordagem estadista das políticas públicas, tal como um privilégio exclusivo de atores estatais. Nesse sentido, a definição de política pública implica na natureza jurídica como fator determinante, ou seja, a política só pode ser reconhecida como pública se proveniente de um ator estatal (SECCHI, 2010).

Nessa abordagem, os atores estatais admitem a interposição no processo de elaboração de políticas públicas vindas de atores não estatais, mas não adjudicam o direito de estabelecer regras.

A oposição desse pensamento reside na interpretação de que a política pública deve ter uma frente que aponte para uma abordagem multicêntrica, que considere organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, em conjunto com os atores estatais principais (os de interesse direto) no estabelecimento de políticas públicas. A ideia é tratar uma política como pública quando o problema a ser enfrentado seja de caráter público (SECHI, 2010).

Os problemas causados pelas enchentes, a forma como ocorrem e os atores envolvidos nos levam neste momento a realizar uma limpeza da área conceitual sobre políticas públicas procurando identificar abordagens multicêntricas, por vários motivos, como aquelas consideradas as mais adequadas para esse estudo. O primeiro motivo está na capacidade interpretativa que essa abordagem permite, pois embora o

problema das enchentes apresente um caráter público, vários outros atores, tais como analistas de política pública, mídia, sociedade, acadêmicos e empresas têm demonstrado um aumento de interesse pelo problema e pelas possíveis soluções. Segundo, porque a diferença entre esfera pública e privada seja mais útil que a esfera estatal ou não estatal. As mudanças no papel do Estado moderno e a quebra de obstáculos entre as esferas estatais e não estatais têm contribuído para a busca de soluções de problemas coletivos, tais como a fome, o combate a doenças infectocontagiosas e mudanças climáticas.

O segundo “nó” conceitual se refere à omissão ou negligência. Para Secchi (2010), uma política pública deve “resultar em uma diretriz intencional, seja ela uma lei, uma nova rotina administrativa, uma decisão judicial etc”. Se um ator governamental ou não governamental decide não agir diante de um problema público, isso não se constitui em uma política pública. Exemplo disso são as cidades serranas do estado do Rio de Janeiro após os desastres causados pelas enchentes em 2011, que receberam recursos financeiros para reconstrução de casas, pontes, escolas e estradas e que os moradores tiveram de ingressar com uma ação na justiça para que o poder público local desse início às obras para minimizar a situação, como foi o caso de Teresópolis. Se todas as omissões ou negligências de atores governamentais ou não governamentais fossem consideradas políticas públicas, tudo seria política pública. Assim, seria impossível considerar política pública implantada, como seria impossível apontar entre impactos da política pública o curso natural das coisas, ou seja, a casualidade. Diante destes argumentos, destacamos a importância da gestão integrada do território e da formulação de um mecanismo que possa contribuir de forma concreta para que políticas públicas sejam aplicadas adequadamente, favorecendo a sociedade na melhoria das condições de vida.

Dessa forma, na literatura é possível identificar duas estratégias importantes utilizadas pelos atores que emanam política pública para os que demandam ações de políticas públicas. Políticas públicas são operacionalizadas com orientações persuasivas e dissuasivas. Orientações persuasivas indicam com clareza e afirmação o que se deseja do sujeito-objeto. Exemplo disso é a orientação da Defesa Civil, ao indicar que, em caso de risco, a população deve deixar imediatamente sua casa e

dirigir-se para um abrigo da prefeitura. No caso das orientações dissuasivas, a intenção é incentivar o abandono de uma prática. Exemplo disso é a orientação da Defesa Civil, ao solicitar da população que não fique em contato com a água das enchentes, em função do risco de doenças e outros acidentes.

Importa destacar que o SINDEC não cumpre o papel de se apresentar como uma política pública dissuasiva ou persuasiva. Muitas vezes sua filosofia de ação não é clara diante dessas perspectivas propostas, razão pela qual os atores envolvidos parecem confusos ou equivocados, dando a falsa impressão de que as ações de defesa civil no país tenham um caráter emergencial, apenas.

O terceiro “nó” conceitual está na forma estruturante das diretrizes das políticas públicas, exigindo reconhecer qual o nível a ser considerado para sua aplicação. Se as políticas públicas apenas forem tratadas como macrodiretrizes estratégicas, a sua operacionalização ficará comprometida, como é o caso do SINDEC. O recorte da análise pode incluir ou excluir importantes variáveis que permitiriam o entendimento do nível de operacionalização dos problemas municipais, regionais, estaduais e aqueles intraorganizacionais que também se configuram como problemas públicos. Contrariamente a isso, adotar essa escola pode restringir as preocupações com políticas públicas de grandes diretrizes, como o modelo de Estado, modelo de sociedade e modelo de organização de mercado (SECCHI, 2010). O problema da adoção de macro diretrizes no Brasil está justamente na heterogeneidade marcante dos 5.565 municípios espalhados pelo território nacional, distinguidos por vários fatores, mas caracterizados em grande parte pela exclusão, pobreza e por administrações públicas locais desestruturadas.

Assim, a análise do SINDEC demanda considerar o nível estratégico como as diretrizes de nível intermediário e operacional, mas também as de níveis táticos, que se referem ao nível de comunicação entre os diferentes entes envolvidos.

Essa pesquisa reconhece os problemas causados pelas enchentes como um problema público, uma vez que o seu impacto é coletivamente relevante para a sociedade. Dessa forma, problema público na visão de Bobbio (2002) é quando o status *quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor.

Para que o problema possa ser considerado público, este deve ter implicações para uma quantidade notável de pessoas, embora isso também tenha um caráter subjetivo, pois na literatura não foi possível definir essa quantidade.

Para Heidemann (2009), um problema se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para coletividade).

No caso das enchentes, isso pode ajudar a entender a razão de, apenas nos últimos anos, ter-se o tratamento de suas ocorrências e impactos como um problema público. Embora muitas justificativas possam ser empregadas para explicar o aumento da ocorrência, tais como o agravamento das mudanças climáticas ou por inadequações das questões ambientais urbanas, é por meio da participação da mídia no processo, que a intersubjetividade entre os atores apareceu para finalmente considerar o problema como público.

Talvez no passado, o tratamento tenha sido dado como um desastre natural aleatório, algo que hoje não pode mais ser considerado.

3.2 O SINDEC segundo a tipologia e os estilos das Políticas Públicas

As tipologias das políticas públicas dão um importante cabedal para se analisar as várias iniciativas já postas para os problemas das enchentes. Nesse estudo, uma das preocupações é analisar os contornos de uma política pública, bem como extrair dela elementos essenciais de uma proposta para o problema, ainda que em nível de uma diretriz operacional, instituída no âmbito da escala local.

As tipologias são formas de classificar os conteúdos, os atores, os estilos, as instituições, dentro de um processo de política pública, ou seja, sobre a essência, a intencionalidade, a estrutura de indução de comportamento e os resultados esperados.

Lowi (1964) aponta para o critério “impacto esperado na sociedade”. Nesse sentido, é possível classificar o PNDC e o SINDEC como políticas regulatórias uma vez

que estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados, dentro de uma dinâmica pluralista, em que a capacidade de aprovação ou não de uma política desse gênero é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade.

Em complementação à teoria de Lowi (1964), que se baseia na definição arbitrária e objetiva da natureza da política pública, Wilson (1983-2012) assinala como sendo a interpretação dos próprios sujeitos-objeto.

Wilson (1983-2012) indica que as políticas de grupo de interesses são aquelas em que, tanto custos como beneficiários estão concentrados em certas categorias. Segundo esse autor, o PNDC e o SINDEC são políticas majoritárias, ou seja, são aquelas em que os custos e os benefícios são distribuídos pela coletividade.

Gormley (1986) propõe tratar a política pública por meio do nível de saliência e complexidade que esta pode causar. A saliência deve ser entendida como a capacidade de chamar a atenção do público em geral e a complexidade deve levar em consideração a necessidade de conhecimento especializado para sua formulação e implementação.

Essa teoria torna-se importante para a análise das enchentes no Brasil, pois para Gormley (1986), a saliência está num grande número de pessoas afetadas e o problema se torna complexo quando levanta questões factuais que não podem ser respondidas por “generalistas ou amadores”. Na classificação proposta por esse autor, a falta de uma estrutura no nível local da administração pública pode conduzir o PNDC e o SINDEC à política de sala operatória, ou seja, são políticas de muito apelo popular, pois nesse contexto, as enchentes tornam-se plataforma de governo em campanhas políticas, mas também podem ser classificadas como política de sala de reuniões, pois não atraem a atenção da coletividade e sua formulação exige conhecimento técnico; exemplo disso são as regulações de especificações técnicas, os formulários de comunicação entre os diferentes escalões do SINDEC.

Dessa forma, Gormley (1986) entende que um analista de políticas públicas, quando compreende esse esquema, consegue prever o comportamento de políticos, burocratas, cidadãos, meios de comunicação, bem como é possível prever mecanismos de decisão e patologias do processo decisório que podem aparecer.

Gustafsson (1983) propõe analisar as políticas públicas utilizando o critério de distinção e conhecimento da intenção de quem institui a política. Nesse sentido, a PNDC e o SINDEC são tidos como uma política real, tidas como ideais, considerando que são aquelas que incorporam a intenção de resolver um problema público com o conhecimento técnico e normativo das circunstâncias.

Bozeman & Pandey (2004) trabalham na distinção das políticas públicas utilizando dois critérios essenciais: o conteúdo técnico e o conteúdo político. Políticas públicas de conteúdo essencialmente político são aquelas que apresentam conflitos relevantes no estabelecimento e no ordenamento de objetivos; em síntese, ganhadores e perdedores da política pública são identificáveis antes mesmo de sua implantação. Com relação ao conteúdo técnico, não há conflitos entre ordenamento e objetivos, mas podem apresentar problemas com relação aos métodos. Os autores admitem que todas as políticas públicas contêm aspectos técnicos e políticos simultaneamente, mas alguns aspectos técnicos podem prevalecer. Nesse sentido, vale destacar que a não coincidência do processo eleitoral no âmbito municipal e estadual e destes com o federal gerando, a cada dois anos, tendência de mudança no quadro de autoridades dos órgãos executivos dos referidos níveis, o que promove obstáculos na interlocução proveitosa em busca de estratégias integradas e que possam ser asseguradas a longo prazo.

Desta forma, fragiliza-se o propósito do SINDEC para que haja redução de desastres no Brasil no que tange às suas ações, sucessivas ou simultâneas, tais como:

a) planejamento, na capacitação de lideranças para prevenção aos desastres, posto que tais lideranças, em nível governamental, tendem a ser descartadas nas disputas pelo poder, inerente aos processos políticos;

b) preparação, como na formulação e implantação de alertas antecipados, na organização de simulados e resolução prévia de tensões no comando e controle quando da organização do plano de chamada, posto que as técnicas não chegam a ser implantadas e, em sendo, são abandonadas por novas autoridades as quais veem cooperação como ameaça ao poder exercido de modo personalista;

c) resposta, analisando o cenário e dando atendimento conforme compreensões compartilhadas acerca do nível de comprometimento individual, familiar,

comunitário e da sociedade diante de um desastre, incluindo suporte às equipes no trabalho, posto que a imposição de interpretações e procedimentos unilaterais é regra geral;

d) recuperação ou reconstrução na garantia do provimento dos mínimos vitais e sociais com incorporação de um nível maior de segurança e bem-estar, posta a ausência e/ou ineficiência da articulação dos órgãos setoriais que garantiriam essa sustentabilidade.

O estilo da política pública constitui-se na forma como os procedimentos operacionais padrão serão utilizados como tática de condução de um processo.

A elaboração de uma política pública pode ser conduzida de forma mais autocrática ou mais democrática, ou com um predomínio de mecanismos de premiação ou coação. As metodologias tradicionalmente eleitas para o tratamento dos problemas públicos contribuem para uma abordagem prática das políticas públicas, porém se questiona, quanto os atores políticos são livres para escolher um estilo de política pública.

A formulação do SINDEC apresenta um caráter democrático enquanto política pública, mas a falta de critérios quanto a obrigatoriedade da implementação de uma COMDEC pode colocar as ações de mitigação dos efeitos das enchentes em segundo plano na administração municipal.

Para Habermas (1983), a distinção entre estilos de política pública é pautada pela comunidade política, variando de acordo com a abordagem da resolução do problema, a relação entre atores governamentais e atores sociais.

Secchi (2010) destaca que a distinção entre os estilos proativo e reativo são representados por comportamentos racionalistas e incrementalistas, respectivamente. Assim, o estilo proativo busca a clareza dos objetivos por meio de uma análise pautada nas opções de soluções; o estilo reativo esbarra na atenção dos obstáculos políticos e institucionais às mudanças possíveis.

O estilo proativo é baseado numa visão gerencial do estado, uma vez que os objetivos são racionalmente fixados previamente e o ambiente analisado. Nesse estilo, a intenção está na mudança significativa da realidade.

Em oposição ao estilo gerencial, uma política pública reativa leva em consideração uma análise do ambiente que identifique obstáculos como uma condição para definir objetivos mais realistas. Nessa lógica, a formação e implementação de uma política pública não são frutos da expressão de intenções que possam provocar mudanças positivas na realidade, mas sim, resultado de pressões políticas e das suas demandas por soluções.

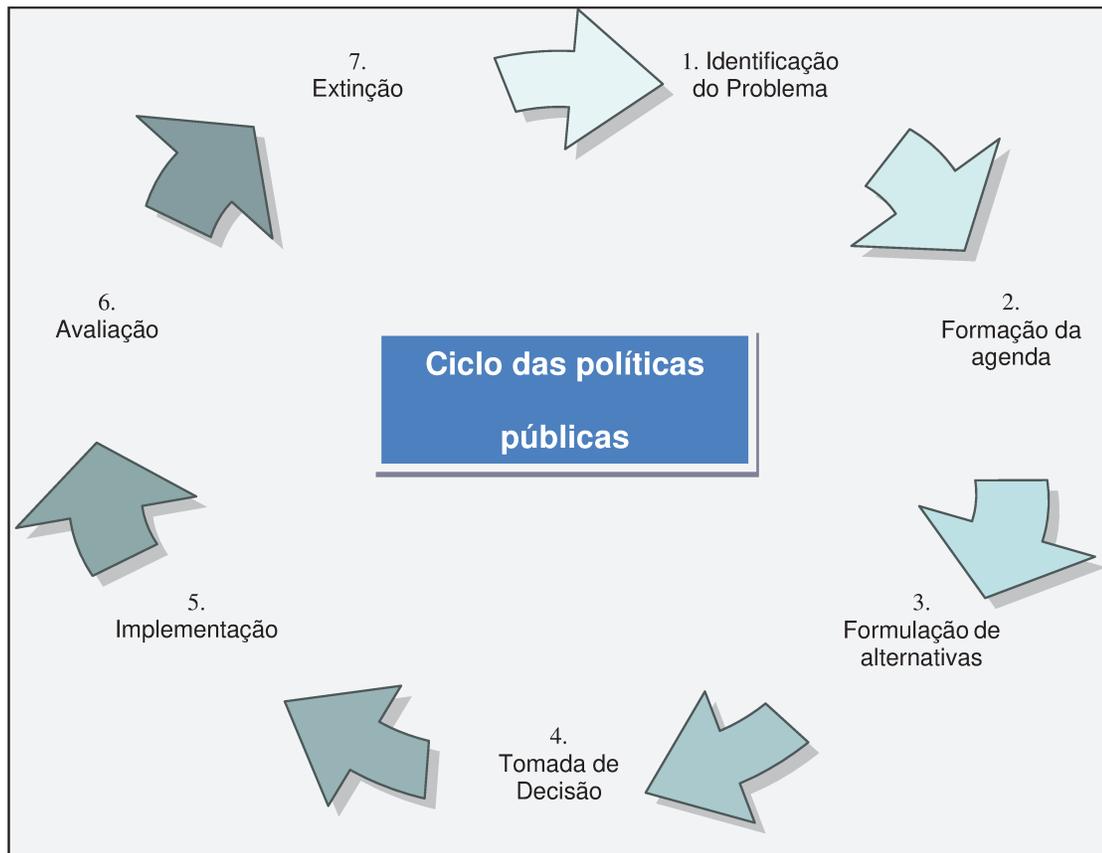
3.3 Ciclo do SINDEC enquanto política pública

Para Faria (2005), há atualmente várias abordagens desconexas, teorizações insuficientes e questões de análise que procuram dar sentido à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas, considerando uma sociedade assinalada pela interdependência das relações humanas, técnicas e naturais e pela incerteza e complexidade das várias questões que têm surgido. Assim, para que se possa entender melhor a análise das políticas, Frey (2000) apresenta algumas categorias que têm conseguido relevância na literatura, com ênfase no ciclo político.

O agir público pode ser dividido em fases parciais do processo político administrativo de resolução de problemas, que correspondem a uma sequência de elementos do processo. Comum a todas as propostas de divisões do ciclo político são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas (FREY, 2000).

O ciclo de uma política pública tem por objetivo ajudar gestores, políticos e pesquisadores na criação de um referencial comparativo para a abordagem do problema público, que são, em essência, heterogêneos (SECCHI, 2010). Desse modo, o ciclo não reflete necessariamente a real dinâmica de uma política pública, pois não se acredita haver um ponto claro de início e finalização. Assim, a utilidade está em reconhecer na esquematização, a organização de ideias e, portanto, a simplificação do problema público, relacionados na figura 6 e descritos na sequência do texto.

Figura 6: Ciclo da política pública



Fonte: Adaptado de Secchi (2010)

O problema público, como já posto anteriormente, pode ser interpretado como uma discrepância entre o ideal desejado e a realidade. No caso das enchentes, embora alguns problemas possam parecer que tenham ocorrido subitamente, nem sempre é verdade, como no caso dos estados de Alagoas (AL) e Pernambuco (PE) em 2010, nos quais a mídia deu maior destaque no período ou pelo fato de vir ganhando importância pela repetição e pelo número cada vez maior de atingidos, como nos exemplos dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Santa Catarina, que, apesar de o problema ser antigo, e sem solução, é possível dizer que a população aprendeu a conviver com ele e aceita o problema e o dilema. Ocorre que, nos últimos anos, esses desastres tomaram uma nova proporção. Comumente, os desastres deixam um rastro de estragos materiais, com o crescimento urbano desordenado e o adensamento das cidades, as

perdas humanas tornaram-se maiores. O aumento das mortes nas últimas enchentes tem sido alarmante e podem ser comparadas às estatísticas de países que vivem em guerra civil.

Para Sechhi (2010), a identificação do problema público de que trata o SINDEC abarca:

- a) perceber o problema, uma situação pública insatisfatória que afeta a percepção de muitos atores relevantes;
- b) definir o problema, quais são os elementos envolvidos e quais são seus norteadores que conduzem ao tratamento de conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos e avaliações;
- c) avaliar o problema, buscar possíveis soluções, ainda que em alguns casos não seja possível resolvê-lo, apenas mitigá-lo.

As dificuldades, no nível local, de comunicar o risco ou o desastre ao SINDEC podem, ainda, dever-se à ausência de condições estruturais para, agilmente, coletar, sistematizar e transmitir as informações, o que demora para que as instâncias superiores formem um quadro completo da situação, indispensável para o delineamento das prioridades de atendimento.

Com relação à formação da agenda, tem-se seu conceito como a seleção dos problemas que serão abordados por um programa de governo, planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou uma lista de assuntos entendidos como importantes. Segundo as agendas políticas propostas por Secchi (2010), é possível identificar três tipos na abordagem do SINDEC:

- a) agenda política, conjunto de problemas ou temas que a comunidade política elege para intercessão pública;
- b) agenda formal ou institucional, aquela que organiza os problemas ou temas que o poder público já decidiu abordar;
- c) agenda da mídia, lista de problemas que recebe atenção especial dos diversos tipos de comunicação, condicionando as agendas políticas e institucionais.

No terceiro tipo de agenda, há que se destacar o crescente papel da mídia no caso das enchentes, pois os efeitos dos desastres aumentam com o passar do tempo e expõem com frequência a dificuldade do poder público em lidar com eles.

Outro fator importante é a consideração que aspectos como a limitação de recursos humanos, financeiros, materiais, a falta de tempo hábil entre um desastre e outro ou a falta de pressão popular podem fazer com que alguns problemas não permaneçam por muito tempo nas agendas ou não consigam fazer parte destas. Aspectos que dificilmente uma macro diretriz produzida por um ente na escala federal conseguirá considerar, como no caso do SINDEC, dado a heterogeneidade dos diferentes municípios. Embora isso ocorra, não se pode negar que o SINDEC alcança na sua formulação três condições para que, no caso das enchentes, fique claro, tratar-se de problema público e que necessita entrar na agenda política do país. As condições são (SECCHI, 2010):

- a) Atenção, diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia) devem entender a situação como merecedora de intervenção;
- b) Resolubilidade, as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis;
- c) Competência, o problema deve conduzir à responsabilidade pública.

Para a formulação de soluções, as alternativas ficam ancoradas na definição de objetivos e estratégias. Costa e Castanhar (2003) apontam que a formulação de alternativas é a escolha dos conflitos, pois, ao se buscar possíveis soluções, é preciso considerar todas as consequências das escolhas feitas, demandando assim, um estudo potencial.

A fixação de objetivos é o momento em que os diversos atores das políticas públicas sintetizam o que esperam que seja resultado das ações propostas. É importante determinar objetivos para direcionar a proposição de alternativas e as fases seguintes da tomada de decisão, implementação e avaliação. Os objetivos precisam ser concretos para que seja possível evidenciar a eficácia de uma política pública, incluindo a instituição de indicadores (COSTA e CASTANHAR, 2003).

A proposição de alternativas consiste na apresentação dos métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos fixados (COSTA e CASTANHAR, 2003).

Os eventos extremos que muitas vezes estão sendo atribuídos a mudanças do clima, combinados à ocupação desordenada dos espaços geográficos, tendem a ampliar a vulnerabilidade socioeconômica preexistente. Isso deverá exigir três diferentes, porém indissociáveis orientações, no âmbito do SINDEC, a saber:

- a) o fortalecimento das ações integradas nos três níveis de governo;
- b) a melhoria das relações dos agentes de Defesa Civil com o grupo de afetados, com foco na cidadania participativa; e
- c) a construção coletiva de outras representações sociais acerca do entendimento do conceito de “normalidade do cenário”.

E quanto à tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e os objetivos e métodos para enfrentar um problema público são explicitados. Esse processo sucede à formulação de alternativas de soluções (SECCHI, 2010). A dinâmica da tomada de decisão passa por três processos. O primeiro deles é quando os tomadores de decisão identificam um problema e buscam solucioná-lo por meio das alternativas, estudando previamente o problema e definindo o objetivo. Nesse processo, busca-se a melhor alternativa em termos de custos, rapidez, sustentabilidade, equidade ou outro critério que possa conduzir a ótima decisão. O segundo processo está no ajuste dos problemas às soluções e as soluções aos problemas. No terceiro processo, os tomadores de decisões conhecem as soluções e identificam os problemas na tentativa de tornar essas decisões uma política pública (SECCHI, 2010).

A tomada de decisão pode se basear no modelo de racionalidade, que entende que o problema antecede à tomada de decisão e solução. O modelo de racionalidade absoluta pauta-se pelos custos e benefícios das alternativas na tentativa de se encontrar a melhor solução possível. Porém, quando não é possível entender a complexidade com que se está lidando, o processo passa a ser de racionalidade limitada. Assim, a tomada de decisão é interpretada como um esforço para escolher opções satisfatórias, mas não necessariamente ótimas (SECCHI, 2010). Neste aspecto,

o SINDEC mostra-se completamente falho; primeiro, em razão do próprio documento do PNDC trabalhar com a ideia de redução dos efeitos das enchentes, entendendo que não há solução para o problema e depois por conduzir para os municípios a responsabilidade por uma gestão dos desastres, quando estes nem sempre apresentam condições para solucionar um problema tão complexo.

De acordo com Bobbio (2002), a tomada de decisão pode ser pelo modelo incremental, que apresenta três características determinantes. A primeira é que problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos em vários momentos da tomada de decisão. A segunda trata as decisões como um processo dependente de outras decisões passadas; e a última trata dos interesses dos atores envolvidos e por isso a escolha, muitas vezes, não representa a melhor opção, mas sim, consensos forjados nos mútuos interesses.

A implementação é o processo seguinte à tomada de decisão. É o primeiro esforço para se avaliar a política pública. Nessa fase, as regras, rotinas e processos sociais são transformados de intenções em ações, portanto, torna-se importante estudá-la em razão de analisar os empecilhos e as falhas que costumam acontecer, inclusive dos erros ocorridos no passado, causados por problemas mal formulados e objetivos mal definidos (SECCHI, 2010).

Existem dois modelos de implementação: o modelo *top-down*, que parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que política pública deve ser definida pela esfera política propriamente dita como parte do esforço administrativo. O segundo modelo é *bottom-up*, caracterizado por uma maior liberdade dos atores em se auto-organizar e modelar. Nesse modelo, o formato da tomada de decisão não é definitivo, dando margem de manobra para os atores que estão trabalhando no processo.

Assim, ao analisar a estrutura organizacional do SINDEC, verifica-se que o sistema só poderá funcionar se houver um esforço maior para que as COMDECs sejam efetivamente implantadas.

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com a finalidade de conhecer melhor se as decisões propostas estão contribuindo para uma redução do

problema. Essa avaliação consiste no emprego de indicadores e na definição de padrões (COSTA & CASTANHAR, 2003).

Para a realização da avaliação de uma política pública, devem-se escolher critérios para conduzir o julgamento. Os critérios fundamentam o entendimento, dando ao avaliador, parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou não. Segundo Costa & Castanhar (2003), os critérios podem ser:

- a) Economicidade, nível de recursos empregados;
- b) Eficiência econômica, recursos empregados e objetivos atingidos;
- c) Eficácia, nível do alcance das metas ou objetivos pré-estabelecidos;
- d) Equidade, homogeneidade na distribuição dos benefícios entre os destinatários de uma política pública.

Os mecanismos de avaliação ou controle criam referências e permitem uma comparação espacial e temporal do problema e das políticas públicas. A avaliação pode aumentar de forma significativa a sensibilidade e a percepção que os atores políticos têm sobre a política pública, a fim de qualificá-la. Assim, a avaliação pode levar a determinar a continuação de uma política pública, a reestruturação ou a sua extinção (COSTA & CASTANHAR, 2003).

A extinção de qualquer política pública é complicada, considerando-se os conflitos que são gerados entre grupos beneficiários e grupos que financiam as ações. Assim, a tentativa de extinguir uma política pública passa por um processo de negociação entre os beneficiários e o poder público, pela observação da inércia institucional, do conservadorismo, dos obstáculos legais e dos custos de sua inicialização.

Nesse quesito, o SINDEC apresenta outra fragilidade na sua formulação, pois as ações propostas no documento do PNDC estão em caráter de projetos. A definição de projeto traz no seu conceito a ideia de ação temporária, algo que apresenta início, desenvolvimento e finalização. As questões que envolvem as enchentes no Brasil apresentam um caráter constante de monitoração, de informação e de tomada de decisão, que demandam por ações permanentes para se atingir os objetivos propostos na macro diretriz.

3.4 Participação na construção da proposta do SINDEC

Não seria possível fazer uma análise mais profunda acerca do processo de formulação do SINDEC sem analisar também o processo de participação dos diferentes atores. A participação é um tema importante, pois é através dele que é possível classificar o estilo da política pública.

Para Fung (2006), a participação varia de acordo com quem pode participar, como as informações são compartilhadas e ainda se há uma relação que possa ser claramente explicada entre as decisões tomadas. Dessa forma, Fung (2006) aponta para três dimensões importantes no processo de participação: grau de influência, acessibilidade e tipo de interação. Para esse autor, a participação afeta diretamente a legitimidade da justiça e a eficácia das políticas públicas. Uma política pública elaborada de forma mais participativa, também agrega maior quantidade e qualidade de informações disponíveis para a tomada de decisões adequada, além de maior quantidade de recursos disponíveis e maior heterogeneidade de esquemas cognitivos. A participação também traz a possibilidade de consolidação do senso de pertencimento e responsabilidade coletiva.

No Brasil, a criação de arenas decisórias que privilegie a participação não acompanhou a representação efetiva que as populações empobrecidas nelas deveriam ter, sobretudo naquelas em que são produzidas as estratégias (tentativas, muitas vezes vãs) de controle social da natureza (VALENCIO, 2006). O SINDEC, nesse sentido, precisa institucionalizar arenas participativas de discussão e de deliberação para além do que os NUDECs discursivamente pretendem. Trata-se do fato de que os desastres associados à mudança do clima e do crescimento desordenado da cidade farão com que haja um processo de ampliação do contingente de afetados que não terão meios próprios para se recuperar de danos e prejuízos.

3.4.1 Atores no processo de política pública

A palavra “ator” é usada pelas ciências humanas e sociais justamente pelo seu sentido cênico propriamente dito de interpretação de papéis. Assim, presume-se que os indivíduos, organizações e grupos influenciam o processo político de acordo com os papéis que interpretam. Dessa forma, esses atores interagem, alocam recursos, constroem coalizões, resolvem ou geram conflitos em um cenário político.

Os atores são divididos em individuais e coletivos. Os atores individuais agem intencionalmente numa arena política. Como exemplos, estão os políticos, magistrados, formadores de opinião. Já os atores coletivos são os grupos e as organizações que agem intencionalmente numa arena política, tendo como exemplo, associações de moradores, institutos de opinião pública, Organização das Nações Unidas, dentre outros (OLSON, 1999).

Segundo Valencio (2007), desde sua origem, o SINDEC formatou-se como instituição militarizada, mas não se assume como tal, gerando pouca visibilidade frente à sociedade brasileira. Para a autora, a aparência civil, com agentes à paisana e organograma dissociado das forças militares de origem e de parte considerável de seu quadro, nos três níveis de governo, implica uma essência militarizada, na qual as relações hierárquicas são vistas como ideais e razão pela qual um desastre, entendido como desordem de um cenário, que busca na obediência estrita do civil a restauração da ordem.

Ocorre que, em cada instância do SINDEC, a maioria dos cargos de liderança têm sido ocupados por agentes procedentes de diferentes corporações militares e, em menor quantidade, civis, cuja lógica do mandar e fazer é bem diversa. Quando, em instâncias diferentes do SINDEC, quadros da reserva das Forças Armadas deparam-se com quadros da Polícia Militar ou de Corporações de Bombeiro Militar, os conflitos aparecem, dado a própria forma como a corporação se organiza e, portanto, o respeito a patentes pode levar tempo para serem superados. Para Valencio (2007), esse efetivo com origem militar, traz consigo as experiências da instituição de origem, que apresenta

um arcabouço próprio de como interagir com o mundo civil do qual a Defesa Civil, como uma instituição oficialmente autônoma, não consegue se desvencilhar. Dessa forma, o entendimento que um Coordenador Municipal de Defesa Civil tenha acerca de como proceder diante de um afetado por desastre sofrerá influência de sua origem como policial ou bombeiro.

Outro aspecto muito bem colocado por Valencio (2007) é que a alta rotatividade de agentes no sistema não favorece a superação do valor maior à capacitação em suas instituições de origem do que a capacitação promovida pelo SINDEC, onde será assimilado o que converge e descartado o que não se alinha com sua formação de base, a começar pela ideia de construção de processos decisórios participativos. Para a autora, as relações hierarquizadas podem contribuir para que coordenadores municipais civis sejam tratados como incapazes ou desrespeitosos quando não houver o acate à interlocução técnica aos ritos e valores do poder militar.

Valencio (2007) afirma que, uma vez “que convirjam aparentemente forças militares distintas, representadas em amistosas trocas de condecorações, isso não poderá justificar a protelação das ações de preparação do SINDEC”.

A divulgação dos riscos para a sociedade brasileira, feita através da grande mídia, não permite que falhas na preparação e resposta sejam colocadas na conta de ocorrências surpreendentes, isto é, fatalidades. A mídia tem oferecido ampla visibilidade dos desastres desencadeados pelas enchentes, fato que vem favorecendo a sociedade no discernimento da subtaneidade dos eventos como o ponto de partida da ação técnica. Assim, para Valencio (2007), “nenhuma omissão grave será justificável”.

A alteração na legislação advinda pela lei 12.608/2012 traz a intersetorialidade como elemento essencial para a diminuição dos efeitos causados pelos desastres, principalmente os relacionados às enchentes. Dessa forma, é possível reconhecer uma tendência de realizar a gestão integrada das ações, porém, quanto o maior o número de setores envolvidos, maior a dificuldade de se atender as especificidades de demandas, o que pode conduzir o Sistema à falta de um gerenciamento adequado, fazendo-o apenas tornar-se uma política de gabinete.

Os atores não governamentais são os que geram pressões sobre as políticas públicas. No SINDEC estão previstos como órgãos de apoio, sejam eles públicos e

entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias, que apoiam os demais órgãos integrantes do Sistema (BRASIL,1995).

A existência formal da referida estrutura não se coaduna com aquilo que, na prática, existe ou opera efetivamente no SINDEC.

Para Secchi (2009), os atores não governamentais só poderão exercer seu papel se adotarem comportamento que possa influenciar decisões e políticas públicas. Esses grupos de interesse influenciam no reconhecimento ou no encobrimento de problemas públicos, utilizando canais privilegiados aos meios de comunicação e às instâncias de poder governamental, na prospecção de soluções, apresentando metodologias de controle do problema, na tomada de decisões, na implementação das políticas influenciando os agentes e na avaliação da opinião pública.

Secchi (2009) aponta que os meios de comunicação são uma categoria de atores relevante nas democracias contemporâneas, pelo seu papel difusor de informações, pois exerce um papel de controle sobre a esfera política e a atuação da administração pública. Esses atores desempenham papéis determinantes nas fases da construção da agenda e da avaliação das políticas públicas.

Dentre os atores não governamentais, estão os destinatários das políticas públicas, ou seja, os indivíduos, grupos e organizações para os quais a política pública foi elaborada. Esses grupos são tratados como atores passivos uma vez que mais recebem do que provocam influências nos processos de elaboração dessas políticas públicas. Esses grupos têm se manifestado com mais frequência pelas redes sociais (formadas no espaço virtual), que agem como ativistas na articulação dos interesses coletivos, tentando convergir assim, a opinião pública. Embora isso tenha acontecido com frequência, nem sempre esses ativistas conseguem uma mobilização na vida concreta.

Nesse sentido, o próprio texto do PNDC, nas questões que considera condicionantes para a criação e reconhecimento do SINDEC, entende que o crescimento desordenado das cidades, a redução do estoque de terrenos em áreas seguras e sua conseqüente valorização provocam adensamentos dos estratos populacionais mais vulneráveis, em áreas de riscos mais intensos. Assim, o PNDC

considera que o desemprego, a especulação, a fome e a desnutrição crônicas, as migrações descontroladas e a redução dos padrões de bem-estar social, ao implementarem o clima de incertezas, desesperanças e revolta, promovem desastres humanos relacionados com as convulsões sociais.

O SINDEC, na sua formulação reconhece que os estratos populacionais menos favorecidos, por apresentarem maiores vulnerabilidades culturais, econômicas e sociais, são atingidos com mais intensidade pelos desastres e, portanto, pelas enchentes. Os desastres agravam as condições de vida da população, contribuem para aumentar a dívida social, intensificam as desigualdades regionais e as migrações internas, fazem crescer os bolsões e cinturões de extrema pobreza nos centros urbanos e afetam o desenvolvimento geral do país.

É passado o tempo no qual as recomendações dos peritos em defesa civil, no Brasil, era a de que não se falasse em desastre com comunidades em risco para não alarmá-las e gerar pânico. A orientação moderna, sobretudo nos fóruns multilaterais que produzem importantes protocolos para ações de proteção civil em cenário de desastre, mostram que, quanto mais envolvidos estiverem os atores locais na formulação e implementação das estratégias, menor os danos causados por desastres e mais legitimamente os órgãos de defesa civil passam a atuar. Por exemplo, quando o agente de defesa civil ajuda a comunidade a construir consensos em torno de medidas de prevenção às enchentes ou deslizamentos, mais motivadas as lideranças comunitárias estarão para atuar junto aos respectivos conselhos municipais, representantes do legislativo e do executivo; dentre outros mecanismos, para cobrar a realização de obras de melhoria de drenagem, contenção de encostas e demais medidas que protejam sua população, assim como tomam para si as tarefas que lhe competem na sua própria segurança.

3.5 A Dimensão humana da atuação do SINDEC

Diante do enorme aparato burocrático para manobrar o SINDEC e tendo em vista o esquema organogramático da Política Nacional de Defesa Civil, pergunta-se como fica a compreensão da dimensão humana nesse processo como um todo. Não podemos considerar que esteja somente contida nas estratégias de enfrentamento dos desastres ou na remoção da população para abrigos, mas como bem colocado por Valencio (2012) na produção de cidadãos que sonham com uma justiça social em que “o ente estatal reforça sua presença na esfera social, muitas vezes, para reforçar o pesadelo”.

Segundo a autora, “as instituições da defesa civil no país, no geral, constituem parte desse reforço burocrático que cava mais profundamente o abismo que distancia o homem simples da aspiração de cidadania e desfaz o sonho da autoproteção” (VALENCIO, 2012, p. 126).

Valencio (2012) destaca que a visibilidade da defesa civil está atrelada à tragédia, quer seja pela manifestação das falhas e omissões dos governantes ou pelo discurso de excelência dos mecanismos de proteção de uma população. Dessa forma, a autora induz pensar na condição secundária daquele que é vítima. Para ela é:

na cena desalentadora, ao invés da discricção ou a prática de se desculpar publicamente, lá a autoridade pública faz estardalhaço, num alarido que muito colhe em nome dos afetados sem que isso redunde efetivamente auxílio concreto a estes. Onde deveria haver retratações públicas devido às omissões, equívocos, insuficiências e desvios de recursos, os quais contribuíram para ceifar vidas nos grupos sociais mais afetados, lá aparecerão autoridades hipnotizadas pelas câmeras de TV, para fazerem orgulhosos relatos, enviesados a respeito dos danos havidos, bem como reportarem com sobrevalorização as medidas parciais e pontuais adotadas, na teatralização do envolvimento com o agudo drama social, espetacularização essa que visa envolver em nuvens a memória coletiva sobre o histórico da relação sociopolítica deteriorada (VALENCIO, 2012, p.126).

Esse trecho destacado do trabalho de Valencio (2012) serve aos os inúmeros casos de enchentes no Brasil ao se observar quão comum têm sido as encenações

descritas por ela, como nos casos dos municípios de Teresópolis, Nova Friburgo, Blumenau, Recife, São Paulo, Rio de Janeiro entre outras tantas.

É indiscutível que a mídia tenha realizado um importante papel no processo das enchentes no Brasil, principalmente no intervalo entre 2008 e 2011, pois foi por meio da pressão causada pelos noticiários, que beiravam a emoção de verdadeiros “*realities shows*”, em que as emissoras de televisão posicionaram repórteres e cinegrafistas nos locais mais afetados, para coberturas jornalistas, no mínimo, inusitadas. Importantes redes de televisão no Brasil, como a Rede Globo, SBT e Bandeirantes, faziam chamadas ao vivo dos locais mais afetados pelas enchentes em janeiro de 2011. Historicamente, isso nunca havia ocorrido. Documentários, reportagens e séries passaram a abordar o assunto buscando dar aos interlocutores a falsa impressão de aprofundamento de um debate, que subitamente virou de interesse de toda a sociedade brasileira. Esse interesse pelos desastres causados pelas enchentes produto, segundo Guy Debord (1997), muitas vezes cai na “crítica vazia do espetáculo”, cujo resultado está no “domínio da mídia”. Mais do que uma simples constatação, são novos os caminhos da apropriação e da acumulação capitalista, cujos efeitos nocivos desse novo estágio na vida cotidiana dos indivíduos, ainda estão por se revelar. Dessa forma, podemos dizer que este processo passou a abreviar os desastres como um produto repleto de imagens midiáticas, em que os meios de comunicação teriam se tornado o eixo central da organização e, dessa forma, pressionando a sociedade, os políticos, a economia e a cultura.

De uma noção que buscava apreender (na esteira do marxismo ocidental e, mais especificamente, do marxismo francês, com Henri Lefèbvre) a “colonização da vida cotidiana” empreendida pelo capital, ou seja, a artificialização do dia-a-dia dos indivíduos, povoado agora por imagens e objetos que os integram, através do consumo, mais profundamente ao processo de acumulação capitalista e que os levam a desejar uma vida em moldes não construídos por eles próprios, mas “sonhados pelo sistema”, o conceito de espetáculo, na literatura acadêmica e jornalística corrente, passou a designar simples “excessos midiáticos”. Para essa visão, o “espetáculo nada mais seria que o exagero da mídia, cuja natureza, indiscutivelmente boa, visto que serve para comunicar, pode às vezes, chegar a excessos” (DEBORD, 1997, p. 171).

Para Valencio (2012), existe uma parceria eticamente questionável construída entre os veículos de comunicação e representantes de órgãos de defesa civil, pois técnicos e políticos colaboram com o mercado do “furo jornalístico”, na busca de alavancar suas patentes ou campanhas. De certa forma, isso apenas contribui para ampliar a distância entre o ideário de cidadania plena e as condições de proteção pública aos grupos afetados em desastres. Isso pode ser exemplificado, ao verificarmos a institucionalização do termo “assistência humanitária” para designar o relacionamento do Estado com os afetados pelos desastres.

Os quadros técnicos do SINDEC foram traçados gradativamente compondo uma apreensão simplista e doutrinária sobre a realidade social, que é essencialmente dinâmica e complexa, sendo-lhes difícil internalizar a dimensão sócio-histórica e transescalar correspondentes aos processos de vulnerabilidade.

Ao se decidir sobre os desastres, incluindo a elaboração do próprio Sistema na tentativa de articular o nível federal, estadual e municipal, “os grupos afetados, que aparentemente são o centro do problema, ambigualmente, somem da cena deliberativa, sua aparição é prescindível ali e sua vocalização nula” (VALENCIO, 2012, p. 141).

Para Valencio (2012, p.141), os atores estatais detentores de um arsenal político, técnico e científico servem para expropriar os direitos daqueles, de quem se fala ao tratar dos desastres e dessa forma provocando uma junção de dois estados emocionais, “dolorosos e de impotência”. O primeiro é o sofrimento devido às perdas (humanas, materiais e sociais) e o segundo, uma dimensão simbólica caracterizada pela vergonha das perdas havidas, decorrentes do julgamento moral daqueles que assistem de fora aos acontecimentos, mas deles formam e disseminam opinião, culpando os próprios afetados pelas tragédias. Nesse sentido, “no desastre, o medo de morrer e o medo de sofrer, radicados na alma humana, se dão as mãos e mostram simultaneamente a sua face fantasmagórica; e aquele que desde fora da luta terrível aponta e ofende, transmuta-se em impiedoso juiz” [...] (VALENCIO, 2012, P. 141).

Segundo Valencio (2012, p. 143)

Os grupos em processo de vulnerabilização, identificáveis por essa razão, são considerados pela sociedade merecedores da desolação pela qual estejam passando, o que contribui para esvaziar suas subjetividades, desconstituir aspirações de legitimidade de suas reivindicações e destituir-lhes dos recursos para lidar

emocionalmente e socialmente com suas feridas, que devem ser tratadas de forma restringida no âmbito local e, de preferência, no âmbito privado, algo que os demais não precisam saber demasiado, tomar conta e interferir. Devido a isso as forma tanto gerais como particulares dessa vulnerabilização e da afetação nos desastres permanecem desconhecidas do grande público e os desdobramentos, inúmeros e complexos, do “dia do desastre” perdem-se no esquecimento social.

Com relação ao esquecimento, como visto na fala de Valencio (2012), é preciso analisar os aspectos da pobreza multidimensional na formação dos desastres social e historicamente naturalizado, que se tornaram admissíveis na consciência coletiva do brasileiro, a qual induz a afetação multidimensional para novos e subsequentes desastres (PNUD, 2010).

Nesse sentido, muito bem destacado por Valencio (2012, p.143), os desastres deixam “paulatinamente de se tornar inadmissíveis para deflagrar uma nova onda de indiferença social, numa espiral de anomia”. Para a autora, grupos historicamente desamparados, “ao sofrerem um novo processo de um futuro ainda mais adverso com a vivência, simultânea e sinérgica, no nível individual, familiar e comunitário de processos objetivos e subjetivos de perdas, danos e privações, os quais se associam”:

- a) À morte de familiares, vizinhos e amigos, por vezes, seguidas de limitadas providências públicas de recuperação dos corpos e de apoio oficial aos ritos de luto, suscitando a banalização da súbita supressão da vida humana e do desaparecimento da pessoa de seu círculo de convivência cotidiana;
- b) Ao exercício extenuante de determinadas técnicas corporais para manter-se vivo e ou resgatar membros da comunidade afetada diante da ausência e ou demora de provimento de resgate por serviço especializado;
- c) Ao surgimento de enfermidades e lesões decorrentes da piora da qualidade ambiental, no interior ou na circunscrição da moradia afetada, bem como nos locais públicos transformados em abrigos;
- d) A destruição e danificação da moradia e dos demais sistemas de objetos do mundo privado sejam eles de valor material ou imaterial, muitos dos quais indispensáveis às práticas rotineiras dos membros da família na esfera pública ou privada bem como para a sua afirmação identitária;

- e) A inviabilidade do exercício do trabalho decorrente da destruição e danificação de instalações, equipamentos imprescindíveis para viabilizá-lo, como reflexo negativo na renda monetária do indivíduo e da família, bem como no seu suprimento direto;
- f) Ao deslocamento involuntário imposto por autoridades locais à família, retirando-a compulsoriamente de sua moradia danificada ou do terreno da moradia destruída sem oferecer-lhe o respaldo simultâneo na guarda de bens e na recuperação de seus direitos territoriais;
- g) Ao confronto com o poder de política de agentes públicos que fragmentam a família e deterioram a qualidade dos vínculos entre seus membros ao destituir pais da autoridade sobre os filhos menores e restringir-lhes a convivência quando resistem a deixar suas moradias em áreas consideradas de risco;
- h) À indução, do agente público, para que a família desterritorializada compulsória e emocionalmente fragilizada procure alternativas de moradia provisória junto a parentes e amigos, pressionando e penalizando a rede primária de relações desta (no geral, também composta por gente empobrecida) e tensionando-a com compromissos morais de acolhimento que, no mais das vezes, são muito onerosos material e espacialmente, e estão além da sua condição viabilizá-los;
- i) Ao deslocamento compulsório da família desabrigada para equipamento público/comunitário que passa às funções de abrigo provisório (no caso de impossibilidade de acolhimento do grupo por sua rede primária), no geral, mal administrado e distante do lugar original de moradia, o que elimina o arbítrio familiar pela escolha da territorialidade privada;
- j) À deterioração das relações cotidianas entre as famílias e entre os indivíduos, tanto no contexto de abrigo provisório quanto no de acolhimento em moradia de terceiros, o que se deve, dentre outros, à ausência de privacidade e à imposição de novas regras de convivência por outrem;
- k) Às incertezas e angústias do grupo em relação ao seu futuro, associado aos transtornos, limitações e dificuldades nas rotinas do presente;

- l) Às incessantes providências práticas de recomposição material da moradia e de seu conteúdo, restaurando ou recuperando objetos para suprir minimamente o dia a dia da vida doméstica;
- m) À dissolução progressiva da convivência comunitária, devido à perda dos elementos organizativos de sua dinâmica cotidiana e à dispersão da vizinhança, cada qual tomando um rumo distinto, embora enfeixado numa mesma precariedade.

Considerando esta como uma questão central da análise do SINDEC, o capítulo 4 discute a sua atuação no município de Capivari – SP.

4. ATUAÇÃO DO SINDEC NO MUNICÍPIO DE CAPIVARI – SP

4.1 Histórico de formação e dinâmica territorial do Município

Capivari é um município localizado a oeste da capital do estado de São Paulo, entre as macro regiões de Campinas, Piracicaba e Sorocaba e tem acesso pelas rodovias Francisco Aguirre de Proença (SP 101) que liga o município à região de Campinas; pela Rodovia do Açúcar (SP 308) que liga o município a região de Sorocaba e a Rodovia Américo Emilio Romi que liga o município à região de Piracicaba. O território capivariano tem limites com os municípios de Elias Fausto, Mombuca, Monte Mor, Porto Feliz, Rafard, Rio das Pedras e Santa Bárbara D'Oeste, conforme a figura

Segundo dados do IBGE (2012), o município possui uma área de 322,707 km² e o censo de 2010 apontou uma população com IDH elevado (0,803) de 48.576 habitantes.

De acordo com Waldman e Bedendi (1999), foi no início do século XVIII, motivado pelo caminho do ouro entre Porto Feliz (SP) e Cuiabá (MT), às margens dos rios é que foram se formando vários acampamentos para descanso daqueles que enfrentavam a viagem em busca da promessa de uma riqueza. Na época, esse percurso era feito pelos rios. Segundo as historiadoras, é por volta do ano de 1800 que se viu uma pequena população dando início ao que, no futuro, seria o município de Capivari. O nome Capivari vem da junção dos termos tupi *kapibara*, que significa capivara e *y*, que significa rio, logo, rio das capivaras.

Segundo os relatos de J. Almeida Grellet (1932), povoações vizinhas como as de Itu e Piracicaba serviam ao governo colonial de 1800, como “locais de degredo para aqueles que ousavam afrontá-lo”. Tal função era justificada pela dificuldade extrema de acesso a estas localidades, o que intimidaria fugas de degredados. Contudo, foi exatamente um grupo de degredados fugitivos, banidos de Itu que, segundo Grellet (1932), ao tentar retornar de Piracicaba para Itu, passando por uma colina à margem de

um rio, resolveu estacionar alguns dias e por notar grande quantidade de peixes e caças, principalmente capivaras, ali estabeleceu residência fixa.

Ilustração 1: Mapa ilustrativo da localização de Capivari – SP



Fonte: Prefeitura Municipal de Capivari, 2012

De acordo com dados da Prefeitura Municipal de Capivari (2012), o município de Capivari teve seu início em 1785, quando se instala a primeira venda à margem do rio, a pedido de Francisco Idorgo, à Câmara de Itu. A "venda do Chico" (provavelmente situada no atual quarteirão da Rua Antonio Pires, entre as ruas XV e Fernando de Barros), como ficou conhecida, tornou-se o centro irradiador das edificações urbanas do então povoado.

Em 1795, o padre João Ferreira de Oliveira Bueno fundou a fazenda denominada de São João Batista de Capivari (atual Fazenda Itapeva, no município de Rafard), com a construção de açude, a casa de engenho, senzalas, estábulo pavimentado e embarcadouro. Ao lado da casa grande, edificou-se a Capelinha de Itapeva, a única existente até 1820. Essa capelinha passou por várias transformações até atingir o aspecto da atual Igreja Matriz.

O povoado foi atraindo mais pessoas que ali se instalaram. O cuidado para que elas não tomassem posse desordenadamente dos lotes, como ocorreu em Itu e Porto Feliz, fez com que a Câmara da Vila de Itu elaborasse o Plano de Arruamento de Capivari, em 04 de julho de 1821.

O rio Capivari cortando a vila, exigiu a construção de uma ponte que permitisse a passagem de um lado a outro, dando origem à famosa ponte da Rua XV, sofrendo, posteriormente, reconstruções e reformas e apenas em 1956, ela foi construída em cimento. Em 2009, foi uma das responsáveis por represar as águas do Rio Capivari gerando o alagamento de diversas ruas da área central e, em 2010, foi finalmente reformada ampliando-se a capacidade de vazão com recursos financeiros providos dos fundos de redução das enchentes.

Na então Capivari de 1860, a preocupação com o lazer e a cultura fez com que uma comissão de cavalheiros, organizasse uma sociedade para a construção de um teatro na cidade e que servisse para patinação. Em 1868, é concluída a obra do Teatro São João (atual Praça Rodrigues de Abreu), com paredes de taipa, muito bem socadas, de 50 cm de espessura. Mais tarde, ele se transforma em Cine Teatro Íris, derrubado na administração 1948/1951. Por ser a terra natal dos poetas Amadeu Amaral e Rodrigues de Abreu, o município é conhecido como a "Terra dos Poetas". É também a terra natal da pintora brasileira Tarsila do Amaral.

Em 21 de outubro de 1875, os trilhos da Companhia Ytuana de Estradas de Ferro chegaram ao município. A ferrovia foi de grande importância para a economia e comunicação nos anos subsequentes e, em 10/07/1918, é inaugurada a nova estação da Sorocabana, edifício construído em estilo inglês.

Na segunda metade deste século, a exemplo do que ocorreu em outros municípios, a ferrovia foi perdendo espaço para a malha rodoviária e o trecho ferroviário que atendia o município foi desativado na década de 1970.

O avanço da ocupação do espaço de Capivari esteve fortemente atrelado a uma religiosidade de origem católica e isso fez com que em 1886 fosse edificada a Capela de Santa Cruz, no local que ficou conhecido como Largo de Santa Cruz, ponto de festas em homenagem a essa padroeira.

Conta uma lenda que, no lugar que ficou conhecido como Largo da Santa Cruz, um escravo em fuga, com pés e mãos acorrentados, perseguido por um capitão de mato, parou junto a uma cruz de madeira que indicava a sepultura de um caminhante ali falecido e implorou misericórdia aos céus. Um milagre inesperado aconteceu. Abriam-se os ferros e o negro pode assim evadir-se, desaparecendo na mata, sem deixar pistas. O fato repercutiu junto à população e começou a atrair fiéis, o que motivou a construção da capela que recebeu o nome de Santa Cruz.

Segundo Grellet (1932, p. 26), ainda na condição de vila Capivari, tinha 4.364 habitantes, sendo a população livre de 1.669 pessoas e a população escrava, bastante superior, de 2.695 pessoas. Note-se que entre a população livre contabilizavam-se "99 pardos libertos, 6 pretos livres e 1 casal de índios". As principais atividades econômicas, registradas por Grellet (1932) em 1850, eram o cultivo da cana-de-açúcar, do café, e a produção de açúcar.

Entre 1885 e 1886, ocorreu no centro da cidade (atual Praça Rodrigues de Abreu) a construção do Mercado Municipal, em forma de átrio, onde no pátio interno descoberto, os sitiantes vendiam cereais, frutas e hortaliças que plantavam, além dos comerciantes exercerem seu trabalho de compra e venda.

Em julho de 1900 foi inaugurada a Santa Casa de Misericórdia de Capivari; em 1954, a Maternidade Carmela Dutra e em janeiro de 1902 foi inaugurado o serviço da represa do manancial de abastecimento de água.

Em Capivari, a praça central continua sendo local de encontro e palco para acontecimentos na cidade e em abril 1903 ocorreu a inauguração da iluminação a gás acetileno do jardim público e em setembro de 1907, do coreto para as apresentações constantes das corporações musicais (bandas). Nessa época, o jardim público era cercado por uma grade de madeira, de aproximadamente 150 cm de altura, com dois portões de entrada, que eram abertos às 8h00 e fechados às 22h00. Em abril de 1922, foi retirada a grade, dando a ele um aspecto mais distinto e democrático.

A iluminação elétrica na cidade só aconteceu em junho de 1910, fornecida pela empresa "San Juan" que, durante anos, atendeu de forma precária às necessidades da comarca. Somente com a chegada da CPFL, em 1957, o fornecimento da energia elétrica se normalizou, sem os *black-outs* tão comuns até ali.

As transformações na década de 1950, tais como a construção da Rodoviária nas imediações do Mercado Municipal, a chegada de novos comércios, Hospital dos Fornecedores de Cana de Capivari, Delegacia de Polícia e novas escolas foram dando uma paisagem cada vez mais urbana à cidade até o final da década de 1970, com a inauguração do prédio da Escola Técnica de Comércio e, em 1972, com o novo prédio da Prefeitura Municipal, na rua XV de Novembro.

As transformações ocorridas no centro da cidade também foram comuns nos bairros, deixando para trás o lava-pés (utilizado pelos moradores da área rural para lavar os pés e colocar os calçados que traziam nas mãos, depois de terem feito a caminhada descalços, afundando os pés na poeira ou no barro, quando chovia).

Assim como o centro da cidade foi se modificando, também a periferia, com a expansão provocada pelo surgimento de novos bairros. Dentre esses bairros, encontramos aqueles que possuem infraestrutura e saneamento básicos, plano de arruamento, além de outras melhorias necessárias a uma boa qualidade de vida, enquanto que, em alguns outros, isso não aconteceu. São bairros que se formaram sem nenhum planejamento, provocados por uma série de fatores, tais como a vinculação da economia capivariana à monocultura da cana-de-açúcar que atraía mão de obra vinda de outras cidades e estados.

Com a diminuição da demanda por mão de obra, tem-se um número grande de desempregados, pois muitos daqueles que vieram para trabalhar com a cana-de-açúcar

fixaram-se no município, depois de terem trazido sua família. Na falta de um trabalho digno e renda certa, impossibilitados pelas circunstâncias econômicas, esses migrantes não conseguiam um espaço adequado de moradia, gerando a construção de barracos precários, formando as primeiras favelas em alguns pontos da cidade no final dos anos 1970.

A falta de condições básicas para moradia associada à baixa condição econômica fez com que problemas, tais como a multiplicação de doenças por falta de saneamento básico, aumento de menores na rua, aumento da criminalidade dentre outros, tomassem espaço na agenda política do município. Esses problemas têm-se agravado mesmo tendo ocorrido o aparecimento de indústrias não só no município, mas nos municípios vizinhos, uma vez que essa industrialização tem sido seletiva no que diz respeito à preparação do trabalhador, excluindo assim esses ex-boias-frias.

4.2 Histórico das enchentes no município

A primeira aproximação do objeto desse estudo foi em 2009, quando a mídia jornalística oferecia uma enorme cobertura aos problemas das enchentes nas cidades brasileiras. Em destaque, Capivari, cidade do interior de São Paulo que chamava a atenção pelos estragos e pelo número de desabrigados. Embora tal destaque na mídia trouxesse um aspecto de novidade ou subtileza, o problema das enchentes na cidade de Capivari (SP) é antigo e recorrente. Nesse sentido, é que se destaca a notícia publicada no Correio de Capivari, de 28 de fevereiro de 1970:

Capivari assistiu, com a terrível surpresa e enorme susto, aos dias 21 e 22 do mês de fevereiro de 1970, à maior enchente do rio Capivari, cujas águas, avolumadas, assustadoramente pelas fortes e prolongadas chuvas caídas em cheio em toda a região, invadiram rapidamente residências nas proximidades das zonas ribeirinhas, pondo em pânico seus moradores desprevenidos; derrubando casas, pontes, ranchos e muros causando vultosos prejuízos a todos os proprietários, alcançados por essa verdadeira e inesperada calamidade (1970).

As preocupações com os impactos causados por essa enchente eram as mesmas que temos nos dias de hoje, agravadas pelo avanço da urbanização

desordenada. O trecho transcrito da publicação e as ilustrações 7 e 8 dão a dimensão do problema naquela época:

No dia 24, tendo, baixado aos poucos as águas volumosas do rio Capivari, descobrindo-se assim a parte que esteve totalmente coberta da ponte da rua Bento Dias, a qual liga cidade à rodovia Monte Mor - Campinas, ficou restabelecido o tráfego nesse local. Permanece, até à hora em que escrevemos esta notícia, paralisado o tráfego pela Estrada de Ferro Sorocabana.

O problema maior, uma vez baixadas ao natural as águas do Rio Capivari, é o do conserto das casas, desinfecção das mesmas, novas construções em substituição às residências arrasadas pela enchente do rio, recolocação de famílias em seus lares, alimentação, roupas, colchões, vacinação das pessoas etc (1970).

Figura 7: Foto da enchente ocorrida em fevereiro de 1970, Capivari – SP



Fonte: Correio de Capivari, 1970

Figura 8: Foto da enchente na Avenida do Carmo, 1970, Capivari - SP



Fonte: Correio de Capivari, 1970

Há 40 anos têm sido comuns notícias de enchentes no município, mas foi em dezembro de 2009, após vários dias de chuvas intensas na região, que foi deflagrada a maior situação de emergência no município. Em 17 de dezembro de 2009, a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social de Capivari pedia com urgência a colaboração da população da cidade e da região para participar, por meio de doações, com colchões, roupas de cama e alimentos para assistir aos desabrigados pelas enchentes. Nessa mesma data, os dados da Defesa Civil da cidade apresentavam a seguinte situação:

- 12 famílias (87 pessoas) removidas pela Defesa Civil e alojadas no Ginásio de esportes e nas escolas municipais;
- 35 famílias (210 pessoas) foram para casa de parentes e amigos;
- 22 famílias se recusaram a deixar as suas casas e assinaram Termo de Responsabilidade da Defesa Civil;

- 7 pontos de alagamento, sendo que os mais críticos eram os Bairros Vila Balan (figura 9) e Moreto (figura 10).

O caso de Capivari apenas soma-se aos inúmeros municípios brasileiros com os mesmos problemas, que apresentam muitas vezes, como via de regra, a atribuição de responsabilidades a outros, expondo as mazelas do crescimento urbano desordenado, tais como autoridades esquivando-se da responsabilidade de algumas tragédias, omissão do poder público, exposição do modelo segregacionista das políticas públicas e a procura pelos culpados.

A situação de emergência e novas enchentes seguiram-se de janeiro a março de 2010. Foi comum encontrar nesse período nos Bairros do Moreto e Vila Balan ruas, imóveis e vidas invadidas pelas águas do Rio Capivari.

Embora já existisse uma proposta de atuação de defesa civil no município, a dimensão das ocorrências exigiu que houvesse pedido de ajuda de várias instâncias da sociedade e a formação de comitês municipais criados emergencialmente para enfrentar o problema. A novidade naquela situação ficava por conta dos pronunciamentos do então presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva, que prometia acelerar o repasse de recursos financeiros para socorro das vítimas das enchentes. Esse fato, de certa forma, acendeu uma nova abordagem dada pelas iniciativas políticas para o enfrentamento dessas questões.

Em de 17 de dezembro de 2009, o prefeito Luis Donisete Campaci, considerando a situação deflagrada pela chuva no município, expediu a Instrução Normativa 35/2009, que define ações e responsáveis para gerenciamento da crise enfrentada pelo município.

Para isso, a administração municipal considerou urgente tratar dos diversos pontos alagados (figura 11), das dezenas de famílias abrigadas pela prefeitura, da necessidade de interdição da Avenida Dr. Ênio Pires de Camargo (figura 12), importante via de acesso ao município, em consequência de graves danos nas tubulações e afundamento da pista; do rompimento de diversas barragens nas áreas rurais do município (figura 13) e os danos na Estação de Tratamento de Água I.

Esse documento trouxe, em linhas gerais, ações preestabelecidas e os responsáveis pela execução das atividades de acolhimento dos desabrigados, de orientação da população e da preparação de relatórios técnicos.

Figura 9: Foto vista aérea do Bairro Vila Balan, 17 dezembro de 2009 Capivari – SP



fonte: SILVA, Neusa Pinto Vilares da. Prefeitura Municipal de Capivari, dezembro de 2009.

Figura 10: Foto aérea da enchente no Bairro do Moreto, 17 de dezembro de 2009, Capivari – SP.



Fonte: SILVA, Neusa Pinto Vilares da. Prefeitura Municipal de Capivari, dezembro 2009.

Em 03 de fevereiro de 2010, após a volta das águas ao volume normal do rio Capivari, realizamos uma visita ao Bairro do Moreto. O que vimos é muito mais do que conseguimos registrar com a nossa câmera. Marcas de água até o teto das casas, móveis, colchões, lama e entulho em todas as calçadas, muitas pessoas lutando para colocar a vida em ordem. Serviços públicos comprometidos ou interrompidos, como as aulas na escola municipal, que servia de abrigo para as famílias que não tinham para aonde ir; focos infecciosos de diferentes enfermidades provenientes de água parada e acúmulo de resíduos; proliferação de insetos e roedores por conta dos alagamentos, interrupção do fornecimento de energia elétrica, escassez de alimentos e água potável, enfim, um transtorno esperado, uma vez que as águas, por conta das enchentes, tenham saído de seus limites.

A Instrução Normativa 35/2009, em seu texto, trouxe como determinação que os desabrigados deveriam receber alimentação (café da manhã, almoço, café da tarde e jantar), materiais para higiene pessoal (sabonetes, creme dental, escovas de dente e papel higiênico), higiene no local (limpeza permanente dos espaços físicos dos abrigos, inclusive os sanitários) e colchões e cobertores em acordo com as necessidades.

Com relação aos laudos técnicos, em entrevista com a diretora da Defesa Civil do Município, Neusa Pinto Vilares da Silva, esta disse que o município acionou a Defesa Civil Regional e a Defesa Civil Estadual e que, segundo ela, prontamente enviaram agentes para que pudessem auxiliar no diagnóstico da situação das edificações das casas, pontes e demais construções.

Figura 11: Foto das áreas alagadas, dezembro de 2009, Capivari – SP



Fonte: SILVA, Neusa Pinto Vilares da. Prefeitura Municipal de Capivari, dezembro 2009.

Figura 12: Foto da Avenida Dr. Ênio Pires de Camargo durante a enchente de dezembro de 2009, Capivari – SP



Fonte: SILVA, Neusa Pinto Vilares da. Prefeitura Municipal de Capivari, dezembro 2009.

A dimensão das enchentes de 2009 acabou por mobilizar vários segmentos da sociedade capivariana, que passou a doar suprimentos, roupas e colchões para os desabrigados. Todo esse processo foi administrado pela Secretaria de Defesa Social, que até então incorporava o Desenvolvimento Social, a Defesa Civil e a Guarda Civil Municipal.

Figura 13: Foto enchente na zona rural, dezembro de 2009, Capivari – SP



Fonte: SILVA, Neusa Pinto Vilares da. Prefeitura Municipal de Capivari, dezembro 2009.

4.3 O Bairro Moreto

Fazer pesquisa no Bairro do Moreto ou no Conjunto Habitacional Santa Teresa D'Avila, para onde alguns moradores foram removidos, é fácil. As ruas estão sempre cheias com as pessoas conversando no portão. Os moradores não têm dificuldade para lembrar ou falar de enchente, pelo contrário, tratam este acontecimento como a uma “velha conhecida”. A quantidade de crianças brincando nas ruas, com suas pipas, bolas e bicicletas também chama a atenção. Elas são desinibidas e, quando perguntamos sobre enchente e todas as coisas que vêm acontecendo no bairro, mostram muita familiaridade com o processo; indicam pessoas e as casas que já foram derrubadas (figura 14). No Bairro do Moreto, a cena urbana é constrangedora, pois é comum ver crianças brincando próximas do rio, catando entulhos e revirando o lixo.

Esse bairro é conhecido no município pelos altos índices de violência e pelo tráfico de entorpecentes, típicos dos bolsões de pobreza.

Figura 14: Foto do entulho da demolição, bairro do Moreto, Capivari – SP



Fonte: BERENGUEL, Orlando Leonardo

É fácil conversar com os moradores, mas estes não querem gravar o que dizem nem querem ser fotografados. Quando perguntados sobre o porquê disso, a resposta é direta:

Eu tenho um pouco de vergonha sim, mais não sei o que o senhor vai fazê com isso, Capivari é pequena (Rosimeire, 38 anos).

A presença de um estranho fazendo perguntas sobre as enchentes chama a atenção dos moradores, mas não causa constrangimento, não são comedidos no que

falam, apenas não querem se comprometer. As enchentes deixam um legado diferente para aqueles que passam por essa experiência. O ato de pedir ajuda e soluções por parte dos moradores é uma ação bastante comum, embora durante as conversas tivesse, por várias vezes, esclarecido tratar-se de uma pesquisa acadêmica; muitos pediam ajuda como se pedissem para um representante do poder local. Existe uma necessidade e dependência de pessoas que possam agir como porta vozes e, por vezes, me perguntaram se poderia interceder na prefeitura para que mais pessoas tivessem ajuda. Tal atitude denota clara falta de articulação dos moradores do Moreto no que se refere a se organizarem em comissões para acompanhar os trabalhos que estão ocorrendo no próprio bairro.

Assim, como são inexistentes tais articulações e participação por parte destes moradores, podemos notar que o comportamento deles é passivo e estão constantemente à espera do que a prefeitura tem a oferecer. Costumam reclamar e duvidar dos critérios adotados pela administração local, mas, quando questionados se aprovam o que essa administração faz, são unânimes ao demonstrarem concordância.

O bairro tem sujeira por todo lado, não só pelo legado de uma enchente, mas por uma visível falta de autoestima em se habitar um lugar pouco seguro em vários sentidos. Dona Helena, 53 anos, proprietária de um bar, moradora há trinta anos do bairro do Moreto, se lembra de quando lá chegou:

“Eu, quando vim aqui pela primeira vez, vi que tinha poucas casa; tinha umas na rua de cima mais perto da avenida. Perto do rio não tinha nada. Quando o corretor vendeu o meu terreno, eu não fui “vê” onde era. Meu marido fechou o negócio e pronto! Quando cheguei aqui era tão perto do rio, que quando eu pisava o pé afundava que fazia bolha, ficava poça onde o pé ‘tava”. Fiquei tão brava, que disse que ali eu não queria; de tanto eu brigar e ameaçar, ele andou comigo por essa rua (indicando a margem do rio) e eu fiquei com esse aqui. O meu marido quando construiu ficou com medo de “enchê” e a gente se esforçou para construir a casa em cima e o bar em baixo. A nossa sorte é essa; quando a água vem, a gente tem pra

onde correr. Em 2009, eu perdi um “freeze” só, não deu tempo de subir com ele. Eu lembro que a gente “tava” aqui em casa e a chuva não parava, encheu tão rápido que não deu tempo das pessoas “tirar as coisa”. Também, quem conseguiu tirar acabou sendo roubado. Quando tem enchente, tem muito cara aqui de olho e não tem dó não, leva mesmo. Eu lembro que nesse dia muita gente teve que ir para o abrigo. A defesa civil veio e disse que o povo não podia ficar nas casas não, tinha perigo. Eu não quis sair, assinei um papel me responsabilizando. Eu criei três filhas aqui. A prefeitura não vai “dá” casa pra todo mundo. Não tem porque fazer isso, acho que tem muita gente que se aproveita disso. Aqui no bairro tem gente que é dono “das casa”, mas a maior parte é inquilino. Na enchente muito inquilino não tinha onde “ficá”, teve gente que “pago” aluguel e depois o dono da casa não deixou voltar. Teve gente também que não precisa e ganhou o aluguel social. O Ceará (morador) mesmo ganhou cinco”.

Quando questionada sobre a defesa civil, disse:

“Eu não sei direito o trabalho deles não, quando chove forte e o rio sobe, a gente vê uma mulher aqui, a Marilene e um homem que parece da guarda municipal (possivelmente os agentes da defesa civil). Se a coisa fica feia, “eles interdita” a casa. A coisa do sorteio foi feita pela secretaria de habitação. Acho que não tem nada com a defesa civil, tem?! O pessoal do social também aparece. “Eles fica” mais na coisa do abrigo. Eu não sei como esse negócio da casa funciona, o povo achou que a prefeitura “ia dá casa”, deu nada, o povo “tá pagando”. Eu sei que “os primeiro” que foram foi o pessoal que a casa “tava” condenada e que não tinha condição de volta; a segunda leva “tava” no cadastro e agora tão falando que vai ter um tal de sorteio, mas tem que se “inscrevê”, tem que dar o nome”.

As falas de Dona Helena são importantes indicadores da presença do trabalho desenvolvido pela Defesa Civil de Capivari, porém, como já dito em outro momento, esse trabalho permanece bastante oculto para muitos moradores e mesmo para os demais segmentos da sociedade de Capivari. Com relação a casa dela, Dona Helena tem posse, registro em cartório em seu nome e paga IPTU. No bairro Moreto, algumas residências fixaram-se na área verde nas quais as inundações não eram tão constantes; algumas foram regularizadas em administrações anteriores, mas a maioria das construções dessa área são ilegais, especialmente, por que se encontram em área de preservação.

De acordo dados da Secretaria de Planejamento, o bairro é um loteamento regular, que na administração anterior conseguiu autorização para ser comercializado e isso traz uma demanda adicional, pois a própria administração municipal atual estuda uma solução para as residências regularizadas no passado, ou seja, aquelas que pagam IPTU, mas que estão localizadas em áreas de risco (figura 15). A remoção dessas famílias é um processo bastante complexo, pois envolve desapropriações judiciais e indenizações.

Uma possível explicação para a confusão em relação ao processo que tem sido empreendido pela Defesa Civil Municipal é que o município vem investindo para resolver o déficit habitacional e as demais situações que envolvem a questão da habitação em Capivari. Em 2010, o governo municipal deu início ao Plano Local de Habitação de Interesse Social, com o objetivo de garantir a efetiva participação da sociedade organizada no planejamento das ações para o setor habitacional do município, de forma a proporcionar o acesso à moradia pelas famílias. Esse plano local também é operacionalizado por meio do cadastro do interessado que deve aguardar para obter sua casa. O critério de acesso é por meio de sorteio e envolve o CDHU. Tais ações, ocorrendo de forma concomitante e para o mesmo grupo populacional, gera dificuldade de compreensão por parte dos moradores no que diz respeito aos objetivos bem como aos procedimentos e intenções dos gestores das diferentes ações.

A moradia de Marcos, 31 anos, pedreiro, 3 filhos em idades escolares, está a aproximadamente 200 metros do leito do Rio Capivari. Morador do Bairro do Moreto há 21 anos, conta que constantemente sua casa é afeta pelas enchentes:

“Eu moro aqui desde que eu tinha 10 anos. Vim do Paraná “pra cá” com o meu pai e minha mãe. Eles não aguentaram a vida aqui e voltaram para lá. Eu tenho” as criança”; eles vieram para trabalhar com a cana. Com o passar do tempo foi ficando difícil porque “muitos fazendeiro” foram comprando máquina. Eu aprendi ser pedreiro. Eles (representantes da prefeitura cujo entrevistado não soube identificar) disseram que “vão dá casa pro povo daqui” novamente. Eu queria saber se isso é verdade. Eu não queria casa não, eu “gostava mais se fosse” um terreno, um terreno seria mais rápido. A gente não pode ter nada aqui, quando vai chegando no final das parcelas do que “compro” a água leva tudo. Também o rio tá com uns 80 centímetros, é pouco, aí, é claro que enche fácil”.

Figura 15: Foto retirada das construções localizadas na margem do Rio Capivari, bairro do Moreto, Capivari - SP



Fonte: BERENGUEL, Orlando Leonardo

Quando questionado sobre o trabalho da defesa civil, este disse não saber nada sobre ele, ressaltando que é mais comum ver o pessoal da habitação e da engenharia que avaliam as casas no bairro.

“A defesa civil só vem quando a água “tá na casa”. Em 2009 eu fui “pra” o abrigo. Fiquei aqui na rua de cima, na escola do bairro. Quando eu “tava” lá eles prometeram dar casa para todo mundo. Nessa hora tem todo tipo de promessa. Não é fácil “durmir” misturado no meio dos outros; saber que suas coisa ficaram para trás.”

Marcos mostrou a marca de água na parede da garagem (figura 16). Assim como ele, as crianças estavam em férias. Ele mostrou onde estavam as casas que foram demolidas na rua em que mora.

Figura 16: Marcas da enchente ocorrida em 2009, bairro do Moreto, Capivari – SP



Fonte: BERENGUEL, Orlando Leonardo

Tereza, 38 anos, moradora há 12 anos do Bairro do Moreto, mãe de 02 filhos em idades escolares, espera que, assim como sua mãe conseguiu se mudar para o novo bairro, ela também consiga:

“A minha mãe já foi para o bairro novo. Quando aconteceu a enchente ela perdeu tudo, não sobrou nada, só a “ropa do corpo mesmo”. O nome dela é Maria José, ela tem 63 anos. “Pra” ela foi muito bom ter mudado para lá. Eu ainda não tive sorte. Eu morava naquela esquina (apontando para um monte de entulhos), mas a

casa foi derrubada. Eu pago aluguel. Esse negócio de quem vai para o bairro novo é feito de qualquer jeito, tem um “cara” que nem é casado, que nem tem filho e já ganhou a casa dele. A casa “tá” fechada. Eu perdi tudo, eu “tinha pego o décimo” (referindo-se ao décimo terceiro salário) e comprado dois “guarda roupa” novo e “num” era só eu não muita gente pegou o décimo pra comprar coisa nova pra casa. A água chegou tão rápido que eu “alembro” do Paraná (morador) trazendo a égua para o lugar seco; a “égua tava” com a água pelo pescoço. Eu queria muito ser sorteada. Eu não sei não o que é a defesa civil. Eu não sei se tem gente aqui que participa de alguma coisa de lá (talvez se referindo a algum tipo de programa social), só se for o pessoal lá da vila Balan. A lama era tanta que eu não limpei não, não dava e a casa não era minha, foi mais fácil alugar a casa de outro. Eu fui para o abrigo também. A prefeitura nessa hora não ajuda não, só manda a cesta básica, dá roupa também. Se as crianças “passa mal” tem que levar no posto. Eu já aprendi, nada de fazer faxina na casa quando chove, naquele dia tinha acabado de limpar tudo, de lavar “os tapete” e depois a água sujou tudo. Aqui, quando a enchente pega a gente tem que ficar esperto, o povo rouba mesmo, se a gente se distrai “os cara pega as coisa” e você nem vê e na confusão “num dá pra” ficar isso é meu ou não é.”

Outro morador, Anderson, 32 anos, disse:

“Agora é eleição e “os cara” tão até asfaltando a rua. “Tão” querendo voto, mas depois a gente fica aí sem resolver nada. Eles derrubaram as casas de quem já foi. “Num fico” polícia aqui não. “Os terreno tão vazio”, se eles não “tomá” providência o povo volta, já tem gente voltando, vai vê que já fez rolo com a casa lá do bairro novo. Aqui

tem gente que precisa sim, mas tem malandragem no meio. Quando a prefeitura chega todo mundo é coitado!”

No Bairro do Moreto, os moradores têm seus filhos matriculados em duas escolas municipais, uma destinada as escolares em fase pré-escolar e outra para ensino fundamental (figura 17 e 18), posto de saúde (figura 19) com equipe especializada em Programa da Saúde da Família (PSF) e farmácia para atendimento, transporte público e vários comércios (figura 20).

Figura 17: Foto da escola municipal e ensino infantil, bairro do Moreto, Capivari - SP



Fonte: BERENGUEL, Orlando L. (2012)

Figura 18: Foto da escola municipal de ensino fundamental básico, Bairro do Moreto, Capivari – SP



Fonte: BERENGUEL, Orlando L. (2012)

Figura 19: Foto do posto de saúde, Bairro do Moreto, Capivari – SP



Fonte: BERENGUEL, Orlando L. (2012)

Outro aspecto importante para ser destacado na dinâmica do Bairro do Moreto é a quantidade de pequenos negócios, tais como padarias, supermercados, vendas, bares, bazares, videolocadoras que abastecem a população (figura 20). Pelo de tempo de convivência (aproximadamente 30 anos), as relações comerciais entre os que vendem e os que compram são pautadas pela confiança e muitos moradores compram a crédito, ou como eles mesmos dizem, “fiado”. Importante dizer que os comerciantes também sofrem com os problemas das enchentes no bairro, pois para eles, além das perdas domésticas, são comuns também prejuízos com produtos que estragam ou pelos dias de não funcionamento.

Figura 20: Foto do comércio Bairro Moreto, Capivari – SP



Fonte: BERENGUEL, Orlando L. (2012)

4.3.1 A enchente de 2009 no Bairro do Moreto

Embora os moradores do Bairro do Moreto tivessem aprendido a conviver com os estragos provocados pelas enchentes, em 2009, a quantidade de pessoas atingidas e a proporção dos estragos acabaram extrapolando os limites aos quais estes já haviam se acostumado. Os estragos e a dimensão podem ser observados nas figuras, 21, 22 e 23.

Figura 21: Foto da enchente no Bairro do Moreto em dezembro de 2009, Capivari – SP



Fonte: Prefeitura Municipal de Capivari, 2009.

Figura 22: Foto da enchente no Bairro do Moreto, dezembro de 2009, Capivari – SP



Fonte: Prefeitura Municipal de Capivari, 2009.

De acordo com dados da Defesa Civil Regional (2009), o nível do Capivari chegou a 2,90 m, por volta das 12h, quando o normal é de somente 80 cm. Com o aumento da vazão, a ponte da Rodovia Campinas-Capivari ficou quase submersa, e as da rua XV de Novembro e Bento Dias foram danificadas. Esta cheia do Rio Capivari foi provocada pelo rompimento de 4 barragens: Furquilha, Sunstein, Brunharo e Sebin.

Em 20 de janeiro de 2010, o número de abrigados pela prefeitura chegou a 465 pessoas, somando-se as famílias que já estavam alojadas desde o final do mês de dezembro de 2009, além de outras que se encontravam em casas de amigos e parentes.

Durante esse período de emergência, dezessete casas das áreas de risco foram demolidas e a administração pública local passou a noticiar a pretensão de remover centenas de casas para eliminar em definitivo a existência de moradias em

áreas de risco e de preservação. Nesse mesmo dia, o nível do rio chegou a 3,02m, enquanto que seu normal é de 80 cm.

Figura 23: Foto da enchente no Bairro do Moreto, dezembro de 2009, Capivari – SP



Fonte: Prefeitura Municipal de Capivari, 2009.

Assim sendo, o bairro do Moreto tornou-se um conglomerado habitacional com crescimento desordenado e, portanto, propício a eventos calamitosos.

Sabemos que a solução dos problemas do bairro é complexa, pois envolve recursos financeiros, conhecimento técnico e competência política.

Ao buscar-se analisar o trabalho realizado pela Defesa Civil nas suas diversas escalas de competência, verifica-se a importância do SINDEC como fio condutor capaz de não só propor ações, que muitas vezes parecem utopias, mas de definitivamente contribuir para o preparo de agentes e sociedade para o enfrentamento de situações, como esta.

4.4 A atuação da Defesa Civil do Município de Capivari e sua relação com o SINDEC

A Diretora da Defesa Civil foi nomeada oficialmente em dezembro de 2011, embora Neusa Pinto Vilares da Silva seja servidora pública municipal há 21 anos na Guarda Civil Municipal, tendo ocupado o cargo de Subcomandante e de já coordenar a Defesa Civil do município desde 2009.

A entrevistada relata que se aproximou da defesa civil quando a Rede Regional de Defesa Civil - REDEC ofereceu um curso de preparação de agentes para atuar em situações de emergência e desastre. A REDEC tem sede em Campinas e o município de Capivari, segundo ela, sempre pôde contar com o apoio do diretor regional Sidnei Furtado em ajudar a cidade nas situações de emergência. A Diretora da Defesa Civil de Capivari relata que:

“Historicamente o município de Capivari durante as ocorrências de emergências sempre contou com o trabalho da Defesa Civil Regional, com sede em Campinas, com a Guarda Civil Municipal de Capivari, com a Polícia Militar e com o Corpo de Bombeiros. Em 2005, na administração do prefeito José Carlos Tonetti Borsari, por meio do decreto municipal n.º. 4667 de 2005 foi reorganizado o Sistema Municipal de Defesa Civil de Capivari.”

O decreto 4667/2005 foi um passo importante para que o Sistema Municipal pudesse dar início a uma articulação mais autônoma no trabalho de defesa civil. Esse documento instituiu as ações da defesa civil no âmbito do município e faz várias referências ao Conselho Nacional de Defesa Civil, o que indica reconhecer uma importante articulação entre esta política nacional na esfera federal com a esfera municipal. Neusa destacou que a principal contribuição desse documento veio pela determinação de se criar um Conselho Municipal de Defesa Civil. Esse conselho foi

formado com representantes de vários segmentos da administração pública de Capivari e por outros da iniciativa privada e organização civil.

Apenas em 2012 por meio do decreto 4025/2012 foi criada a COMDEC no município. Essa Coordenadoria é considerada um departamento estratégico e sua subordinação é direta ao gabinete do prefeito.

Atualmente, a Defesa Civil de Capivari conta com 02 agentes concursados, que integram o quadro permanente do setor e a diretoria, que é um cargo de confiança. A diretora da Defesa Civil de Capivari conta que, após as enchentes entre 2009 e 2010, a gestão municipal deu prioridade na formação desse setor, primeiro para o atendimento mais pontual das necessidades dos moradores e depois para atender as exigências burocráticas para a obtenção de recursos. Durante a enchente de 2009 e 2010, ela foi a responsável por preencher e atualizar as informações do AVADAN e NOPRED.

Ela relatou que foi justamente por ter-se conseguido decretar a condição de Situação de Emergência (quando reconhecido pelo poder público, a situação anormal, provocada por desastres, causando danos superáveis pela comunidade afetada) que o município recebeu verbas para obras e para a construção de casas para dar início ao trabalho que vem ocorrendo desde 2012.

Ainda como subcomandante da Guarda Civil Municipal, a diretora da Defesa Civil relata que começou a participar de cursos de formação da área e que, antes dessa separação, as ações de defesa civil eram de responsabilidade do comandante da Guarda Civil de Capivari e do secretário de Defesa Social.

Em março de 2009, a Defesa Civil de Capivari aderiu à Rede Regional de Comunicação de Desastres. Na época, as atividades de defesa civil ainda estavam subordinadas ao Secretário de Defesa Social, João Aparecido dos Santos. Na ocasião dessa reunião que ocorreu em Jundiá, com a presença de representantes de vários municípios, houve a implantação de uma rede das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil. Essas coordenadorias têm por objetivo estabelecer condições de comunicação nas atividades de defesa civil, na prevenção, socorro, assistência e recuperação em casos de desastres no âmbito regional. A entrevistada lembrou que a participação de Capivari nessa coordenadoria foi de extrema importância para as providências que foram tomadas mais tarde em dezembro de 2009 e janeiro de 2010.

Atualmente, integram a rede 29 municípios que discutem formas de organização e integração nos aspectos de alertas meteorológicos, comunicações de ocorrências que necessitam de auxílio de outros municípios, índices de extravasamento de rio e informações da INFOSECA, responsável por alertar riscos de incêndios durante o período de estiagem.

Antes da organização do COMDEC, as ações de defesa civil estavam ligadas à secretaria de Defesa Social que tinha um papel fundamental na busca de donativos, suprimentos e abrigos para atender a população atingida pelas enchentes e por outras adversidades.

A diretora da defesa civil de Capivari conta que a organização da COMDEC levou a legalização do setor inclusive no que diz respeito ao registro do órgão junto à Receita Federal, obtendo número próprio de CNPJ, o que dá condições para firmar convênios de cooperação e de renda junto a Defesa Civil Estadual e Defesa Civil Federal.

A diretora da COMDEC de Capivari diz que o SINDEC é um importante direcionador para as ações e que o sistema não é algo fechado. Ela apontou que, desde 2010, tem sido comum a presença de representantes do SINDEC em vários eventos no Estado de São Paulo, bem como eventos regionais, algo que não era comum antes desse período.

Com relação ao SINDEC, Neusa destacou a preocupação do Sistema em promover vários cursos de formação para agentes da defesa civil e para a própria sociedade. Ela indica que o próprio quadro dos agentes de Capivari passou por formação para uma atuação mais pontual e que todos ainda estão recebendo novos treinamentos.

A diretora da Defesa Civil de Capivari relata ainda que, no passado, o SINDEC era um Sistema fechado, porém tal premissa não é verdadeira nos dias de hoje, pois existe uma grande disposição para ajudar o município, principalmente nos convênios de prevenção às emergências e desastres.

Disse também que recebe muitas informações complementares para o preenchimento do AVADAN e demais documentos. É comum usar as cartilhas e modelos já disponibilizados pela SEDEC e que isso contribui para que os processos

não fiquem parados com a justificativa de que responsáveis pela COMDEC não saibam como proceder.

Informou que os NUDECs do município estão em andamento por meio da formação dos Conselhos de Bairro, embora a opinião pública seja considerada de maneira informal.

Com relação ao AVADAN e NOPRED, o trabalho é bem burocrático começando pelos protocolos de informática que determinam *login* e senha de acesso de um computador, cujo IP (*Internet Protocol*) seja previamente cadastrado. Isso indica que eles só podem usar um único computador para atualizar as informações. Essa segurança toda é requerida, uma vez que são os instrumentos que ratificarão a necessidade de recursos financeiros para fins emergenciais.

Com relação à remoção das famílias que estavam ocupando, de forma irregular, área verde (considerada pela prefeitura as próprias margens do rio Capivari) ou em situação de risco, a entrevistada relatou que a Promotoria do Estado fez uma intervenção junto ao CDHU para que houvesse uma disponibilização de moradias que prioritariamente atendesse a situação dos moradores do Bairro do Moreto e Vila Balan.

O processo de remoção das famílias teve início com o seu cadastramento e que, segundo a Diretora de Defesa Civil de Capivari, foi de total responsabilidade da Defesa Civil (figura 24). Os agentes dirigiram-se até as casas nas áreas de risco ou nas áreas de preservação, embora ela reconheça que nem sempre o morador se dá conta de que esse trabalho tenha sido feito pela defesa civil.

No total foram disponibilizadas 323 casas construídas pela CDHU para atender moradores do Moreto, Balan e San Conrado Rossi.

No Bairro do Moreto, a maioria dos lotes é regular, inclusive com algumas casas mais próximas do leito do rio.

Figura 24: Foto dos agentes da Defesa Civil no Bairro do Moreto, abril de 2012, Capivari – SP



Fonte: Prefeitura Municipal de Capivari, 2012.

No caso da Vila Balan, alguns os moradores que já possuíam terreno em outro ponto do bairro ou em outros bairros receberam *kits* de materiais para terminar a construção das casas.

A Diretora da Defesa Civil de Capivari explicou que a formação dos bairros do Moreto e do Balan está diretamente ligada a um processo migratório, principalmente de trabalhadores boias-frias, que acabaram se fixando no município. É bastante comum observar uma tendência dos moradores em reproduzir o modo de vida rural como, por exemplo, manter criação de animais e pequena produção agrícola, tais como plantar verduras, frutas e legumes para consumo e até mesmo para venda. Esse modo de vida acaba por gerar certa resistência dos moradores no processo de remoção, pois no bairro-destino não há espaço para esses costumes. Alguns moradores alegam que não podem trocar uma chácara por um terreno de 250 metros.

Nesse sentido, vale destacar que estamos, portanto, diante da incorporação de identidades que, em decorrência de eventos históricos, introduziram novas relações de diferença, as quais passam a ser fundamentais para aqueles que ainda reproduzem o modo de vida rural e até mesmo, por assim dizer, transmitindo às gerações vindouras os mesmos costumes e os mesmos conjuntos de valores, na conformação de identidades, não como sendo fixas, mas, tomando as palavras de Boaventura Souza Santos, como “identificações em curso”, integrantes do processo histórico da modernidade, no qual concorrem velhos e novos processos de recontextualização e de particularização das identidades (SOUZA SANTOS, 2003).

Um processo histórico de resistência, deflagrado no passado, é evocado para constituir resistência hoje, praticamente como a reivindicação de uma continuidade desse mesmo processo.

O cadastro elaborado pela COMDEC apontou a necessidade de 647 famílias enquadradas nos critérios estabelecidos pela Defesa Civil de Capivari, mas a notícia de que o município estava fazendo cadastro para moradias elevou o número de interessados em aproximadamente 6.000 famílias. Isso tem gerado conflitos, pois muitos interessados acusam a prefeitura de ter distribuído casas para moradores que não necessitavam ou até mesmo, como já explicado, por programas de habitação acontecendo de maneira concomitante: um para atender às demandas identificadas pela Defesa Civil de Capivari e outro para atender às demandas do setor de habitação do município.

No caso do Bairro do Moreto, existe outro problema que também já é de conhecimento da Defesa Civil, que é o caso das moradias alugadas. Alguns imóveis são fracionados, configurando-se em várias pequenas moradias; exemplo disso é um imóvel com 07 quartos, cada “quartinho é de uma família que aluga para morar”, como apontado pela entrevistada, mas no cadastro está apenas o dono do imóvel. Ela entende que o Ministério Público deverá fazer uma intervenção, pois é necessário controlar a qualidade do imóvel destinado a locação. Essa situação foi agravada principalmente quando os moradores que foram retirados pela Defesa Civil de Capivari e ficaram em abrigos, receberam, para auxiliar nas despesas, o pagamento do aluguel social. Os beneficiários receberam R\$ 300,00 do Governo Federal, durante 90 dias,

para alugar provisoriamente uma moradia. Alguns conseguiram no próprio bairro, mas muitos tiveram de buscar moradias nos bairros adjacentes, alguns até com estrutura melhor, o que aumentou o conflito, uma vez que aqueles que se sentiram lesados pelos critérios de seleção para receber o imóvel, passaram a argumentar que tais moradores, nem no Bairro do Moreto residiam mais, questionando como tais pessoas teriam o direito a ir para o bairro novo?!

O relato da entrevistada ainda nos diz que os moradores do Bairro do Moreto e da Vila Balan bem como a maioria dos munícipes, não apresentam uma compreensão do que seja o trabalho de defesa civil. Para a população, é mais fácil reconhecer o trabalho das Secretarias de Assistência Social e da Secretaria de Habitação. Ela destacou que já existia um projeto de remoção da população proposto em conjunto com a Secretaria de Habitação e Defesa Social previsto no Plano Municipal de Redução dos Riscos de Enchentes, “mas em 10 anos nada saiu do papel” e que foi preciso ocorrer a enchente em 2009 para os processos terem sido acelerados, primeiro, pela própria urgência da situação e depois, pela estruturação da Defesa Civil, que recebeu apoio suficiente para se tornar um setor com propostas mais adequadas às necessidades dos próprios moradores do município.

As últimas decisões com relação à estruturação da COMDEC de Capivari foram a criação em dezembro de 2011, pelo Prefeito de Capivari Luís Campaci (PMDB), a Diretoria de Defesa Civil de Capivari, com o objetivo de atuação permanente e exclusiva para promover e desenvolver ações e planos preventivos, mapear todas as áreas de risco ou passíveis de eventos danosos, causados pelo homem ou pela natureza e a inauguração de uma sede administrativa e operacional.

De acordo com o prefeito Campaci:

“Desde 2009, quando o município de Capivari foi atingido por fortes chuvas, o Governo Municipal se estruturou em ações para inibir e prevenir os efeitos de enchentes. A criação dessa Diretoria traz a todos os cidadãos maior agilidade e autonomia para os profissionais da diretoria elaborar e mapear ações de prevenção, e cada vez mais diminuir os efeitos das enchentes ou outras ações passíveis de risco”.

Para a Diretora da Defesa Civil de Capivari, é preciso reconhecer que:

“A Defesa Civil vem passando por um profundo trabalho de estruturação, com a aquisição de equipamentos para a realização de trabalhos administrativos e de campo, bem como a contratação de agentes da Defesa Civil de forma efetiva, tendo sido concursados.”

A entrevistada lembrou que o trabalho com as enchentes é apenas parte do que tem feito a Defesa Civil, que atua em vários outros problemas, como o caso do incêndio da Capricho Confecções, empresa situada na região central do município em que a Defesa Civil atuou diretamente auxiliando o corpo de Bombeiros e Guarda Civil de Capivari, principalmente desviando o trânsito e socorrendo as vítimas. Ainda segundo relatos, a Diretora da Defesa Civil chegou mais rapidamente ao local do ocorrido por ter ouvido pelo rádio a chamada de socorro.

Outro caso no qual a Defesa Civil atuou foi na remoção das famílias que estavam habitando as estrebarias de uma propriedade chamada Conrado Rossi (figura 24). Em cada estrebaria, vivia uma família em condições subumanas e, no caso das mulheres, forçadas a abusos sexuais. Nesse caso a defesa civil trabalhou articulada com outros órgãos e conseguiu priorizar parte das 323 casas para atender aos moradores desse lugar. Após a remoção destes, a edificação foi derrubada para evitar que outras pessoas passassem a ocupar novamente as estrebarias.

O que a diretora da Defesa Civil de Capivari lamentou é que nem sempre o órgão ganha a mesma visibilidade na mídia quando participa de ações como essas. Ela informou também que, no segundo semestre de 2012, será dado início a um trabalho de formação nas escolas municipais com escolares do ensino básico e fundamental para informar a população como todos devem estar prontos para as situações de emergência em Capivari e, é claro, esclarecer a população de que estas são atividades de defesa civil.

Figura 25: Foto de moradores ocupando estrebarias, Conrado Rossi, Capivari – SP



Fonte: Prefeitura Municipal de Capivari, 2011.

4.5 Um novo bairro: O conjunto Habitacional Santa Teresa D'Ávila

Por conta da necessidade de finalmente buscar soluções para as populações impactadas constantemente pelas enchentes do município, o trabalho articulado entre as secretarias municipais e, principalmente, por meio dos recursos obtidos, fruto da reestruturação da Defesa Civil de Capivari, resultou na construção de 323 novas casas populares obtidas por meio da administração direta do CDHU.

Em setembro de 2011, o prefeito de Capivari, Luis Donisete Campaci e o Vice-Prefeito Júnior Pacheco, inauguraram um novo bairro em Capivari: o Núcleo Habitacional Santa Teresa D'Ávila.

Na primeira fase do processo de transferência, foram 81 famílias autorizadas a receber o imóvel pela CDHU. Referente a isto o prefeito afirmou:

“Hoje é um dia muito especial que significa muito mais do que entregar casas populares; é a solução de um problema de décadas de mais de 300 famílias que moram na beira do rio e que sempre que chovia sofriam prejuízos com as enchentes. Então, o foco das casas, que é uma maravilha, fica secundário diante da magnitude da solução deste problema. Destruiremos mais de 300 moradias que estão à beira do rio há mais de 40 anos”,

Figura 26: Foto das demolições na Vila Balan, junho de 2011, Capivari – SP



Fonte: Prefeitura Municipal de Capivari, 2011.

De acordo com a Secretaria da Habitação, o investimento total foi de 28 milhões de reais para a construção do conjunto habitacional e permitiu a entrega de casas às famílias que antes residiam em áreas verdes e de risco, nos bairros Moreto, Vila Balan e Conrado Rossi, atendendo ainda a uma determinação da Promotoria Pública.

Com este novo bairro, a área de risco da Vila Balan (figura 26) foi extinta e parte do Bairro Moreto também (figura 27). Questões legais impedem a extinção completa da área de risco do Bairro Moreto devido a uma lei dos anos 70 que regularizou algumas residências e que, inclusive, pagam o IPTU (figura 27).

Figura 27: Foto das demolições no Bairro do Moreto e permanência dos imóveis regularizados



Fonte: BERENGUEL, Orlando Leonardo, 2012.

As casas inauguradas foram preparadas com o radie (viga de sustentação) para que as famílias que desejarem ampliar os cômodos possam fazê-lo. No entanto, qualquer ação, no sentido de modificação da casa, precisa obter autorização prévia da prefeitura (figura 28).

Figura 28: Foto do aviso aos moradores do Bairro Santa Teresa D`Avila, Capivari – SP



Fonte: BERENGUEL, Orlando Leonardo, 2012.

O novo padrão construtivo adotado pela CDHU incorporou inovações que ainda não haviam sido usadas em habitações de interesse social, tais como a aplicação do pé-direito de 2,4 m para 2,6 m, sistema de aquecimento solar para a água do chuveiro e piso cerâmico em toda a casa (figura 29).

Figura 29: Foto do padrão da casa Conjunto Habitacional Santa Teresa D'Avila, julho de 2012, Capivari – SP



Fonte: BERENGUEL, Orlando Leonardo, 2012.

Na parte externa, o botijão de gás ganhou abrigo e a área de serviço, cobertura. O conjunto recebeu tratamento paisagístico nas ruas, com calçadas e espaços livres. Além de paisagismo, as casas foram pintadas com detalhes em verde, amarelo e vermelho. As ruas do bairro foram batizadas por crianças da escola Alegria de Crescer com nomes de valores pessoais e bons sentimentos.

Para Jussara Olga Zein, ex- moradora do bairro Vila Balan:

“É muito difícil ver tudo o que você conquistou com muita luta sendo levado pela água. Agora isso não vai mais acontecer. Hoje é só alegria. Um sonho realizado. Muita gente não acreditava que iam sair essas casas, eu mesma fui uma dessas pessoas. Realmente, muita felicidade, esse é o sentimento”.

O prazo para quitar o financiamento do novo imóvel é de até 25 anos. As prestações têm subsídio do governo estadual, calculadas de acordo com a renda das famílias beneficiadas. Aquelas que ganham até três salários mínimos desembolsam 15% dos rendimentos. Em Capivari, 95% dos contemplados estão nessa faixa. O valor da menor prestação é de R\$ 76,50.

A mudança dos moradores para o novo núcleo habitacional ocorreu em três etapas. Um lote das residências foi entregue no mês de setembro de 2010. O segundo lote das casas, em outubro de 2010 e o terceiro passou a ser entregue a partir da última semana do mês de dezembro de 2010. A ação envolveu a Secretaria de Obras, que gradativamente realizou a mudança das famílias e fez as demolições das casas antigas (figura 30).

As notícias vistas pela mídia e pelos documentos publicados pela prefeitura dão ao leitor a falsa impressão de que o Bairro do Moreto não existe mais e que o leito do rio está em franca recuperação. O contato com o local é bem diferente. O bairro continua lá, apenas as casas em áreas de risco é que foram removidas, embora muitos imóveis ainda estejam próximos do leito do rio e não foram considerados em áreas de risco ou estão na condição de imóvel regularizado e que demandará indenização. Muitos moradores esperam por um novo cadastramento.

A chegada ao novo conjunto impressiona de longe (figura 31). O contraste com o Bairro do Moreto que fica embaixo da ponte, escondido na descida para o leito do rio, é grande. Santa Teresa D'Ávila está no alto. De longe, mostra suas ruas planejadas e suas casas alinhadas. Na entrada, avisos para os moradores e para os comerciantes (figura 32). A paisagem urbana é mais agradável, mas com o passar do tempo é fácil de notar a mesma quantidade impressionante de pessoas nas ruas; crianças correndo atrás de suas pipas, ruas sujas, calçadas sujas, terrenos sujos (figura 33). Reproduzem o modo de vida apreendido no Bairro do Moreto.

Figura 30: Foto mudança dos moradores da área verde, Capivari – SP



Fonte: Prefeitura Municipal de Capivari, 2011

Ainda é fácil conversar com os moradores do conjunto habitacional Santa Teresa D'Ávila. Dão depoimentos com muita facilidade. É perceptível a mudança na autoestima. O conjunto habitacional não dispõe de equipamentos urbanos para atendimento da população assentada: não há escola, creche, posto de saúde. Utilizam os equipamentos no bairro vizinho, o do Engenho Velho.

Cleuza, 60 anos, morou 12 nos no bairro do Moreto e atualmente mora na rua da Felicidade, do conjunto habitacional.

“Eu sofria muito com a coisa da enchente, a gente mal repunha o que perdía e logo perdía de novo, não “pudia comprá” coisa boa não. Eu tô aqui desde março desse ano (2012). Eu fui cadastrada pelo pessoal da habitação, a engenheira é que sempre vem aqui, “as casa

tá” na garantia. Eu achava que a prefeitura ia” dá a casa”, deu nada, aqui é do CDHU, a gente paga por mês, mas “melhorô” antes vivia com medo. Aqui tá misturado a turma (origem dos moradores) tem gente da vila Balan e do Moreto. Não tem escola, “as criança” tem de “estudá” no bairro vizinho, mas a prefeitura leva e traz. Não tem posto de saúde não, a gente vai no bairro do Engenho Velho. Isso aqui faz falta. Lá no Moreto a gente tava acostumada porque tem “vários bar e venda”, tem escola da prefeitura para criança pequena e criança maior. Eu comprava fiado no bar, para ir levando o mês, mesmo na avenida tem “os mercadinho”, aqui não tem nada. Minha casa era pequena lá, eu vivo aqui com 8 pessoa, “dois filho” e 5 criança.” As criança” nessa época não tem o que fazer não. Eu pago 85,00, foi o que eu disse que podia pagar, vai levar mais tempo para eu pagar tudo. A casa tá no meu nome, ainda bem, assim não vai ter filho querendo outra coisa”.

Rosemeire, 38 anos, ex-moradora do Moreto e vizinha de Dona Cleuza.

“Eu perdi dinheiro nessa, minha casa era boa, era bem cuidada, tenho foto, mas tá uma bagunça. “Num vô achá pra te mostrar”. Tinha piso na casa toda. A casa valia uns R\$ 40.000,00 ou uns R\$ 50.000,00. Derrubaram tudo, não sobrou nada. Vou dizer que melhorou sim, o terreno é grande e dá para aumentar a casa, eu fiz o portão, gosto de tudo fechado. O problema é a escola. Eu pago 170,00 por mês de parcela da casa, mas tem gente que paga mais ou menos, cada um paga uma coisa aqui. Vai de acordo com a renda. A gente vê mais o pessoal da habitação. Eu via o pessoal da defesa civil lá no Moreto, aqui nunca, acho que não tem nada a ver. Eu não sei o que eles fazem não,” num é só mandar a agente sair das casa”? Acho que é isso. Depois “eles volta dizendo pode voltá lá pra casa”, mas eu num acreditava não, quando eu voltava a casa ainda tinha água. Você sabe o que é lavar lama? “Nem quera meu

filho”, dá um trabalho sem falar das coisas que fica molhada e depois mofa. “Os pé dos moveis estufa”. Sofá?! “Ih quanto sofá já joguei fora”. Eu sei de um pessoal que vai entrar na justiça para ser indenizado. Tem um advogado de Rafard (município vizinho) que tem vindo aqui falar com a família. Eu não gosto dessas coisas, não vou brigar não, mas que perdi dinheiro, perdi”

Figura 31: Vista do Conjunto Habitacional Santa Teresa D’Avila, Capivari – SP



Fonte: BERENGUEI, Orlando Leonardo, 2012.

Figura 32: Aviso na entrada do conjunto habitacional Santa Teresa D'Avila, Capivari – SP



Fonte: BERENGUEI, Orlando Leonardo, 2012.

Dona Maria, 58 anos, moradora da rua da União, mãe de 4 filhos, 03 adultos e um filho em fase escolar, ex-moradora do Moreto, foi uma das primeiras a chegar no conjunto habitacional.

“Quando eu morava no Moreto, minha casa ficava bem lá pra trás. A água chegava fácil. As crianças ficavam doentes sempre. Eu achei que ia ganhar a casa, a gente tem que pagar a casa, “eu to com 5 prestação atrasada”. Não é fácil pagar a água a luz e a parcela da casa, pra mim tá pesado. “Os meus filho trabalha, ajuda pouco, eles tem as coisa deles” também para pagar. Um filho aprontou está na Fundação Casa, esse pequeno é adotivo (apontando para um menino de uns 7 anos). Era bom se a prefeitura desse mesmo a

casa. Aqui não tem escola não. Também não tem posto. Não pode abrir venda, nem bar, nem nada, a prefeitura manda uns fiscal aqui para ver se o povo não tá abrindo nada mesmo, aqui é pra sê só de casa.

Figura 33: Foto espaço público do conjunto habitacional Santa Teresa D'Avila, Capivari – SP



Fonte: BERENGUEI, Orlando Leonardo, 2012.

Em fevereiro de 2011, anunciando o final do processo de transferência das famílias para o Santa Teresa D'Avila, a administração pública de Capivari passou a realizar as demolições das antigas moradias.

Embora se entenda que só novas casas não resolvam integralmente o problema, pois são necessárias transferências das demais infraestruturas tais como creches, escolas, posto de saúde e centros esportivos, é possível reconhecer que esta

ação tenha solucionado parcialmente o problema de centenas de famílias que há anos viviam em péssimas condições de moradia.

O processo das demolições dos imóveis registrou mais de 300 casas somando-se os três bairros, Vila Balan, Moreto e Conrado Rossi.

A Prefeitura manteve o entulho das demolições nos locais como uma medida preventiva até a entrega de todas as novas casas populares para impedir que outras casas fossem construídas nesses locais. Além disso, a Guarda Civil de Capivari intensificou rondas e a Secretaria de Inclusão e Desenvolvimento Social trabalhou a orientação aos munícipes destas regiões para impedir a construção de casas em áreas verdes.

Enfim, para que atuação do SINDEC pudesse efetivamente resolver o problema, deveria estar inserido numa gestão integrada do território, que ampliasse a dimensão humana nas perspectivas de ultrapassar as medidas paliativas para avançar em mudanças estruturais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apresentado no primeiro capítulo, o avanço da urbanização no Brasil no século XX, que resultou na apropriação desordenada do território e a não observância da dinâmica territorial, contribuiu para que a segregação socioespacial se tornasse aparente, principalmente nos casos dos desastres e emergências. Embora o aumento das catástrofes tenha frequentemente sido relacionado aos eventos naturais, estes apenas são deflagradores das situações de crise emergentes, que acabam por expor aqueles que estão mais vulnerabilizados nas cidades. Nessa trama perversa, destacam-se a incapacidade dos municípios em lidar com as situações de risco e emergência, e a fragilidade das propostas que tentam organizar e sistematizar ações em torno de um sistema de medidas que visam à redução dos efeitos dos desastres.

Dessa forma, prevalece a lógica dos favores dos gabinetes políticos, sempre insuficientes para remediar a situação de milhares de famílias que vivem ameaçadas e que assumiram uma característica mimética em relação à ocorrência de desastres.

A promessa de prosperidade no Brasil em um discurso de desenvolvimento e que não se traduz numa total governabilidade e controle das crises geradas por ocasião dos desastres, as vítimas, muitas vezes, em silêncio, buscam recompor suas vidas, como se não houvesse uma dimensão política que deveria ser responsabilizada pelo histórico de perdas e danos.

Ao decidir o destino de grandes recursos para o encaminhamento de soluções na redução dos efeitos dos desastres e sem a presença dos grupos vulnerabilizados e afetados, o processo decisório, não somente ratifica a alienação dos grupos sociais, como aponta na direção da precariedade habitacional. Dessa forma, vê-se a administração pública, nos três níveis de governo, apoiada por uma rede sociotécnica ligada aos negócios privados, que utilizam o discurso das “áreas de risco” para endossar um processo que apenas leva à tentativa de erradicar os territórios marcados pela segregação.

No caso de Capivari – SP, verifica-se nas falas dos moradores que SINDEC está completamente oculto. O Sistema não aparece nos diálogos entre pesquisador e moradores em momento algum. O que emerge com clareza nos entrevistados são os interesses e o desejo atávico pela habitação, seja por força da necessidade ou pela condição de se sentir mais cidadão ao obter a posse do imóvel. Nesse contexto, o trabalho da Secretaria Municipal de Habitação de Capivari, ainda que seja de forma integrado com outras ações, fica registrado pelos moradores dos bairros, mas não claramente no trabalho da defesa civil e de suas bases de funcionamento.

Assim, a essência da COMDEC exige um plano integrado de ações, o que acaba também por exigir uma nova forma de agir na administração pública. O que ocorre é que, com a fragmentação do conhecimento, com a criação das divisas políticas, a sobrecarga de trabalho sentida por vários órgãos e secretarias municipais, as barreiras para uma gestão integrada podem se tornar intransponíveis e políticas públicas que beneficiem a população não saiam do papel, configurando-se apenas utopias.

O SINDEC, já dito em vários momentos do estudo, caracteriza-se como uma proposta bastante generalizante, que, ao utilizar a mesma lógica constitucional de transferência de autonomia para os municípios, impõe dificuldades para a sua implantação. Um aspecto relevante nesse processo é que a adesão por parte do município àquilo que protagoniza o Sistema é voluntária, ou seja, os municípios não estão obrigados a implantar o SINDEC em seus territórios.

Mesmo considerando-se os aspectos democráticos que devem envolver as políticas públicas, não se trata apenas de uma decisão que deve ser tomada pelos gestores locais. Quando o município busca amparo no SINDEC e, portanto, no que ele proporciona, principalmente no que diz respeito aos recursos financeiros, a gestão dos desastres passa a ser compartilhada e integrada aos demais entes territoriais, aumentando, assim, as chances de garantir à sociedade possibilidades reais de se reduzir os impactos sociais causados pelas enchentes.

Os anúncios da destinação de grandes verbas para custear as soluções, ainda que algumas delas não exequíveis, sem considerar a precariedade habitacional e a real necessidade dos grupos vulnerabilizados no enfrentamento dos desastres, servirão

apenas como medidas paliativas, mas que não cumprirão com seu objetivo central, que é o de mitigar os efeitos dos desastres para as populações. Exemplo disso, são os 18 bilhões de reais investidos até 2014 por meio do Plano Nacional de Gerenciamento de Riscos e Respostas a Desastres Naturais, lançado em agosto de 2012 e apresentado no capítulo 2.

O exercício da função pública e a administração do dinheiro público têm suscitado amplas discussões, diante dos conflitos entre as necessidades dos cidadãos e o conteúdo das decisões sobre o desenvolvimento social. Muitos são os investimentos em projetos que necessitam de grande dispêndio de dinheiro público, mas que não representam os interesses da sociedade. Muitas são as obras inacabadas ou superfaturadas, que prejudicam a sociedade como um todo, ao fazer o contribuinte arcar com as consequências da má gerência e aplicação dos recursos públicos.

Na complexidade e simultaneidade em que os desastres vêm ocorrendo e afetando com maior frequência as cidades brasileiras, o SINDEC, apesar de sua importância, deveria cumprir melhor seu papel na preparação da população para o enfrentamento das calamidades. Não se pode negar a existência de uma evolução, mas lidar com os desastres vai além da remoção da população das áreas de risco. É preciso investir em educação, instrumentalizar por meio de recursos técnicos, físicos e humanos a Defesa Civil na escala municipal.

Com relação à classificação dos desastres proposta na Política Nacional de Defesa Civil, nota-se uma fragmentação do conceito quanto à intensidade dos desastres e, assim, a falta do aprofundamento da dimensão humana na sua classificação por parte dos documentos oficiais que definem desastres na visão do SINDEC.

Não se trata apenas do desastre como uma crise pontual, mas tê-lo como o deflagrador da necessidade de se buscar um processo coletivo de planejamento. Isto não significa apenas tê-lo burocraticamente formalizado, mas fazer com que as intenções públicas sejam transportadas para o plano da dimensão humana e que promovam efetivamente a mudança no quadro dos desastres e na vida dos acometidos, que tão dramaticamente se tornam personagens comuns nos períodos de chuvas.

6. BIBLIOGRAFIA

AKERMAN, M .*et al.* Avaliação em promoção da saúde: foco no município saudável. **Revista de Saúde Pública** 36(5):638-646. 2002

ANDRADE, Manuel Correia. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1995.

ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005.

ARANTES, Otília B.F. **O lugar da arquitetura depois dos modernos**. São Paulo: EDUSP,2000.

BOBBIO, Noberto. Política. In: BOBBIO, N; MATEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 12 ed. Brasília: Editora UNB, 2002. v. 2.

_____. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BORTOLOZZI, Arlêude. **Patrimônio Cultural em Território Urbanizado e a reconstrução das cidades contemporâneas: caminhos e possibilidades da Educação Patrimonial**. X Colóquio Internacional de Geocrítica. Barcelona, 2008.

_____. (org.). **Cidades Reivindicadas: territórios das lutas urbanas, das utopias e do prazer**. São Paulo: Olho D'Água, 2011.

_____. (org.). Dinâmica Territorial e novas Práticas socioespaciais. Cidades como territórios da saúde, educação e da vida. **Resgate, Revista Interdisciplinar de Cultura**, CM- UNICAMP, vol. 19 no. 21 – jan-jun, 2011.

_____. Crise ambiental da modernidade e a produção do espaço lugar do não-cidadão. **Boletim Paulista de Geografia**. No. 76. AGB. São Paulo, dez-1999.

BOZEMAN, B; PANDEY, S.K. Public management decision making: effects of decision content. **Public Administration Review**, v. 64, n. 5, p. 553-565, 2004.

BRASIL. Decreto 7.257, de 04 de agosto de 2010. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, dispõe sobre **Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC**.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Manual de Desastres**. Vol. I, 2003.

_____. **Mapeamento de Riscos em Encostas e Margem de Rios**. Brasília: Ministério das Cidades; Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, 2007.

_____. Medida provisória 547 de 11 de outubro de 2011. Institui o cadastro nacional dos municípios com áreas propícias a escorregamento.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. Ministério das Cidades. **Estatuto das Cidades**, 2001.

_____. SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL. 2007. **Políticas públicas de prevenção e resposta aos desastres: as ações da SEDEC de 2003 a 2006. Relatório de Atividades**. Brasília: Ministério da Integração Nacional.

_____. 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 nº 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.

_____. Lei 12.340, de 01 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas, e dá outras providências.

_____. Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005. Atualiza a estrutura, organização e diretrizes para o funcionamento do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC e do Conselho Nacional de Defesa Civil – CONDEC e dá outras providências. Cria no âmbito da Secretaria Nacional de Defesa Civil, o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres – CENAD.

_____. Decreto nº 1.080 de 08 de março de 1994. Regulamenta o Fundo Especial para Calamidades Públicas – FUNCAP e dá outras providências.

CANDIDO, Daniel Henrique. **Inundações no município de Santa Bárbara D'Oeste: condicionantes e impactos**. Dissertação de Mestrado. Instituto de Geociências, Unicamp. Campinas, 2007.

CAMPAGNONE, Marcos Camargo. Gerente Municipal: um profissional da gestão Local. In: Fundação Faria Lima. **O município do século XXI: cenários e perspectivas**. Edição Especial. São Paulo: CEPAM, 1999.

CAPIVARI. Plano diretor Municipal. Disponível em: www.capivari.sp.gov.br. 2011

_____. Instrução Normativa 35 de 2009. Institui plano integrado de ações para socorro das vítimas das enchentes no município.

CARVALHO, Ailton Mota de. Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil. **Economia, Sociedad y Territorio**. Toluca/México, v. 3, n. 12, p. 539-556, 2002. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/111/11112304.pdf>>. Acesso em: 7 set. 2011.

CATAIA, Marcio Antonio. Território político: fundamento e fundação do estado. **Soc. nat. (Online)**, Uberlândia, v. 23, n. 1, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132011000100010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 18 jan. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S1982-45132011000100010>.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 7ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano). **10 años de La Planificación Estratégica en Iberoamérica**. Barcelona: Cideu, 2004.

CINTRA, Antônio Octávio. A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia. **Cadernos do Departamento de Ciência Política**, Belo Horizonte, n. 1, mar. 1974.

CORREIO DE CAPIVARI. As águas invadem as casas, 1970.

COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v.37, n5, set.-out. 2003.'

DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo: comentários sobre a sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DEMATTEIS, Giuseppe. Geografia democrática, território e desenvolvimento local. **Formação**, n. 12 v. 2, 2005.

DE TONI, J. **Em busca do planejamento governamental do século XXI – novos desenhos**. In: Repetto, F. Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico. Brasília: ENAP, 2009.

DOWBOR, Ladislau. O poder local diante dos desafios sociais. In: Fundação Faria Lima. **O município do século XXI: cenários e perspectivas**. Edição Especial. São Paulo: CEPAM, 1999.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

_____. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FISCHER, Tânia; CARVALHO, Juvenilda. Poder local, redes sociais e gestão pública em Salvador-Bahia. In: FISCHER, Tânia (Org. e Coord.). **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

FRANCISCO, J. G. **Planejamento e Orçamento Públicos: uma revisão da literatura**. Rio de Janeiro. III SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. 2000.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. Public **Administration Review**, 66p. 2006.

GARCIA, F. E. S. **Cidade espetáculo Política, planejamento e city marketing**. Curitiba: Palavra, 1997.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

GOHN, Maria da Glória. **Educação não formal e cultura política**. 2^aed. São Paulo: Cortez, 2001.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1993.

GORMLEY, Willian. T. Regulatory issue networks in a Federal system. **Polity**, v. 18, n. 4. 595-620, 1986.

GRELLET, J. Almeida. **Capivari: história da fundação e fatos desde fim do século XVIII até 24 de junho de 1932**, São Paulo, Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, 1934.

GUSTAFSSON, G. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. **Policy sciences**, v. 15, n 3, p. 269-287, 1983.

HABERMAS, Jurgen. Participação Política. In: CARDOSO, Fernando Henrique. **Política e Sociedade**. São Paulo: Nacional, 1983.

HAESBAERT, Rogério. Fim dos territórios ou novas territorialidades? In: LOPES, L. & BASTOS, L. (org). **Identidades: recortes multi e interdisciplinares**. Campinas: Mercado das Letras, 2002.

HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. **Etc, Espaço, Tempo e Crítica Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e outras coisas**. No. 2, vol 1, ago. 2007.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. **A produção Capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HEIDEMANN, f. g. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (orgs.) **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora UNB, 2009.

JACOBI, Pedro Roberto. **Participação na gestão ambiental no Brasil: os comitês de bacias hidrográficas e o desafio do fortalecimento de espaços públicos colegiados**. In: Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana. CLACSO, Buenos Aires, 2006.

KATES, R.W.; AUSUBEL, J.H.; BERBERIAN, M. (ed.) **Climate impact assessment: studies of interaction of climate and society**. Chichester: John Willey and sons, 1985. 625 p. (Scope, 27)

LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **De lo rural a lo urbano**. Barcelona: Ediciones Peninsula, 1971.

LENCIONE, Sandra. Redes, coesão e fragmentação do território metropolitano. In: **XI Colóquio Internacional de Geocrítica**, 2010, Buenos Aires. XI Colóquio Internacional de Geocrítica, 2010.

LIMA, Antônia J. de. **As multifaces da pobreza: formas de vida e representações simbólicas dos pobres urbanos**. Teresina: Halley, 2003.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. Porto Alegre: Sulina, 1964.

LLONA, M.; LUYO, M.; MELGAR, W. **La planificación estratégica del desarrollo local en Perú: análisis de casos**. Lima: Escuela para el Desarrollo, 2003.

LOBSTER, T.. **Flood trends and global change**. Disponível em <<http://www.iiasa.ac.at/Research/RMP/june99/papers/loster.pdf>> (acessado em 15 abr 2012). 1999.

LOWI, Theodore.J. American business, public policy, case studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n.4,p. 677-715, 1964

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro**. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MAGNOLI, Demetrio in: PINSKY, Jaime. **O Brasil no Contexto**. São Paulo: Editora Contexto, 2007.

MALIK, Ana Maria; SHIESARI, Laura Maria Cesar. **Qualidade na gestão local de serviços e ações de saúde**. São Paulo: Fac. de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MARCOVITCH, Jacques. **Para Mudar o Futuro: Mudanças Climáticas, Políticas Públicas e Estratégias Empresariais**. São Paulo: Edusp/Saraiva, 2006.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATTEDI, M.A. **As enchentes como tragédias anunciadas: Impactos da problemática ambiental nas situações de emergência em Santa Catarina. Tese (doutorado)** Campinas, IFCH – Unicamp, 1999.

MORAES, A. C. R. de, **Bases da Formação Territorial do Brasil**. O território Colonial Brasileiro no "Longo" Século XVI. São Paulo: Hucitec, 2000.

MOTTA, P. R. **Gestão estratégica**. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. Propostas para uma gestão pública municipal efetiva. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

MOURA, R. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

NOBRE, Marcos. In: NOBRE, Marcos; AMAZONAS, Maurício de Carvalho. **Desenvolvimento Sustentável: A Institucionalização de um conceito**. Brasília: Editora IBAMA, 2002.

NUNES, Luci Hidalgo. In: BORTOLOZZI, Arlêude (org.). **Mudanças Climáticas Globais**. Debate Ambiental: Do Conhecimento Multidimensional à perspectiva de sustentabilidade. Campinas: Nepam, 2002.

O GLOBO. Enchentes no Rio de Janeiro fazem mais vítimas que guerra civil. Jan, 2011.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos em uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Edusp, 1999.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: ENAP, 2000.

PORTER, Michel. **Competição: Estratégias competitivas Essenciais**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 1999.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

QUARANTELLI, E.L (ed) (1998) Introduction: the basic question, its importance, and how it is addresses in this volume. **What is a disaster?** Perspective on the question. London and New York: Routledge.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, abr. 2007 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000200005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 15 fev. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000200005>.

SANTIN, Janaina Rigo. **O município no constitucionalismo brasileiro e o tratamento histórico local**. Anais II Congresso Sul Americano de História. Passo Fundo, RS, 2005.

SANTOS, Milton. **Espaço e Sociedade**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1979.

_____. **Manual de Geografia Urbana**. São Paulo: Hucitec, 1981.

_____. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

_____. **Metrópole Corporativa Fragmentada: o caso de São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1990.

_____. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. **Por uma econômica política da cidade: o caso de São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. “Da política dos Estados à política das empresas”. In **Cadernos da Escola do Legislativo**. São Paulo, 1997.

_____. **A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2002.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 11 ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 7 ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SANTOS, Milton. O Retorno do Território. SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia Aparecida de; SILVEIRA, Maria Laura. In: **Território, Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. Territórios do uso: cotidiano e modo de vida. **Cidades**: Grupo de Estudos Urbanos – GEU. V.1, nº 2, 2004, p. 181 -206.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**. São Paulo: Cortez, 2003.

ULTRAMARI, Clovis. **O fim das utopias urbanas**. São Paulo: Studio Nobel, 2005.

VALENCIO, N.F.L.S et al . Implicações éticas e sócio-políticas das práticas de defesa civil diante das chuvas: reflexões sobre grupos vulneráveis e cidadania participativa. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v 20 n 1 , jan-mar 2006

VALENCIO, N.F.L.S. et al Por uma reflexividade institucional da Defesa Civil no Brasil. **Revista Emergência**. Porto Alegre, 2007

VALENCIO, Norma. **Para além do dia do desastre: o caso brasileiro**. Curitiba: Appris, 2012.

VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 1998.

VITTE, Claudete de Castro Silva. Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 8, n. 13, set. 2006 .

Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122006000200009&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 07 mar. 2012.
<http://dx.doi.org/10.1590/S1518-70122006000200009>.

WALDMANN, Ivanete Menegon; BEDENDI, Teresa do Carmo Ferrari. **CAPIVARI: o caminhar de uma cidade** .Capivari: EAC, 1999.

WILSON, James .Q. **American government: Brief version**. 10a. ed. Boston: Cengage, 1983-2012.

Websites Consultados

Prefeitura Municipal de Capivari - SP
www.capivari.sp.gov.br

Defesa Civil do Estado de São Paulo
www.defesacivil.sp.org.br

Secretaria Nacional de Defesa Civil
www.defesacivil.org.br

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
www.inpe.br

Ministério das Cidades
www.cidades.gov.br

Ministério da Integração Nacional
www.mi.gov.br

Ministério do Planejamento
www.planejamento.gov.br

Fundação Seade
www.seade.gov.br

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
www.ibge.gov.br

Jornal o Globo
www.oglobo.com

O Estado de Minas Gerais
www.em.com.br

O Diário Catarinense
<http://m.diariocatarinense.com.br>