



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Humanas  
Departamento de Geografia  
Programa de Pós-Graduação em Geografia

# **TRANSVERSALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA GESTÃO DE RISCO DE INUNDAÇÕES**

Eliane Lima e Silva  
Tese de Doutorado

Brasília-DF: Janeiro/2020



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Humanas  
Departamento de Geografia  
Programa de Pós-Graduação em Geografia

# **TRANSVERSALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA GESTÃO DE RISCO DE INUNDAÇÕES**

Eliane Lima e Silva

Orientador: Helen da Costa Gurgel

Coorientador: Carlos Machado de Freitas

Tese de Doutorado

Brasília-DF: Janeiro/2020

# TRANSVERSALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA GESTÃO DE RISCO DE INUNDAÇÕES

Eliane Lima e Silva

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Doutora em Geografia.

Banca Examinadora:

---

Profa. Dra. Helen da Costa Gurgel (Orientadora)  
Departamento de Geografia – UnB

---

Prof. Dr. Carlos Machado de Freitas (Coorientador)  
Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz/RJ)

---

Profa. Dra. Daniela Buosi Rohlfs  
Ministério da Saúde

---

Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto  
Programa de Pós-Graduação em Administração-UnB

---

Prof. Dr. Francisco de Assis Mendonça  
Universidade Federal do Paraná (UFPR)

---

Profa. Dra. Missifany Silveira (Suplente)  
Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz/Brasília)

## FICHA CATALOGRÁFICA

SILVA, ELIANE LIMA E

Transversalidade das políticas públicas na gestão de risco de inundações. / Eliane Lima e Silva; Orientadora Helen da Costa Gurgel; coorientador Carlos Machado de Freitas. – Brasília, 2019.

180 p.

Tese (Doutorado – Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia - Universidade de Brasília.

1. Políticas Públicas Setoriais. 2. Inundações. 3. Amazonas. 4. Transversalidade de Políticas Públicas.

I. UnB-GEA II. Título

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

Eliane Lima e Silva

## DEDICATÓRIA

*Ao meu pai, Durvalino Julião da Silva, por se fazer presente.*

*Uma constante lembrança.*

*Eterna saudade.*

*Uma inspiração.*

*Gratidão.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por sempre me amparar nesta jornada.

Agradeço à minha família, em especial ao Marcelo, por tudo.

Agradeço a Profa. Helen da Costa Gurgel, pela orientação, a troca de ideias e por compreender que por vezes eu precisava voar, em outras colocar os pés no chão.

Agradeço ao Prof. Carlos Machado de Freitas pela inspiração e orientação, de forma recorrente demonstrando que em políticas públicas sempre podemos identificar achados relevantes nas mais simples manifestações.

Agradeço aos meus amigos, que cada um do seu jeito, participou dessa jornada.

Agradeço aos profissionais do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social pela luta constante para pensar e implementar políticas públicas no nosso país. Meu muito obrigada às instituições que foram imprescindíveis no desenvolvimento desta pesquisa:

*Departamento de Saúde Ambiental, Saúde do Trabalhador e Vigilância das Emergências em Saúde Pública do Ministério da Saúde.*

*Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, do Ministério do Desenvolvimento Regional.*

*Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério da Cidadania.*

*Secretaria de Estado da Saúde do Amazonas e, em especial, à Fundação de Vigilância em Saúde do Amazonas.*

*Secretaria de Estado de Assistência Social do Amazonas*

*Subcomando de Ações de Defesa Civil do Amazonas.*

*Secretaria Municipal de Saúde de Manaus.*

*Secretaria Executiva de Proteção e Defesa Civil de Manaus.*

*Gerência do Serviço de Proteção a Calamidades e Emergências da Secretaria Municipal de Assistência Social de Manaus.*

*Secretaria Municipal de Saúde de Anamã.*

*Coordenadoria de Proteção e Defesa Civil de Anamã.*

*Secretaria Municipal de Assistência Social de Anamã.*

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pelo apoio financeiro em parte desta pesquisa.

Gratidão a cada pessoa que de alguma forma contribuiu para que eu mantivesse a determinação e a motivação para o desenvolvimento desta pesquisa.

## EPÍGRAFE

*“Na nossa região, na Região Amazônica, tem característica que é muito diferente do restante, não do Norte, mas do Brasil, porque aqui as nossas malhas viárias são rios e o rio é parte da vida, o rio é a própria vida”*  
(Entrevista 9)

## RESUMO

Transversalidade é uma temática ainda recente na discussão das políticas públicas e tem se apresentado frequente no discurso da gestão pública, provocado o interesse de pesquisadores e emergido na produção acadêmico-científica. Nesse contexto, o objetivo desta pesquisa é analisar a transversalidade na implementação das Políticas Nacionais de Saúde, Proteção e Defesa Civil e Assistência Social, em situações de inundações graduais na região Amazônica, incluindo um olhar sobre município de grande e pequeno porte. No Brasil, , por organização do processo administrativo, as políticas públicas são pensadas, de forma setorial ou temática, o que culmina em verticalização da atuação, onde cada setor elabora, implementa, monitora e avalia a sua política, perpassando as esferas federal, estadual chegando até a sua execução no município onde essa fragmentação ou verticalização não se apresenta como adequada, uma vez que os programas, as ações e as atividades se complementam, influenciam, condicionam e até determinam a dinâmica local, regional e nacional resultando nas condições de vida da população. Para essa análise, a pesquisa é composta por métodos mistos, combinando análises quantitativas e qualitativas, incluindo análise de conteúdo e discurso de gestores e técnicos que atuam no SINPDEC, SUS e SUAS. As políticas setoriais objeto de estudo são por natureza multidisciplinares e sua articulação transversal e horizontal, intra e interinstitucional é inerente ao trabalho na gestão de risco de inundações. A análise de conteúdo dos documentos normativos e norteadores apontou para a necessidade de melhorias na estrutura de governança institucional e na institucionalização de processos, uma vez que a fragmentação e a informalidade na atuação podem resultar em prejuízos da efetividade de suas ações. Há consonâncias e dissonâncias quando se busca a harmonização entre o que se escreve, o que se fala e como a atuação de dá na prática. Apresentam-se ainda limitações e desafios que envolvem o processo de formulação das políticas, o processo de planejamento, a estrutura político-administrativa, a heterogeneidade dos municípios bem como suas capacidades de atuação e os mecanismos de implementação das políticas setoriais. Essas são barreiras que resultam em dificuldades para o desenvolvimento de ações preventivas e os esforços são focados no manejo de emergências e desastres. Dotar a gestão pública de elementos jurídico-administrativos que normatizem e possibilitem a adoção de medidas que sejam multiorganizacional e permeiem diferentes setores coloca gestores e técnicos legalmente aptos para desenvolver suas funções, sem correr o risco de imputação de responsabilidade. Espera-se que os resultados alcançados possam contribuir com a redução da lacuna existente na literatura sobre a prática da transversalidade na gestão de políticas públicas setoriais no Brasil e aspira-se



colaborar com ampliação do olhar para as dinâmicas que envolvem o homem e o ambiente, em especial no campo da Geografia da Saúde.

**Palavra-chave:**

Políticas Públicas; Transversalidade; Gestão de Risco; Inundações; Amazônia; Defesa Civil; Saúde; Assistência Social.

## ABSTRACT

Transversality is still a recent thematic within public policies and has been frequently considered during public management discourses, capturing the attention of researches scientists and appearing in academic and scientific publications. In this context, the goal of this research is to analyze the transversality in the implementation of the health, protection and civil defense and social assistance national policies, in gradual flooding situation in the amazon region, including an approach on the large and small municipality. In Brazil, organized by the administrative process, public policies are planned, in a sectoral and thematic manner, that culminates in verticalization of its implementation, where each sector formulates, implement, manages and evaluates its own policy, encompassing the federal, state and municipality spheres where in the latter its execution reveals that this approach is inadequate, since the programs, the actions and activities complement, bias and condition themselves, moreover dictating the local, regional and national dynamic resulting in the population's life conditions. For this analysis, this research is composed by miscellaneous methods, combining quantitative and qualitative analysis, including the analysis of content and speeches of managers and technicians from SINPDEC, SUS and SUAS. The sectorial policies that are being analyzed are multidisciplinary by nature and their transversal, horizontal, intra and interinstitutional articulation is intrinsic to the flood risk management service. The review on the normative and guiding documents' content indicates the need for improvements in the institutional governance structure and the institutionalization of the processes, once the fragmentation and informality in implementation can result in impairments of effectiveness of its actions. There are consonances and dissonances when one seeks for harmonization between what is written, spoken and acted upon in practice. Besides that, there are limitations and challenges that englobes the policies formulation process, the planning process, the political-administrative structure, the municipality heterogeneity as well as its mechanism and capabilities to implement the sectorial policies. These are the barriers that result in difficulties for the development of preventive actions and the efforts are mainly focused on managing emergencies and disasters. To provide the public management with legal-administrative elements that normalize and that makes possible the implementation of measures that are multiorganizational and that cover different sectors require managers and technicians legally capable to develop their functions, without the risk of responsibility imputation. It is expected that the results of this work can contribute with the reduction of the gap exiting in the literature about transversal practice in sectorial public policies in Brazil and to collaborate with the extension of the look towards the dynamics that concern humans and nature, in particular in the field of Health Geography.

**Keywords:**

Public policy; Transversality; Risk management; Floods; Amazonia; Civil Defense; Public Health; Social Assistance.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>20</b>
<b>CAPÍTULO 1.....</b>	<b>24</b>
<b>Contextualização geral da pesquisa: do estado da arte aos percursos metodológicos.....</b>	<b>24</b>
1. ESTADO DA ARTE.....	25
1.1. Transversalidade e políticas públicas.....	26
1.2. Políticas públicas.....	30
1.2.1. Ciclo de políticas públicas.....	33
1.2.2. A implementação de políticas públicas.....	35
1.3. Políticas Públicas Setoriais.....	37
1.4. Gestão de risco de inundações: de processo natural a desastres.....	38
2. ESCOPO DA PESQUISA.....	40
2.1. Recorte temático da pesquisa.....	44
2.2. Definição do recorte geográfico e temporal.....	46
2.2.1. As inundações no Brasil.....	46
2.2.2. As inundações no Amazonas.....	47
3. PERCURSOS METODOLÓGICOS.....	55
3.1. Etapas da pesquisa.....	56
3.2. Materiais e método adotados na análise dos instrumentos normativos e norteadores.....	57
3.3. Materiais e método adotados na análise dos documentos institucionais de planejamento e execução das ações setoriais.....	57
3.4. Materiais e métodos adotados para análise do discurso dos profissionais que atuam em Políticas Nacionais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social.....	59
<b>CAPÍTULO 2.....</b>	<b>64</b>
<b>Marco legal e políticas públicas setoriais na gestão de risco de inundações: do internacional ao nacional.....</b>	<b>64</b>
1. INTRODUÇÃO.....	64
2. GESTÃO DE RISCO DE INUNDAÇÕES: contextos e interações de uma agenda multissetorial.....	65
2.1. Marcos internacionais e Agendas de desenvolvimento Pós-2015: influências sobre as políticas setoriais.....	66
2.1.1. O Marco de Ação de Sendai.....	69
2.1.2. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.....	70
2.1.3. O Acordo de Paris para a Mudança do Clima.....	73
2.2. Políticas nacionais setoriais e a gestão de risco de inundações.....	75
2.2.1. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.....	75

2.2.1.1.	O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC .....	79
2.2.2.	Política Nacional de Saúde .....	80
2.2.2.1.	O Sistema Único de Saúde - SUS .....	86
2.2.3.	Política Nacional de Assistência Social.....	88
2.2.3.1.	O Sistema Único de Assistência Social - SUAS.....	91
3.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92
<b>CAPÍTULO 3.....</b>		<b>95</b>
<b>Governança nas Políticas Nacionais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social: do planejamento da ação à ação do planejamento .....</b>		<b>95</b>
1.	INTRODUÇÃO .....	95
2.	O PROCESSO DE GESTÃO FEDERATIVA EM SAÚDE, PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL E ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	97
2.1.	Dimensão institucional em políticas públicas: estrutura de governança do SINPDEC, SUS e SUAS.....	97
2.2.	Dimensão material em políticas públicas: as estratégias de planejamento e avaliação em âmbito governamental .....	101
2.2.1.	Plano Plurianual 2004-2007 .....	103
2.2.2.	Plano Plurianual 2008-2011 .....	104
2.2.3.	Plano Plurianual 2012-2015 .....	105
2.2.4.	PPA 2016 a 2019:.....	106
2.2.5.	Programas de interesse da pesquisa – Planos Plurianuais .....	107
2.3.	Outros mecanismos de planejamento nas instâncias federativas: SINPDEC, SUS e SUAS. 110	
2.3.1.	SINPDEC.....	110
2.3.2.	SUS.....	112
2.3.3.	SUAS.....	114
2.4.	Dimensão material: mecanismos de avaliação: relatórios de gestão .....	115
2.4.1.	SINPDEC.....	115
2.4.2.	SUS.....	117
2.4.3.	SUAS.....	119
3.	INICIATIVAS LOCAIS: MANAUS – A OPERAÇÃO CHEIA OU SOS ENCHENTE.....	121
3.1.	Famílias cadastradas em áreas de risco.....	125
4.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	129
<b>CAPÍTULO 4.....</b>		<b>133</b>
<b>Discurso nas Políticas Nacionais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social: ...</b>		<b>133</b>
1.	INTRODUÇÃO .....	133
2.	POLÍTICAS SETORIAIS: PERCEPÇÃO DA TRANSVERSALIDADE DE GESTORES E TÉCNICOS DO SINPDEC, SUS E SUAS .....	134

2.1. Perfil dos entrevistados .....	135
2.2. Análise do discurso no contexto geral abordado nas entrevistas .....	135
2.2.1. Subcorpus “Gestão do Risco”: Classe 2 .....	137
2.2.2. Subcorpus Preparação e Resposta: Resposta (Classe 3 e 4) e Exposição (Classe 1 e 5) .....	138
2.2.2.1. Resposta .....	138
2.2.2.2. Adaptação e exposição .....	140
2.3. Compartimentando a análise do discurso por abordagem temática: as políticas setoriais e as funções dos profissionais que a exercem .....	146
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	154
<b>CAPÍTULO 5 .....</b>	<b>156</b>
<b>Limitações e desafios identificados .....</b>	<b>156</b>
1. INTRODUÇÃO .....	156
2. DESAFIOS À TRANSVERSALIDADE NO SINPDEC, SUS E SUAS .....	157
2.1. Processo de formulação e implementação das políticas públicas setoriais: a transversalidade entre o discurso, a regulamentação e a prática .....	158
2.2. Modelo de Planejamento .....	159
2.2.1. Plano Plurianual .....	159
2.2.2. Planos setoriais .....	160
2.2.2.1. Planejamento em Proteção e Defesa Civil .....	160
2.2.2.2. Planejamento em Saúde .....	161
2.2.2.3. Planejamento em Assistência Social .....	163
2.3. Estrutura político-administrativa engessada .....	164
2.4. Invisibilidade das necessidades loco-regionais .....	164
2.5. Baixa capacidade instalada em nível local .....	165
2.6. Mecanismos alternativos e complementares .....	166
2.7. Articulação com outras políticas públicas .....	167
3. REFLEXÕES E PROPOSIÇÕES: COMO MINIMIZAR OU SUPERAR ESSES DESAFIOS? .....	167
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	170
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>172</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>177</b>
Anexo I – Roteiro de Entrevista Semiestruturada .....	185
Anexo II – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....	186

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Estrutura da Tese.....	23
Figura 2. Ciclo de políticas públicas .....	34
Figura 3. Modelo conceitual da pesquisa .....	43
Figura 4. Componentes das políticas setoriais que podem influenciar na gestão de risco de inundações.....	45
Figura 5. Distribuição espacial dos decretos de SE e ECP por eventos hidrológicos no Brasil, 2006 a 2017.....	47
Figura 6. Distribuição espacial da população do Amazonas, por município, conforme Censo IBGE, 2010.....	49
Figura 7. Distribuição das sedes municipais e rede hidrográfica do Amazonas .....	50
Figura 8. Curva dos valores médios mensais do nível de água do rio Negro, indicando os quatro períodos hidrológicos (A) e a frequência de ocorrência dos valores mínimos e máximos do nível da água (B). .....	51
Figura 9. Inundações registradas no Amazonas, 2006 a 2017 .....	52
Figura 10. Delimitação do recorte geográfico do estudo .....	53
Figura 11. Distribuição dos eventos registrados no Amazonas, no período de 2006 a 2017.....	54
Figura 12. Síntese esquematizada da metodologia adotada na pesquisa.....	63
Figura 13. Principais eventos internacionais e nacionais com potencial influência na regulamentação das políticas setoriais .....	68
Figura 14. Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.....	71
Figura 15. Composição da Comissão Nacional dos ODS .....	72
Figura 16. Síntese da Produção dos Indicadores Globais por Objetivo (%) .....	72
Figura 17. Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.....	79
Figura 18. Sistema Único de Saúde - formulação de políticas e participação no processo social ..	87
Figura 19. Organização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS .....	92
Figura 20. Estrutura de governança das Políticas de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social – Federal, Estadual e Municipais .....	100
Figura 21. Composição dos atores da Operação SOS-Enchente em Manaus. ....	122
Figura 22. Mosaico de imagens da equipe da Operação Cheia em Campo .....	123
Figura 23. Bacias monitoradas pelo CPRM no Sistema de Alerta de Eventos Críticos - SACE..	124
Figura 24. Número de famílias cadastradas na Operação Cheia 2018, por Bairro, Manaus-AM.	127
Figura 25. Bairro Educando, Manaus, antes e depois do incêndio de dezembro/2018.....	128
Figura 26. Dendograma da Classificação Hierárquica Descendente com as partições e conteúdo corpus da pesquisa.....	136
Figura 27. Análise Fatorial por Correspondência a partir das classes do subcorpus das entrevistas .....	145
Figura 28. Análise Fatorial por Correspondência a partir das questões norteadoras das entrevistas .....	147
Figura 29. Mosaico de nuvem de palavras por questão norteadora das entrevistas.....	148
Figura 30. Termos em destaque o SINPDEC, SUS e SUAS .....	151
Figura 31. Agrupamentos de termos em nível de proximidade e similitude.....	153

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1. Definições de políticas públicas .....	31
Quadro 2. Relatórios analisados no SINPDEC, SUS e SUAS .....	59
Quadro 3. Marcos relevantes para a gestão de risco de desastres e a Defesa Civil no Brasil .....	77
Quadro 4. Marcos relevantes para a gestão de risco de desastres e a saúde no Brasil .....	82
Quadro 5. Marcos relevantes para assistência social no Brasil .....	89
Quadro 6. Instrumentos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil .....	110
Quadro 7. Principais termos presentes nos discursos por categoria de função .....	152
Tabela 1. Total de entrevistas realizadas, por setor e esfera de gestão .....	61
Tabela 2. Agendas Transversais no PPA 2012-2015 .....	106
Tabela 3. Programas de interesse da pesquisa a partir dos PPAs .....	107
Tabela 4. Maiores cheias registradas do sistema Negro/Solimões em Manaus. ....	124
Tabela 5. Cadastros de famílias pela Operação Cheia, por bairros, 2015/2017/2018 .....	126



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AFC - Análise Fatorial de Correspondência

BNH - Banco Nacional de Habitação

CEMADEN - Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais

CEME - Central de Medicamentos

CENAD - Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres

CF-88 - Constituição Federal de 1988

CGVAM - Coordenação Geral de Vigilância Ambiental em Saúde

CHD - Classificação Hierárquica Descendente

CIB - Comissão Intergestores Bipartite

CIEVS - Centro de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde

CIR – Comissão Intergestores Regional

CIT - Comissão Intergestores Tripartite

CJ-ACA - Centros da Juventude e/ou de Atendimento à Criança e ao Adolescente

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNS – Conselho Nacional de Saúde

CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

COMDEC - Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil

CONASEMS - Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde

CONASS - Conselho Nacional de Secretários de Saúde

COP - Conferência das Partes

COPASAD - Conferência Pan-Americana sobre Saúde e Ambiente no Desenvolvimento Humano Sustentável

COSEMS: Conselho de Secretarias Municipais de Saúde

CPDC - Cartão de Pagamento de Defesa Civil

CPRM - Serviço Geológico do Brasil

CRAS - Centros de Referência de Assistência Social

DSAST - Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador

ECP – Estado de Calamidade Pública

ESPIN - Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN

FN-SUS - Força Nacional do Sistema Único de Saúde

FUNABEM - Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor

FUNASA - Fundação Nacional de Saúde

GGIM - Gabinete de Gestão Integrado Municipal

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IRAMUTEQ –  
LBA - Legião Brasileira de Assistência  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
MANAUSTRANS - Secretaria Municipal de Engenharia e Fiscalização de Trânsito  
MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação  
MD – Ministério da Defesa  
MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social  
MI - Ministério da Integração Nacional  
MS - Ministério da Saúde  
NOAS - Norma Operacional de Assistência à Saúde  
NUPDEC - Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil  
ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio  
ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
OGU - Orçamento Geral da União  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OPAS - Organização Pan-Americana de Saúde  
PAC - Programa de Aceleração de Crescimento  
PAS - Plano de Assistência Social  
PBF - Programa Bolsa Família  
PLANEJASUS - Sistema de Planejamento do SUS  
PNAS - Política Nacional de Assistência Social  
PNMC - Política Nacional de Mudanças Climáticas  
PNPDC - Política Nacional de Proteção e Defesa Civil  
PNS - Política Nacional de Saúde – PNS  
PNUMA - Programa da Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
PPA – Plano Plurianual  
PROSAMIM - Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus  
PSF - Programa de Saúde da Família  
RAG – Relatório Anual de Gestão  
RSI - Regulamento Sanitário Internacional

SE – Situação de Emergência

SEDEC - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil

SEMASC - Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania

SEMED – Secretaria Municipal de Educação – SEMED

SEMINF - Secretarias Municipais de Infraestrutura

SEMMAS – Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Sustentabilidade

SEMSA – Secretaria Municipal de Saúde

SEMULSP - Secretaria Municipal de Limpeza Pública

SES-AM - Secretaria Estadual de Saúde do Amazonas

SINPDEC – Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

SINVSA - Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental

SMS - Secretaria Municipal de Saúde

SPSCPE - Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SVS - Secretaria de Vigilância em Saúde

UMCQA - Unidades Móveis de Apoio ao Controle da Qualidade da Água

UMTA - Unidades Móveis de Tratamento de Água

UNFCCC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

VIGIDESASTRES - Programa Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental dos Riscos

Decorrentes dos Desastres Naturais

VIGISUS - Projeto de Estruturação da Vigilância em Saúde do Sistema Único de Saúde

# 1. INTRODUÇÃO

---

A ocorrência de inundações pode provocar impactos ambientais, econômicos e sociais causando prejuízos às pessoas, ao patrimônio público, ao ambiente e aos bens coletivos e individuais além de ampliar a demanda pelos serviços públicos, podendo até superar a sua capacidade de atendimento. A ocorrência e a magnitude desses danos dependerão das condições de vulnerabilidade e de resiliência das áreas atingidas que estão, direta e indiretamente, associadas às suas condições sociais, econômicas, políticas, ambientais, climáticas, geográficas e sanitárias (FREITAS *et al.*, 2014a; OPAS, 2015).

Dentre as políticas públicas envolvidas na gestão de risco de inundações, que compreende o desenvolvimento de ações de redução do risco, manejo de emergências e recuperação dos seus efeitos, estão as Políticas Nacionais de Proteção e Defesa Civil, de Saúde e de Assistência Social que são amplamente demandadas nessas situações e, a depender se sua magnitude, envolvem suas três esferas de gestão – municipal, estadual e federal. Nesse contexto, como objeto de estudo desta pesquisa, será analisada a transversalidade destas políticas setoriais.

No Brasil, as políticas públicas são organizadas de forma setorial, onde cada instituição possui competências e atribuições específicas para atuar em determinada área (educação, saúde, meio ambiente, proteção e defesa civil, assistência social, habitação, dentre outras) e as estruturas dos órgãos governamentais e suas estratégias de implementação de políticas públicas, em geral, também se apresentam de forma setorial em que cada um trata de problemas específicos (REINACH, 2013).

Cabe aqui refletir se na materialização do que se estabelecem nas políticas públicas, sua aplicação no mundo real, a abordagem dos problemas de forma setorial se apresenta de maneira satisfatória, principalmente quanto um problema ou uma temática é multidisciplinar e perpassa por inúmeras áreas, como é o caso das inundações. Nesse contexto, nos últimos anos, as expressões transversalidade e gestão transversal estão cada vez mais presentes no discurso de técnicos e gestores de políticas públicas, envolvendo os aspectos organizacionais da ação governamental e buscando uma dinamização de seu padrão gerencial (MARTINS, 2003; REINACH, 2013).

Assim, esta pesquisa parte da hipótese de que políticas públicas setoriais, quando implementadas de forma transversal, podem influenciar as condições de riscos de exposição da população e dos serviços de proteção e defesa civil, saúde e de assistência social em situações de inundações graduais. Então, cabe explorar nessa análise se é possível identificar transversalidade nessas políticas públicas setoriais quando da sua implementação em situações de inundações

graduais e, ainda, se elas se estabelecem da mesma forma em municípios de portes diferentes (pequeno e grande), considerando que o Brasil é permeado de heterogeneidades loco-regionais.

Transversalidade de políticas públicas tem provocado o interesse de pesquisadores e emergido na comunidade científica, principalmente em estudos que envolvem minorias, questões de gênero, psicanálise, dentre outros que abordam a transversalidade em si, como podem ser observados em estudos de Guattari (2004), Bronzo (2007), Silva (2011), Papa (2012), Reinach (2013), Romagnoli (2017) e Nogueira e Forte (2019). Surge ainda nas discussões em âmbito governamental, principalmente quando associadas ao planejamento de políticas públicas e nas abordagens dessas políticas na proposição de soluções para problemas complexos, como apontam Martins (2003), IPEA (2009; 2018c), Garcia (2012), Sandim (2012), Manzzini *et al.* (2015), Rodrigues e Xavier (2017) e Romagnoli (2017).

A análise da transversalidade de políticas públicas setoriais em cenário de inundações, estas como um problema potencial para a gestão pública e que pode levar à exposição das pessoas a riscos adicionais ao seu cotidiano e ainda à ampliação da demanda por serviços públicos, apresenta-se como uma abordagem inovadora e que pode contribuir com um vazio de conhecimento nessa temática.

Dessa forma, no âmbito deste trabalho, procura-se identificar a transversalidade para além dos fundamentos nos quais a ideia se baseia, e sim se ela se apresenta na prática quando consideradas as políticas setoriais objetos deste estudo e, como aporte adicional, compreender como essa temática se insere na formulação e implementação de políticas públicas setoriais e de que forma os profissionais que fazem parte dos Sistemas Nacionais de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC, Saúde - SUS e Assistência Social - SUAS, nas esferas federal, do estado do Amazonas e dos municípios de Manaus e Anamã, de grande e pequeno porte, percebem essa transversalidade quando observado o desenvolvimento das ações na gestão de risco de inundações em seu âmbito de atuação.

Assim, o objetivo deste trabalho é analisar a transversalidade na implementação das políticas nacionais de Saúde, Proteção e Defesa Civil e Assistência Social em situações de inundações na região Amazônica, considerando municípios de grande e pequeno porte, e para isso, serão realizadas análises quantitativas e qualitativas. Os resultados serão organizados em cinco capítulos, além da introdução e da conclusão.

O primeiro capítulo apresenta a contextualização geral da pesquisa, apontando o estado da arte da temática transversalidade em políticas públicas e da gestão de risco de inundações além de estabelecer o escopo da pesquisa, com seu recorte temático, espaço-temporal e os percursos metodológicos para chegar aos resultados esperados. O segundo capítulo apresentará o marco

legal e as políticas públicas setoriais na gestão de risco de inundações, abordando do contexto internacional para o nacional, no intuito de identificar e analisar os instrumentos normativos e norteadores e suas intersetoriais e de integração na formulação e implementação das políticas nacionais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social.

Em seguida, no terceiro se estabelece o levantamento de documentos institucionais de planejamento e execução das ações setoriais das políticas objeto de estudo e sua análise para a identificação e contextualização de mecanismos de implementação dessas políticas setoriais. Ainda, como forma de complementar a análise de que diversos usos podem ser dados à ideia de transversalidade, serão apresentadas iniciativas adotadas em âmbito setorial que exemplificam de forma mais concisa como uma atuação transversal pode se dá na prática, a exemplo da Operação Cheia ou SOS-Enchente, em Manaus.

No capítulo quatro serão apresentados os resultados de entrevistas realizadas com profissionais que atuam no SINPDEC, SUS e SUAS em suas três esferas de gestão – federal, estadual e municipal – com o propósito de, a partir da análise do discurso, identificar a percepção da transversalidade das políticas setoriais na gestão do risco de inundações. Por fim, no capítulo cinco são apontados limitações e desafios à transversalidade de políticas públicas setoriais identificados ao longo desta pesquisa. A síntese dessa estrutura é apresentada na Figura 1.

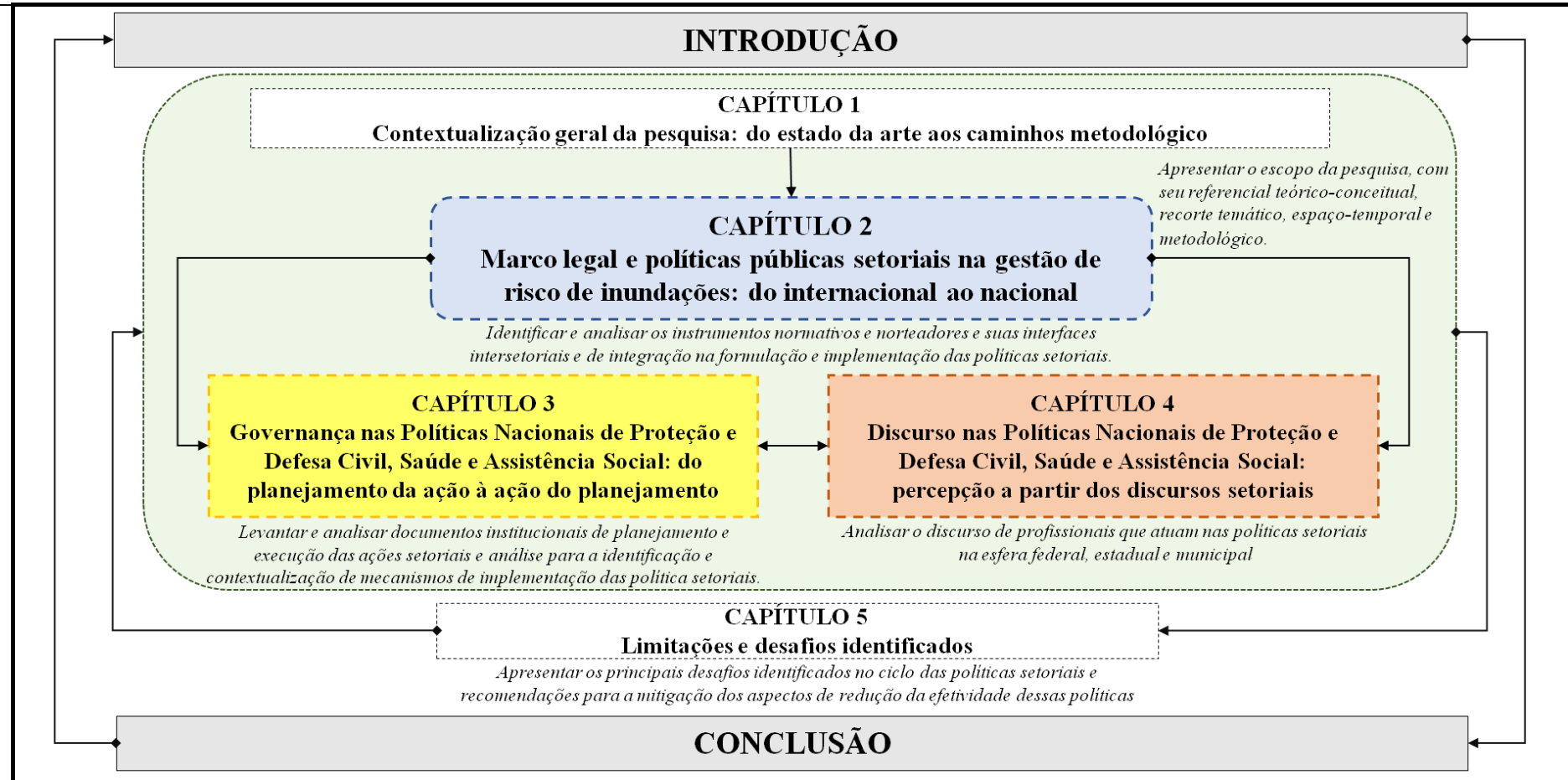
Na gestão pública, acredita-se que o trabalho desenvolvido contribuirá para o aprimoramento da transversalidade de políticas públicas setoriais auxiliando na compreensão das múltiplas interfaces apresentadas na gestão de risco de inundações em âmbito federal, estadual e municipal, compreendendo neste, municípios de portes diversos.

Como contribuição à Geografia, uma vez que este trabalho foi desenvolvido nessa área do conhecimento, espera-se ampliar a percepção de que muitos são os processos envolvidos no ciclo das políticas públicas que compreendem desde a definição de um problema até a avaliação de ações estabelecidas para a sua solução e, nesse processo, é possível abordar as diversas categorias de análise da Ciência Geográfica - principalmente território, lugar e paisagem - influenciando as dinâmicas estabelecidas pela natureza e pelas pessoas.

Figura 1. Estrutura da Tese

## TRANSVERSALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA GESTÃO DE RISCO DE INUNDAÇÕES

*Analisar a transversalidade na implementação das políticas nacionais de Saúde, Proteção e Defesa Civil e Assistência Social em situações de inundações na região Amazônica.*



# CAPÍTULO 1

## Contextualização geral da pesquisa: do estado da arte aos percursos metodológicos

---

Políticas públicas, por organização do processo administrativo, são pensadas, em sua maioria, de forma setorial ou temática, e isso normalmente provoca uma verticalização da atuação, onde cada setor elabora, implementa, monitora e avalia a sua política, perpassando as esferas federal, estadual até a sua execução no município.

No entanto, quando se olha para o município, que é objeto de aplicação das políticas públicas, essa fragmentação ou verticalização setorial parece não se apresentar como adequada, uma vez que os programas, as ações e as atividades se complementam, influenciam, condicionam e determinam a dinâmica local, regional e nacional bem como as condições de vida nesse meio (MARTINS, 2003; NOGUEIRA; FORTE, 2019; ROMAGNOLI, 2017).

Se são estabelecidas de forma setorial, incluindo suas dotações orçamentárias, vale refletir sobre como situar as agendas transversais de forma efetiva na sua implementação e como dotá-las de transversalidade, desde sua concepção até seu o processo de avaliação. Esse é o contexto de partida para a realização desta pesquisa.

No Brasil, considerando sua dimensão e a heterogeneidade presente em seu território - principalmente observadas da perspectiva do município, a atuação governamental exige processos flexíveis e adaptáveis aos múltiplos cenários subnacionais. E, é nesse contexto que ocorrem as inundações, que podem culminar em problemas complexos, demandando a adoção de medidas integradas e articuladas dos entes governamentais para a gestão do risco delas decorrente, sobretudo quando resultam em exposição das pessoas.

Dentre as políticas públicas setoriais diretamente envolvidas na gestão do risco de inundações estão a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDC, a Política Nacional de Saúde – PNS e a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. A articulação entre essas políticas é essencial nessa conjuntura e sua efetividade prescinde da observância das características loco-regionais, considerando suas vulnerabilidades<sup>1</sup> e resiliência<sup>2</sup> (BRASIL, 2017a; FREITAS et al., 2014a; POZZER; MAZZEG, 2013).

---

<sup>1</sup> Vulnerabilidade consiste em um conjunto de processos e condições resultantes de fatores físicos, sociais, econômicos e ambientais, que amplia a susceptibilidade de uma população exposta sofrer mais impactos pela ocorrência de um evento (UNISDR, 2009).

<sup>2</sup> Resiliência é compreendida como a capacidade de suportar e recuperar-se de adversidades, tanto em curto quanto em longo prazo (FRERKS et al., 2011).



A dinâmica do território, resultante das relações entre os agentes sociais, políticos e econômicos, influencia essas condições de vulnerabilidades e a capacidade de resiliência, tanto social quanto institucional, o que se apresenta como um desafio aos formuladores de políticas públicas bem como aos responsáveis pela sua execução, considerando suas diversas escalas de implementação e as variadas capacidades dos entes federativos.

A interação entre instituições setoriais, e ainda delas com a sociedade, propiciando a articulação de saberes, a mobilização de agendas coletivas e o compartilhamento de objetivos comuns ou complementares podem potencializar os resultados das ações e maximizar os recursos empregados em âmbito federal, estadual e municipal (FREITAS et al., 2012; JUNQUEIRA, 2004; NASCIMENTO, 2010).

Nesse contexto, o objetivo deste capítulo é apresentar o escopo da pesquisa, com seu referencial teórico-conceitual, o recorte temático, espaço-temporal e metodológico definido para a materialização do trabalho.

## **1. ESTADO DA ARTE**

Transversalidade de políticas públicas é uma temática ainda recente na discussão das políticas públicas, principalmente nas políticas setoriais, e sua compreensão aponta para a superação da fragmentação administrativa e da sobreposição de ações, principalmente na sua execução em âmbito local. Pensar transversalmente vai além de um diálogo entre as políticas públicas, sob a responsabilidade dos diversos entes governamentais (federais, estaduais e municipais), visa uma atuação com um foco comum, de forma articulada e cooperativa, ouvidas as partes interessadas e com participação ativa da sociedade.

Uma necessidade presente quando a administração pública lida com situações complexas, como em situações de inundações, que é permeada por um rol diverso de fatores que determinam a vulnerabilidades sociais que as envolvem, e que se tornam mais urgentes quando colocam pessoas em risco.

Nesse sentido, pensar políticas públicas para a gestão de risco de inundações exige um olhar multidisciplinar e multisetorial, e para situar o estado da arte da temática desta pesquisa, passa-se a apresentação do que se apresenta hoje na literatura envolvendo transversalidade de políticas públicas e gestão de risco de inundações, considerando desde seu comportamento natural até situações de dimensão tal, que podem culminar em desastre.

## 1.1. Transversalidade e políticas públicas

O termo transversalidade é amplamente utilizado em diversas áreas do conhecimento e seu uso tem se tornado corriqueiro, no entanto, ainda não há um consenso estabelecido sobre seu significado, que comporta diferentes acepções. É recorrente nos discursos institucionais associado à política pública, quando se referem a temáticas que exigem articulação de saberes, quando avoca a ideia de "políticas transversais", compreendida como uma qualidade ou características que perpassa por múltiplas áreas. Apresenta-se como uma ideia de uso muito comum nas ciências humanas e naturais.

Apesar de não ter um consenso sobre o conceito, transversalidade tem provocado o interesse de diversos pesquisadores que desenvolvem estudos que envolvendo temáticas intersetoriais, em diversas áreas (PAPA, 2012).

A transversalidade, no âmbito das políticas públicas, teve sua origem na Europa, na década de 90, principalmente voltada para inovação dos modelos de gestão com a necessidade de incorporar novos temas, visões e enfoques sobre problemas, bem como responder às demandas sociais e políticas, pautadas pela sociedade civil organizada, tendo a questão de gênero - *gender mainstreaming* - como precursora, seguida de outras, a exemplo de questões ambientais, moradia, terceira idade, imigração, dentre outras (ARIZNABARRETA, 2001; BRONZO, 2007; MAZZINI et al., 2015; REINACH, 2013; SERRA, 2005; SILVA, 2011).

Estudos ligados à psicanálise apresentam transversalidade como um instrumento em oposição a verticalidade das estruturas hierárquicas distintas e horizontalidade que busca conexões entre semelhantes, buscando articular indivíduos e grupos em ambiente institucional (GUATTARI, 2004; ROMAGNOLI, 2017).

Na literatura sobre gestão pública, o conceito de transversalidade está associado à ideia de gestão transversal e se desenvolve principalmente no campo dos estudos organizacionais. Destacam-se, como precursores, os autores de origem espanhola, Ariznabarreta (2001) e Albert Serra (2005), que associaram o termo com a perspectiva de coordenação governamental horizontal e de inovação nos modelos de gestão, em resposta a limites das estruturas hierárquicas verticais tradicionais. Essa literatura também atribui aos estudos de gênero a origem do conceito (ARIZNABARRETA, 2001; SERRA, 2005).

Para Ariznabarreta (2001), a transversalidade busca a relação entre as diversas unidades sem desrespeitar as linhas de comando ou a capacidade decisória buscando a coexistência entre a especialização temática, que aprofunda o conhecimento e a abordagem de uma determinada agenda, e a interdisciplinaridade, necessária ao estabelecimento de políticas públicas.

Serra (2005) e Bronzo (2007) apontam que com frequência transversalidade é associada a conceitos como intersetorialidade, matricialidade e *cross-cutting* (interesses ou características transversais), que abordam o cruzamento de diferentes áreas de políticas ou da gestão em torno de problemas comuns. Essa delimitação não é clara e assim, essas terminologias são utilizadas de forma mescladas, tanto no âmbito da gestão quanto acadêmico-científica, tornando-se um desafio a sua discussão conceitual (BRONZO, 2007; PAPA, 2012; SERRA, 2005).

A transversalidade apresenta-se ao mesmo tempo como um conceito e como instrumento organizacional que possibilita que as instituições abordem algumas questões para as quais a organização clássica é inadequada, envolvendo a estrutura de governança e as estratégias de gestão, a partir de um objetivo comum. Afirma ainda que atuar de forma transversal vai além do paradigma vertical-horizontal, baseia-se em uma visão multidimensional (SERRA, 2005).

No contexto da cultura e capital social nas instituições, a transversalidade é compreendida como uma reação à gestão burocrática e uma forma de reforço à articulação horizontal e isso vai além da linha de autoridade. Em geral, o termo tem sido usado para definir ações compartilhadas e transversais envolvendo a multidimensionalidade de programas ou atenção a públicos específicos (ARIZNABARRETA, 2001; MARTINS, 2003; NOGUEIRA; FORTE, 2019; SILVA, 2011).

Sandim (2012) corrobora com esses autores apontando "transversalidade" e "intersetorialidade" como uma inovação na operacionalização da ação governamental, quando lida com situações que apresentam limites de competência pouco definidos. Para isso, recorre ao discurso de Kaleidos.red (2010), quando esta afirma que uma nova forma de gestão é necessária na administração pública, justificando que é cada vez mais evidente que atuação setorial é incapaz de lidar com problemas complexos. Destaca três expressões para fundamentar sua afirmação:

a) “sozinhos somos impotentes” - por mais expertise que tenha expertise, um setor não é suficiente para desenvolver todas as ações necessárias para garantir o atendimento adequado à população;

b) “a soma não é soma” - a sobreposição ou acumulação de ações não é suficiente para solucionar problemas e;

c) “como juntar para multiplicar”: ainda não há padronização técnica estabelecida para operacionalizar essa ideia (SANDIM, 2012).

Então, identifica-se a partir do discurso desses autores, que transversalidade vai além do mero desenvolvimento de ações setoriais coordenadas, envolve uma forma diferente de ver o problema, por parte dos formuladores e executores de políticas públicas com alterações no *modus operandi* dos processos institucionais e ainda no conteúdo e dinâmica das políticas setoriais.

Evidencia-se a necessidade da construção de conhecimentos que subsidie essa nova prática, onde a atuação conjugada por diversos atores em torno de um problema comum é mais efetiva que a abordagem isolada, setorial, e pondera-se que isso exige uma ampla mudança de cultura organizacional.

Em um contexto governamental e social cada vez mais múltiplo, na gestão pública, uma visão transversal tornou-se essencial para que políticas públicas possam criar soluções adequadas para problemáticas contemporâneas. No entanto, a visão hierarquizada, a fragmentação da estrutura de governança e ainda a simplificação de processos para quantificação e gerenciamento de problemas complexos combinadas com a centralização do poder decisório resulta na divergência entre o discurso e a prática (MARTINS, 2003; NOGUEIRA; FORTE, 2019; SILVA, 2011).

A transversalidade de políticas públicas também é influenciada por agendas globais, a partir de acordos firmados no âmbito da Organização das Nações Unidas – ONU em diversas temáticas (direitos humanos, gênero, meio ambiente – biodiversidade, mudanças climáticas, sustentabilidade, desastres; saúde única - “*one health*”, dentre outros), posteriormente internalizados em nível nacional, o que tem norteado o discurso sobre temas transversais e a inserção da transversalidade na atuação governamental (BRONZO, 2007).

Em âmbito nacional, o uso do termo transversalidade teve início nos estudos sobre educação, como abordagem interdisciplinar, originadas nas discussões dos movimentos de renovação pedagógica que apontavam a necessidade de se trabalhar temas transversais em um contexto que perpassa diversas disciplinas (ética, saúde, meio ambiente, pluralidade cultural, dentre outros), envolvendo diferentes conhecimentos no conteúdo pedagógico dessas disciplinas. Isso se estabeleceu no Brasil com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a definição dos parâmetros curriculares nacionais, a partir de 1996 (MENEZES; SANTOS, 2001)

Assim, quando transportada para a discussão de políticas públicas, essa transversalidade pressupõe uma atuação interdepartamental e horizontal, permeada de diálogos multidisciplinares em que conhecimentos, recursos e técnicas acumuladas em cada espaço institucional possam atuar em sinergia e, muitas vezes, aplicada a políticas que necessitam de articulação entre diversos órgãos setoriais, nas diversas esferas de gestão político-administrativa - federal, estadual e municipal - envolvendo também a participação da comunidade (IPEA, 2009; SILVA, 2011).

Estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2009) apontam que para que a transversalidade de políticas públicas seja factível, e não apenas um “conceito-coringa” utilizado quando se quer abordar questões que envolvem diversos setores,

apresenta-se como necessário conhecer como ela se estabelece nas políticas públicas, como se dá o seu desenvolvimento e seus mecanismos de gestão, na elaboração e implementação dessas políticas (IPEA, 2009).

Reinach (2013), em pesquisa envolvendo gestores federais das Secretarias de Políticas para Mulheres, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Direitos Humanos identificou usos da ideia de transversalidade, a partir de seus discursos sobre o cotidiano de trabalho na gestão dessas políticas públicas. As abordagens evidenciadas nas falas resultaram em seu agrupamento em três formas de ver transversalidade: *horizontal*, que trata da relação da Secretaria com os outros Ministérios; *estratégica ou de planejamento*, onde as Secretarias têm o papel de pautar a atuação do governo frente às suas temáticas; e *vertical*, em que a preocupação é a atuação junto a Estados e Municípios. Concluiu que, mesmo identificando semelhanças nas falas, não se apresentou de forma clara e evidenciou-se que seus limites e significados são subjetivos e de difícil inserção na lógica organizacional do governo federal (REINACH, 2013).

Nogueira e Forte (2019) estudou os impactos de políticas públicas em municípios do Ceará, considerando a inclusão de transversalidade nas na elaboração do Plano Plurianual Estadual 2012-2015, e analisou a integração de abordagens envolvendo pobreza e atratividade, identificando os aspectos comuns e os problemas que interferem nos índices de pobreza e sua influência sobre a atratividade dos municípios. Identificou-se que, por não atuar de forma sistêmica, as secretarias não conseguiram maximizar resultados decorrentes da intersetorialidade e transversalidade das diversas iniciativas apontadas no Plano que contribuiriam com os aspectos estudados (NOGUEIRA; FORTE, 2019).

Por ser um tema relativamente novo e inovador, quando comparado ao modelo de políticas públicas verticalizadas e setoriais, sua compreensão apresenta desafios, permeados por estruturas setoriais e administrativas complexas, fragmentadas e departamentalizadas que culminam em discussões sobre seus limites legais, regulatórios, participação social, dentre outros (MARTINS, 2003; SERRA, 2005; SILVA, 2011).

Enquanto isso, transversalidade de políticas públicas pressupõe uma atuação interdepartamental, com a criação de mecanismos para a sua efetivação, presente em temas intersetoriais e multidisciplinares, envolvendo o desafio de se estabelecer redes onde predominem relações de confiança e reciprocidade (IPEA, 2009; ECHEBARRÍA, 2001).

Nesse contexto, cabe a reflexão sobre como passar do discurso à prática nessa agenda? Como ampliar o olhar saindo, desse paradigma vertical-horizontal e setorial-intersetorial quando da instituição e implementação de políticas públicas? Não há ainda uma resposta para isso,

tampouco um rol de experiências consolidadas que possam dar sustentação concreta a essa abordagem para exemplificar. Este é um tema ainda em construção.

## **1.2. Políticas públicas**

Políticas públicas envolvem campos multidisciplinares em seu processo de formulação, implementação e avaliação e tem potencial para repercutir nas condições econômicas e nos processos sociais. Os estudos sobre políticas públicas despertam o interesse de diversas áreas do conhecimento e inúmeras disciplinas, dentre eles estão ciência política, economia, sociologia, antropologia, geografia, dentre outros, que tem contribuído para avanços teóricos nessa temática (SOUZA, 2003, 2019).

Políticas públicas podem apresentar diversas compreensões a depender do contexto em que a temática está inserida. Como área do conhecimento, surgiu nos Estados Unidos, em âmbito acadêmico, para o desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre a ação dos governos. No Brasil, ganhou ênfase a partir da década de 80 com a ampliação das discussões no contexto das ciências políticas e passou a ser amplamente tratado seja para analisar e discutir o motivo para dificuldades econômicas, sociais e políticas ou para problemas ligados à capacidade de gestão da coisa pública (CHRISPINO, 2016; RUA; ROMANINI, 2013; SOUZA, 2003, 2019).

Para Souza (2006), política pública pode se referir a um campo ou atividade governamental, a uma situação social, uma ação específica para um problema identificado ou um conjunto de estratégias definidas pelo governo para implementação em campo.

Na busca por refletir o que torna uma política pública, Rua e Romanini (2013) agrupam as políticas públicas em duas abordagens: a estadocêntrica e a policêntrica. Na abordagem estadocêntrica sua dimensão está relacionada ao caráter imperativo de suas decisões e ações revestidas da autoridade do Estado e amparadas na lei, dependendo de estrutura regulamentadora para seus processos institucionais. Pode envolver diversos atores em sua execução, mas depende de decisão estatal. Aqui, apresentam-se dentre os instrumentos de políticas públicas a legislação, recursos financeiros e humanos, produtos e serviços, tributos, subsídios para manutenção de atividades de interesse coletivo. Já a abordagem policêntrica foca no problema público e incluem como protagonistas nos processos de políticas públicas, por sua capacidade de atuação pluralista, os atores sociais, as organizações não-governamentais e os organismos internacionais em nível tão importante quanto o Estado e não vê a política pública apenas como condicionada ou subordinada ao poder estatal.

Souza (2006) afirma que é necessário o conhecimento sobre as características que tornam uma política pública e aponta que todas elas apresentam os seguintes aspectos:

- É ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- Permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- Envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação;
- Envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos;
- Não se restringe aos participantes formais, já que os informais são também importantes;
- É abrangente e não se limita a leis e regras (envolve procedimentos, recursos, etc.);
- Ocorre no longo prazo, embora possa ter impactos no curto prazo.

Quando se conceitua políticas públicas, alguns enunciados enfatizam a finalidade delas e no que culmina suas decisões e, em outros, o foco envolve, além da natureza pública, a ideia de que política pública se estabelece por seu caráter de intervir na realidade (CHRISPINO, 2016; RUA; ROMANINI, 2013). No quadro 1 são apresentadas algumas definições de políticas públicas apresentadas por diversos autores.

Quadro 1. Definições de políticas públicas

<b>Definição</b>	<b>Autor</b>
A alocação oficial de valores para toda a sociedade	EASTON, 1953
Programa projetado com metas, valores e práticas	LASSWELL e KAPLAN, 1970
Um conjunto de decisões inter-relacionadas referentes à seleção de objetivos e dos meios para atingi-los	JENKINS, 1978
Alocação imperativa de valor	EASTON, 1970
Curso de uma ação ou inação, mais do que decisões ou ações específicas	HECLO, 1972
Uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas	LOWI, 1972
Processo de tomada de decisões, mas também produto desse processo	WILDAVSKY, 1979
Conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos	LYNN, 1980
O que o governo escolhe fazer ou não fazer	DYE, 1984
Soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos	PETERS, 1986
Estado em ação	O'DONNELL, 1989
Campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões	MEAD, 1995

<b>Definição</b>	<b>Autor</b>
Modo de operar do Estado	VIANA, 1996
Diretrizes, princípios, metas coletivas conscientes que direcionam a atividade do Estado com objetivo no interesse público	GARCIA, 2000 (in Frischeinsen, 2000)
Todas as formas de intervenção do Estado (provedor, gerenciador ou fiscalizador)	GRAU, 2000 (in Frischeinsen, 2000)
O Estado em ação implantando um projeto de governo por meio de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade	HÖFLING, 2001
Conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um determinado objetivo.	SANTOS, 2002
Linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei	CUNHA e CUNHA, 2002
Programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados	BUCCI, 2002
Projetos governamentais e atividades administrativas com fins de satisfazer necessidade sociais	GLAGLIA, 2004
Tudo aquilo que o Estado gera como um resultado de seu funcionamento ordinário	COUTO, 2005
Tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer	DYE, 2005
Programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.	BUCCI, 2006
Sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos	SARAVIA, 2006
Permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz	SOUZA, 2006
Conjunto coerente de decisões, de opções e de ações que a administração pública leva a efeito, orientada para uma coletividade e balizada pelo interesse público.	HEIDEMANN, 2009
É uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público	SECCHI, 2010
Conjunto coerente de decisões, de opções e de ações que a administração pública leva a efeito, orientada para uma coletividade e balizada pelo interesse público	BERGUE, 2011
Série de decisões ou de ações tomada por diferentes atores, públicos e não público a fim de resolver de maneira pontual um problema politicamente definido como coletivo.	SUBRATS e Col, 2012
Conjunto de objetivos, decisões e ações que leva a cabo um governo para solucionar os problemas que, em determinado momento histórico, os cidadãos e o próprio governo consideram prioritários.	NIRENBERG, 2013
Ação intencional do governo que vise atender à necessidade da coletividade	CHRISPINO, 2016

Fonte: Elaboração própria a partir de RUA, 2013 e CHRISPINO, 2016



A análise das políticas públicas, assim como a sua conceituação, é complexa e não há um modelo teórico global estabelecido para isso, considerando desde o processo de sua formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Isso envolve diversos aspectos e a busca por definir e aprimorar o processo de avaliação dessas políticas tem se ampliado no âmbito científico e governamental, no entanto, avaliações globais são mais restritas e, muitas vezes, essas avaliações são permeadas de um conjunto de estudos de casos específicos, em diversas áreas do conhecimento (CHRISPINO, 2016).

Políticas públicas se estabelecem por um conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, de forma direta ou indireta, que envolve a participação de entes públicos ou privados. Sua implementação pode trazer repercussões nos diversos segmentos políticos, econômicos e sociais, e suas inter-relações e é objeto de interesse multidisciplinar envolvendo o campo da economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas (SOUZA, 2003, 2019).

A avaliação de políticas públicas é um processo de caráter complexo que envolve múltiplas variáveis que compõem esses programas, estratégias e ações, que pode ter caráter quantitativo ou qualitativo, onde se busca conhecer, a partir do estabelecimento de critérios conforme o objeto de estudo, a contribuição de determinada política sobre um determinado setor de interesse. Essa análise pode ser desenvolvida por meio de pesquisa aplicada que vise compreender o problema estabelecido e identificar os principais fatores envolvidos na sua solução. (COHEN; FRANCO, 1993; FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Segundo Frey (2000), análise de políticas públicas se apresenta em três dimensões: institucional, processual e material. A dimensão institucional observa o sistema político, e como se estabelece em âmbito jurídico e político-administrativo enquanto a processual visa observar processo político pautado pelos diversos interesses que se refletem em decisões e imposição de objetivos e, por fim, a dimensão material refere-se à aplicação concreta das decisões estabelecidas nesse processo (CHRISPINO, 2016; FREY, 2000).

É necessário compreender que as dimensões de uma política pública (institucional, processual ou material) a depender do seu foco, envolverão diversos atores em sua formulação, implementação e avaliação a exemplo de atores sociais, com seus interesses e valores, e de instituições, com um rol de estratégias e instrumentos (CHRISPINO, 2016; FREY, 2000).

### **1.2.1. Ciclo de políticas públicas**

Um dos modelos de formulação e análise de políticas públicas estabelece a política como um processo, composto por etapas que se inicia com a identificação de um problema e finaliza

com a avaliação do impacto das ações sobre aquele problema identificado (FREY, 2000; LIMA; D'ASCENZI, 2013; SOUZA, 2003).

O momento em que se pensam as estratégias para a avaliação da política estabelece se ela será uma análise *Ex Ante*<sup>3</sup> ou *Ex Post*<sup>4</sup>. A primeira é pensada ainda no estágio de elaboração, quando temas, diagnóstico do problema, a proposta e a expansão de uma política, são objetos de apreciação. A segunda se dá quando a política já se encontra em andamento ou após sua execução (IPEA, 2018a, 2018b).

Para a compreensão do funcionamento de uma política pública, principalmente as denominadas políticas setoriais, que se estabelecem em determinado setor-tema (saúde, educação, econômica; social, etc.), é comum a utilização dessa abordagem sequencial, denominada ciclo das políticas públicas que, para possibilitar uma compreensão por etapa, estabelece as fases de formulação, implementação e avaliação (Figura 2). A fase de formulação compreende a definição e escolha dos problemas que precisam de intervenção estatal por meio da apresentação de uma solução ou tomada de decisão. A implementação é composta pela execução das decisões estabelecidas e adotadas na formulação. A avaliação busca identificar o impacto da política implementada (ARRETCHE, 1998; LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Nesse contexto, é estabelecida a forma como entidades governamentais estabelecem suas agendas que, no geral, são definidas com base em três aspectos: no problema definido como prioritário; em interesses políticos e ainda em pressões de grupos com interesses específicos (SOUZA, 2003).

Figura 2. Ciclo de políticas públicas

---

<sup>3</sup> Análise *Ex Ante* corresponde ao processo realizado antes da instituição, expansão e aperfeiçoamento de políticas públicas. Compreende as etapas de : i) diagnóstico do problema; ii) caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; iii) desenho da política; iv) estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; v) estratégia de implementação; vi) estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle; vii) análise de custo-benefício; e viii) impacto orçamentário e financeiro (IPEA, 2018a).

<sup>4</sup> Análise *Ex Post* é realizada durante ou após a execução de uma política pública e visa levantar evidências sobre o desempenho da política, indicando se os recursos públicos estão sendo aplicados em consonância com os parâmetros de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (IPEA, 2018b).



Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2017.  
 (<https://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/sobre/index.html>)

### 1.2.2. A implementação de políticas públicas

Segundo Pressman e Wildavsky (1984), implementar significa levar algo a cabo, cumprir, executar, realizar algo que foi estabelecido e que têm objetivos a serem alcançados, neste caso, implementar uma política pública. Essa abordagem subsidia um debate sobre a interdependência entre a formulação e a implementação de políticas públicas (LIMA, 2013).

A formulação e a implementação de políticas públicas envolvem diversos interesses e exige sucessivas tomadas de decisão (ARRETCHE, 1998; SILVA; MELO, 2000). Na literatura sobre políticas públicas são apresentadas diversas possibilidades para análise da implementação dessas políticas e pode-se identificar duas abordagens como hegemônicas denominadas *top-down* e *bottom-up*: a primeira foca no processo de formulação e nas normativas estruturantes da política enquanto a segunda enfatiza os contextos de ação nos quais a política é implementada.

A visão clássica sobre implementação de políticas pública define que ela se apresenta como uma das etapas do ciclo de políticas públicas e isso corresponde à execução de ações com vistas a atingir as metas estabelecidas quando da sua formulação. Outra perspectiva estabelece essa implementação como um processo linear, onde se inclui o monitoramento como uma etapa desse ciclo (SILVA; MELO, 2000).

Na visão de Frey (2000), o ciclo de políticas públicas, apesar de ser apresentado como um processo com etapas bem definidas, na prática não se estabelece de forma linear pressupondo a existência de *policy*

*networks* e da *policy arena*, onde se identifica atores que apresentam interesses diversos que influenciam as decisões priorizando temas e ações, sejam para a adoção de alguma medida ou para a não adoção. Rocha Neto e Borges (2011) também apontam que diversos interesses influenciam o estabelecimento de políticas públicas, e que nem sempre se coadunam entre os muitos atores envolvidos nesse contexto, sendo que algumas vezes se fazem mais próximos de corporações e em outras dos interesses da sociedade (FREY, 2000; ROCHA NETO; BORGES, 2011).

A implementação deve se adaptar à realidade onde será executada a política e, de acordo com sua evolução, pode alterar a ideia inicial dessa política, sua priorização ou reorganizar as suas metas. Assim, a análise do processo de implementação não se baseia apenas na averiguação de objetivos ou metas fixadas, mas no reconhecimento dos mecanismos de conduta adaptativos e decisórios e, por consequente, os seus resultados. Ressalta-se que todas as etapas do ciclo de políticas públicas geram conhecimento e aprendizagem político-administrativa e seu monitoramento e avaliação não se dá apenas ao final, com a implementação e sim nas diversas fases do processo, de forma contínua, possibilitando reformulá-la quando necessário (ARRETCHE, 1998; FREY, 2000; LIMA; D'ASCENZI, 2013; SILVA; MELO, 2000).

Nesse contexto, para abordar como as políticas estabelecidas culminam em resultados efetivos, retoma-se o conceito de que política pública é o Estado em ação (O'DONNELL, 1989), que é a ação intencional do governo visando atender à necessidade da coletividade (CHRISPINO, 2016) e ainda de que isso envolve, conforme aponta Saravia e Ferrarezi (2006), um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. Para que isso se efetive, as políticas públicas se desdobram em programas, estratégias e ações que são executadas para que se atinja o objetivo almejado. Esses elementos de implementação de políticas públicas envolvem diferentes perspectivas e diversos atores, a depender do problema identificado, incluindo processos de natureza administrativa, orçamentária e legislativa, dentre outros (BUCCI, 2007; HÖFLING, 2001).

Políticas públicas, incluindo as setoriais, adotam um modelo de decisão, conforme seus objetivos, propósitos, metas e resultados esperados, definido em uma estratégia de implementação composta por um planejamento, pautado no aparato jurídico e administrativo e na alocação de recursos para a sua execução e esse modelo se materializa nas ações e atividades desenvolvidas em âmbito federal, estadual e municipal e pode ser adaptado, considerando a dinâmica local que possui um papel fundamental quando se quer compreender os processos de implementação (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

### 1.3. Políticas Públicas Setoriais

No Brasil, o processo de redemocratização e reestruturação do Estado, em 1988, foi determinante para a reformulação de gestão de políticas públicas, no entanto, a fragmentação e a visão setorial da estrutura administrativa, que resultou também em políticas públicas setoriais, apresentam-se muitas vezes ineficientes e com um alto custo de implementação das ações governamentais (SILVA, 2011).

Essa fragmentação político-administrativa amplia a discussão sobre a necessidade de se expandir as abordagens transversais como mecanismos para interligar os diversos setores na gestão de políticas públicas para garantir melhor articulação das diversas agendas. Observam-se também críticas sobre a temática da transversalidade ter se tornado um conceito-curinga, utilizado em âmbito governamental e interinstitucional, sem um aspecto concreto para a sua aplicação. Além disso, também é identificada a preocupação de que a transversalidade pode diluir responsabilidades na gestão das políticas públicas setoriais gerando vazios ou sobreposições (IPEA, 2009; SANDIM, 2012).

Cabe enfatizar que o Brasil é uma república federativa com um território de 8,5 milhões de km<sup>2</sup>, o que representa cerca de 47% da América do Sul, onde vive uma população estimada (2017) de mais de 207 milhões de habitantes distribuída em 26 estados, um distrito federal e 5570 municípios. Articular as agendas setoriais nesse contexto apresenta-se como um desafio aos diversos entes envolvidos na implementação de políticas públicas, uma vez que grande parte dessas políticas tem caráter intersetorial ou transversal e há interferências mútuas entre elas (BRASIL, 2014a).

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), envolvendo gestores e técnicos em políticas públicas do governo federal, afirma que a prática da transversalidade em políticas públicas pode se aplicar a qualquer tema – educação, meio ambiente, saúde, dentre outros – e não é restrita a uma área ou setor. Observam-se os interesses e as necessidades presentes em determinada área e, a partir deles, se estrutura a transversalidade daquela temática envolvendo os atores necessários para a condução das medidas adequadas na busca de solucionar o problema (IPEA, 2009).

A visão integrada dos problemas estabelecidos como relevantes para políticas públicas setoriais e a observação de como esses problemas se delineiam, de acordo com a dinâmica de cada território e com as condições a que estão expostos os atores que nele interagem, reafirma a importância do planejamento, execução e o controle da prestação dos serviços, observando seu contexto setorial e intersetorial (JUNQUEIRA, 2004).

O escopo de atuação das políticas públicas setoriais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social são dotados de potencial de transversalidade e, apontando para a gestão de risco de inundações, suas ações apresentam interesses comuns e/ou complementares. Cabe aqui considerar, conforme estabelece o artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. Apresenta-se aqui mais um desafio que é o de implementar essas políticas setoriais, considerando esse modelo federativo, as competências e atribuições de cada ente que o compõe além da dinâmica presente em cada território, incluindo a social (BRASIL, 1988; FLEURY, 1999).

Nesse contexto, cabe mais uma vez salientar que a análise de políticas públicas inclui, desde a sua formulação até a sua implementação, um processo que envolve o pensar o problema, conhecer os setores envolvidos na sua solução e analisar os aspectos necessários ao seu enfrentamento.

No âmbito das políticas públicas de Saúde, Proteção e Defesa Civil e Assistência Social é necessário considerar que estas são políticas nacionais, pensadas, não necessariamente, mas muitas vezes no âmbito federal, envolvendo em sua implementação os estados e municípios, responsáveis por sua execução. Pensar políticas setoriais nessa conjuntura envolve além dos atores governamentais, em cada esfera de gestão (federal, estadual e municipal), os atores sociais, sejam eles a direta ou indiretamente atingidos por inundações (IPEA, 2009; SOUZA, 2003).

#### **1.4. Gestão de risco de inundações: de processo natural a desastres**

Inundação é um processo natural que compreende o transbordamento das águas de um canal de drenagem quando a vazão é superior à capacidade de descarga. Todo curso d'água possui uma planície de inundação, que se estabelece como um regulador hidrológico e absorve o excesso temporário de água (AFFONSO et al., 2011; BRASIL, 2017b).

Com o processo de ocupação das margens de rios e a não priorização de ações de ordenamento territorial, as inundações passaram a provocar impactos ambientais, econômicos e sociais causando prejuízos às pessoas, ao patrimônio público, ao ambiente e aos bens coletivos e individuais além de ampliar a demanda pelos serviços públicos, chegando a superar sua capacidade de atendimento, tornando-se um desastre.

A ocorrência e a magnitude desses danos são decorrentes das condições de vulnerabilidade e de resiliência das áreas atingidas que estão, direta e indiretamente, associadas às suas condições sociais, econômicas, políticas, ambientais, climáticas, geográficas e sanitárias,

além da sua capacidade tecnológica de resposta (FREITAS et al., 2014a; NOJI, 2000; OPAS, 2000, 2015).

Políticas públicas de saneamento, educação, meio ambiente, uso e ocupação do solo, agricultura, saúde, assistência social, defesa civil, desenvolvimento urbano, transporte, habitação, dentre muitas outras, estão direta e indiretamente associadas ao risco decorrentes de inundações, uma vez que promovem alterações nas condições de vida das pessoas (FREITAS et al., 2014a; OPAS, 2015). No entanto, muitas vezes essas políticas são implementadas de forma desarticuladas e fragmentadas, pensadas apenas sob um olhar setorial, o que pode levar a ampliação de vulnerabilidades no município.

A gestão do risco de inundações envolve a adoção de medidas contínuas que tem como base o conhecimento do comportamento dessas inundações, se elas ocorrem de forma brusca ou gradual, e ainda se a área que atingem são ocupadas. Esses são fatores primordiais para se definir o risco e adotar medidas para a sua redução minimizando os impactos sobre as comunidades e ecossistemas vulneráveis, principalmente onde a baixa capacidade de adaptação e resiliência propiciarão maior exposição e maior risco , (BRASIL, 2017a).

O processo de gestão de risco de inundações se estabelece da mesma forma que o processo de gestão de risco de desastres (NARVÁEZ; LAVELL; PÉREZ, 2009) que compreende ações para a redução do risco, para o manejo da emergência e para a recuperação dos seus efeitos e envolve a adoção de medidas que observe as características as particulares de cada lugar, incluindo os fatores ambientais, econômicos, culturais e sociais (BRASIL, 2017a, 2017c; HAINES et al., 2006; NARVÁEZ; LAVELL; PÉREZ, 2009)(HAINES, 2006; NARVAEZ et al., 2009; FREITAS et al., 2014; OPAS,2015).

Para a análise de vulnerabilidades e resiliência é necessário considerar que múltiplos fatores (nível de exposição, capacidade de resposta, reestruturação, dentre outros) se interagem, tanto para ampliá-las quanto para reduzi-las, e é necessário observar que os cenários são particulares, com características intrínsecas, que não se repetem da mesma forma nos diferentes lugares. Diferentes sistemas apresentam diferentes capacidades para lidar com perturbações ou condições de estresse e isso influencia, e é influenciado, por situações de risco (L.; SCHROTER; GLADE, 2013; TURNER et al., 2003)

A implementação de políticas públicas pode influenciar o risco de exposição a ameaças em escala nacional, regional ou local, no contexto coletivo ou individual, sejam elas naturais ou antrópicas. A adoção de medidas que promovam a melhoria da capacidade de atuação governamental, a redução de vulnerabilidades e a ampliação de resiliência, tanto das pessoas

quanto das instituições, é capaz de promover alterações determinantes para as condições de vida da população (NARVÁEZ; LAVELL; PÉREZ, 2009; THOMAS et al., 2013)

Nesse contexto, em cenário de inundação, vulnerabilidades e resiliência presentes em uma localidade determinam o grau de exposição das pessoas e a dimensão dos impactos dessas ocorrências sobre as condições ambientais, sociais e econômicas alterando o cenário de risco. É isso o que afirma uma corrente de pesquisadores que se dedicam a estudar a gestão de risco de desastres e é o que se apresenta nas agendas que tratam do tema, tanto as internacionais como as governamentais em âmbito nacional.

As abordagens apresentadas sobre a transversalidade de Políticas Públicas e as políticas públicas setoriais, bem como o contexto em que se dá a gestão de risco de inundações, possibilitam o embasamento para a compreensão do que se apresenta nesta pesquisa bem como para tornar clara a relevância do tema tratado, tanto no campo da Administração Pública quanto da Geografia.

Cabe destacar que o interesse de geógrafos no campo das políticas públicas não é recente, é parte da própria história da Geografia, principalmente quando se aborda a dimensão espacial das políticas públicas, partindo da compreensão da interação homem-meio e das transformações que isso gera nas complexas relações da dinâmica do espaço geográfico e suas categorias (STEINBERGER, 2011). Políticas públicas possuem a capacidade de alterar a geografia dos territórios sobre as quais incidem e isso reforça a ideia de que no ciclo dessas políticas, que envolvem múltiplas temáticas, a intersetorialidade é um fator fundamental.

A contribuição da Geografia às políticas públicas vai além da ideia de recorte espacial ou de representação gráfica. Perpassa as diversas interfaces de seu papel ideológico e operacional, proporcionando um olhar crítico sobre os processos que envolvem o público e o privado, o individual e o coletivo, o científico e o empírico. Essa multiplicidade de olhares contribui de forma efetiva para identificação de problemas, a proposição de soluções, a inclusão de agentes sociais no debate, a articulação entre as políticas, a definição das escalas de ação e recortes espaciais bem como a avaliação dos efeitos produzidos pelas políticas públicas (STEINBERGER, 2011).

## **2. ESCOPO DA PESQUISA**

O objetivo desta pesquisa é analisar a transversalidade na implementação das políticas nacionais de Saúde, Proteção e Defesa Civil e Assistência Social em situações de inundações na região Amazônica.



Os órgãos responsáveis pela implementação destas políticas públicas são bastante demandados em situações de inundações e a sua atuação é fundamental para a redução do risco a que são expostas as pessoas que vivem em áreas alagáveis. A continuidade da prestação desses serviços é imprescindível, por serem serviços essenciais, e a atuação coordenada em cenários de risco possibilita a sua redução, podendo minimizar de forma significativa os impactos potenciais.

Nesse contexto, a hipótese de trabalho é que políticas públicas setoriais, quando implementadas de forma transversal, podem influenciar as condições de riscos associadas à exposição da população e dos serviços de saúde, proteção e defesa civil e de assistência social em situações de inundações graduais. Então, considerando essa abordagem, os questionamentos que orienta o desenvolvimento da pesquisa e norteia o estabelecimento do recorte espacial e dos materiais e métodos empregados foram: a) *É possível identificar transversalidade nas políticas nacional de Proteção e Defesa Civil, de Saúde e de Assistência Social quando da sua implementação em situações de inundações graduais?;* b) *A implementação dessas políticas setoriais em municípios atingidos por inundações graduais se dá da mesma forma em municípios de grande e em municípios de pequeno porte?*

Assim, no intuito de compreender os aspectos envolvidos nas análises e reflexões sobre a hipótese e as questões de pesquisa, conduziu-se o trabalho com os seguintes objetivos específicos:

- 1. Identificar e analisar os instrumentos normativos e norteadores e suas interfaces intersetoriais e de integração na formulação e implementação das políticas setoriais;*
- 2. Levantar e analisar documentos institucionais de planejamento e execução das ações setoriais e análise para a identificação e contextualização de mecanismos de implementação das políticas setoriais;*
- 3. Analisar o discurso de profissionais que atuam nas políticas setoriais na esfera federal, estadual e municipal;*
- 4. Apresentar os principais desafios identificados no ciclo das políticas setoriais e recomendações para a mitigação dos aspectos de redução da efetividade dessas políticas.*

Assim, espera-se que os resultados alcançados possam contribuir com a redução da lacuna existente na literatura sobre a prática da transversalidade na gestão de políticas públicas setoriais no Brasil. Espera-se ainda colaborar com ampliação do olhar para as dinâmicas que envolve o homem e o ambiente, em especial no campo da Geografia da Saúde.

Em síntese, o modelo conceitual da pesquisa é composto por quatro abordagens. Na primeira, procura-se a compreensão sobre o estado da arte da temática transversalidade no contexto das políticas públicas, considerando seus marcos de referências, dos principais temas

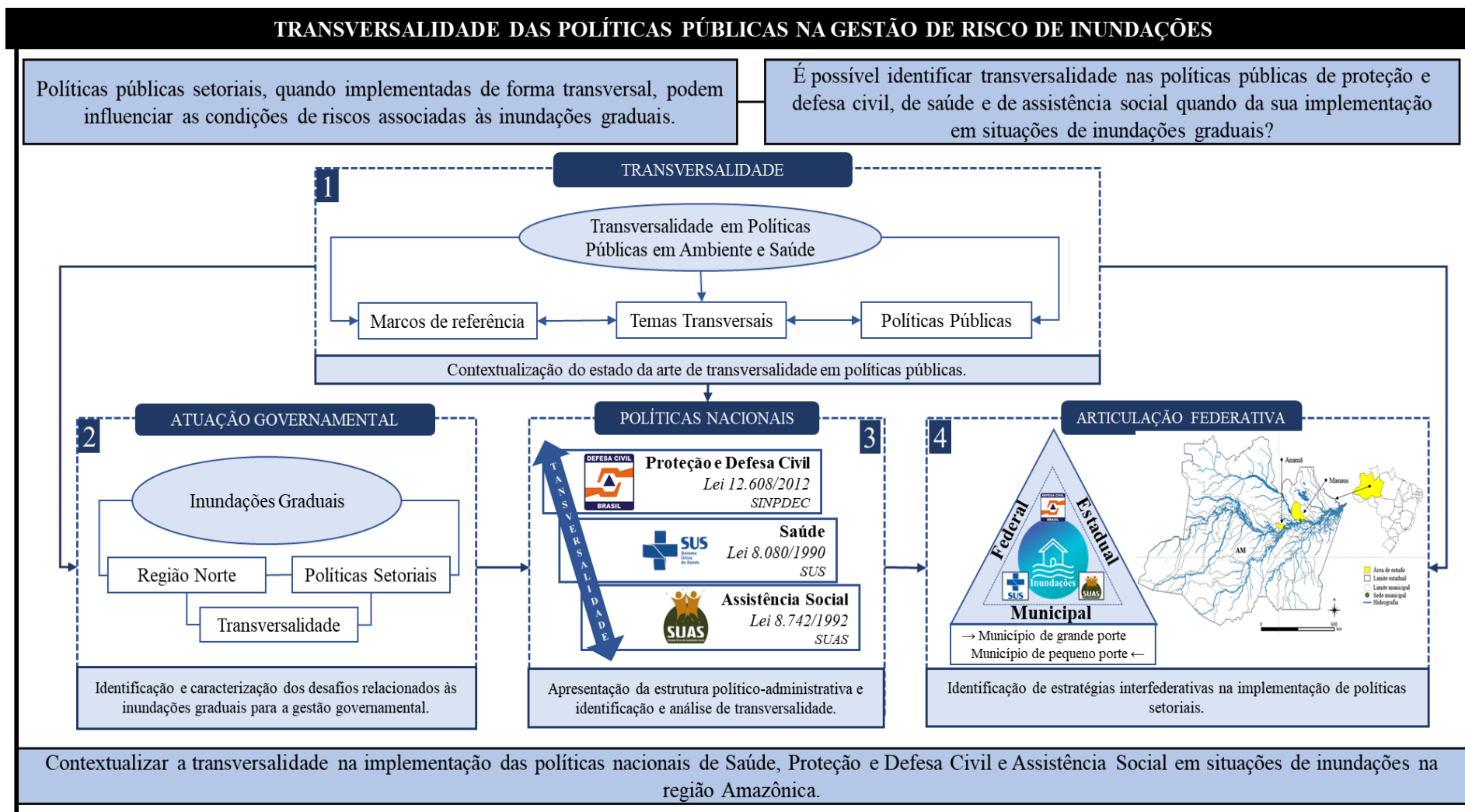
transversais que se apresentam no contexto do estudo bem como como ele se insere no campo das políticas públicas.

Na segunda, analisa-se a atuação governamental em cenários de inundações graduais, ocorrências comuns no norte do Brasil, buscando identificar e caracterizar os desafios relacionados a esse recorte abordado no âmbito das políticas públicas. Na terceira abordagem, o olhar é direcionado às políticas nacionais:(proteção e defesa civil, saúde e assistência social) com a análise de sua regulamentação legal buscando identificar sua estrutura político-administrativa e seus mecanismos de implementação.

Por fim, a quarta abordagem será focada na articulação federativa, a partir da identificação de estratégias adotadas em âmbito federal, estadual e municipal na implementação dessas políticas setoriais, sendo que, em âmbito municipal, o foco é nos municípios de Manaus e Anamã, no Estado do Amazonas, por apresentarem um comportamento sazonal de inundações onde este último município chega a passar cerca de 4 meses por ano totalmente submerso.

Esses aspectos terão como base o recorte para a atuação na gestão de risco de inundações, desde as ações de rotina até situações de emergências e desastres. Uma síntese dessas abordagens encontra-se representada na Figura 3.

Figura 3. Modelo conceitual da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor

## **2.1. Recorte temático da pesquisa**

Em situações que representam riscos, a capacidade de prevenir, mitigar, preparar, responder e se recuperar engloba articulação intersetorial e interdisciplinar que perpassa diversas políticas setoriais. Dentre essas políticas, a de Saúde (Lei 8.080, de 1990), de Assistência Social (Lei 8.742, de 1993) e de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608, de 2012) influenciam, direta e indiretamente as condições de vulnerabilidades e de resiliência, no processo de gestão de risco associados às inundações. Elementos essenciais dessas três políticas envolvem a interação entre homem e o ambiente em que vive e suas condições de vida (alimentação, moradia, saneamento, trabalho, renda, educação, lazer, cultura), o acesso aos bens e serviços essenciais, dentre outras relações, o que se insere amplamente no campo da ciência geográfica.

Dentre as políticas públicas setoriais, essas três foram apontadas como objeto de estudo nessa pesquisa por seus objetos de atuação envolver, direta e indiretamente, as condições de vida das pessoas e por suas ações se apresentarem como relevantes para a redução do risco de exposição das pessoas em situações de inundações.

As ações de proteção e defesa civil são imprescindíveis para promover a redução do risco de desastres por meio da adoção de medidas de prevenção e mitigação, conforme estabelece a Lei nº. 12.608, de 2012, buscando minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social.

No âmbito da saúde, garantir a intensificação das ações de vigilância em saúde e promover o atendimento oportuno, que inclui a promoção, proteção e recuperação da saúde são fatores que influenciam as condições de vida das pessoas e reduzem o impacto das inundações. Nesse contexto, cabe o planejamento, organização, controle e avaliação das ações e dos serviços de saúde para a garantia da sua continuidade, conforme estabelece a Lei 8080, de 1990.

Assistência social tem por objetivo a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, analisando territorialmente a capacidade protetiva das famílias e a ocorrência, dentre outros aspectos, de vulnerabilidades e ameaças que possam interferir na defesa dos direitos sociais.

A Figura 4 traz uma síntese das políticas nacionais que foi objeto deste estudo, com seus respectivos objetivos, seus principais componentes que envolvem todos os entes da federação.



região Norte do Brasil. A transversalidade será analisada através de como essas três políticas nacionais se organizam e como se dá a estruturação dos seus serviços desde a esfera federal até a sua implementação nos municípios.

## **2.2. Definição do recorte geográfico e temporal**

Para apresentar o contexto em que se dá a definição do recorte geográfico, é necessário antes uma abordagem sobre o comportamento das inundações no Brasil.

### **2.2.1. As inundações no Brasil**

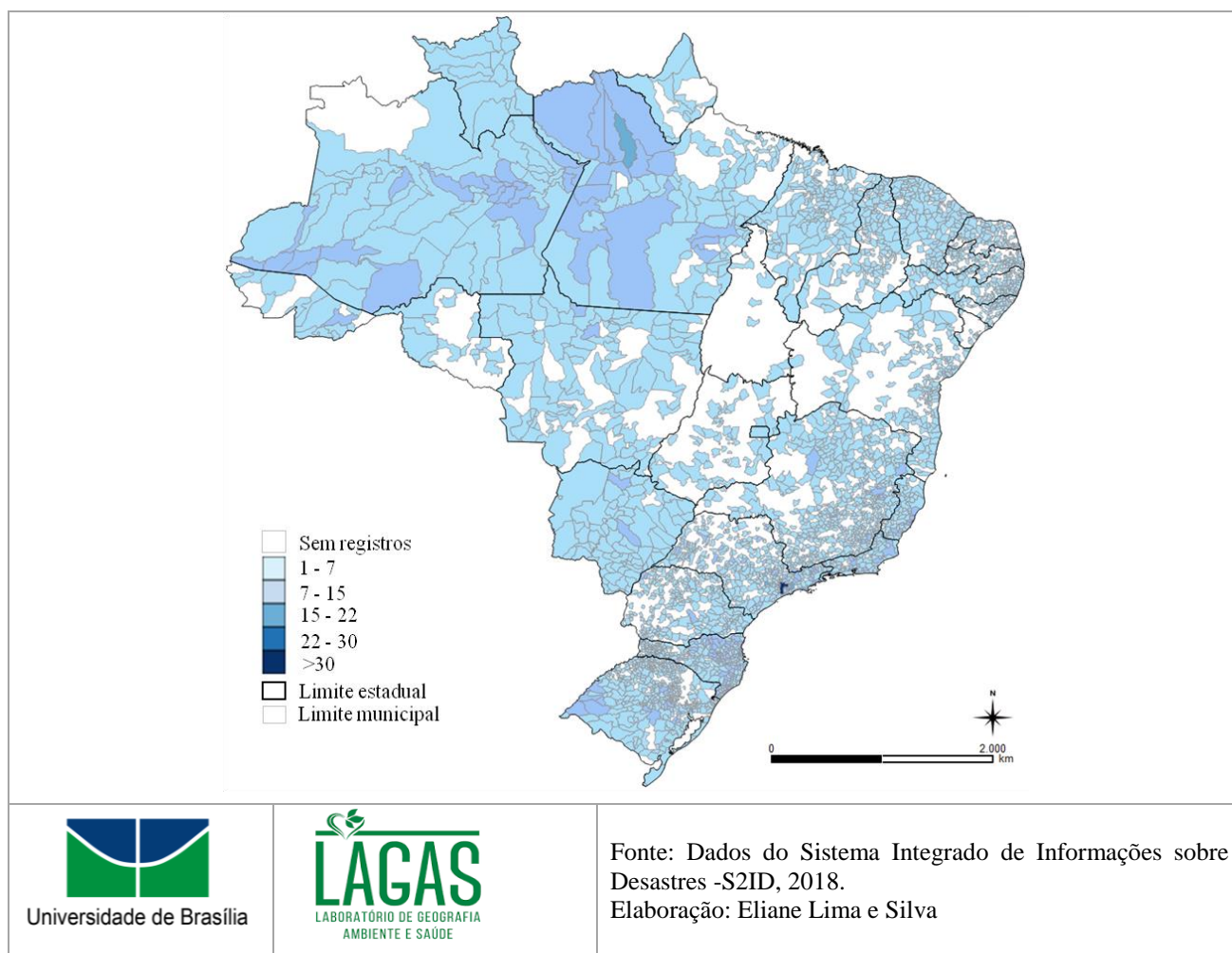
O Atlas Brasileiro de Desastres Naturais apresenta o cenário de todos eventos, registrados no período de 1991 a 2012, que culminaram em desastres no Brasil. Observando os resultados apresentados sobre a ocorrência de inundações, a região Sudeste foi a mais atingida no período (34%) seguida do Nordeste (25%), Sul (22%), Norte (13%) e Centro-Oeste (6%). Apesar de o Norte figurar apenas em quarto lugar no número de ocorrências, o comportamento das inundações na região é singular por se apresentar de forma gradual, diferente das demais regiões do país (CEPED, 2013).

As inundações fazem parte da própria história da humanidade e são definidas pela submersão de áreas fora dos limites normais de um curso de água, em zonas que normalmente não se encontram submersas. O transbordamento ocorre de modo gradual, geralmente ocasionado por chuvas prolongadas em áreas de planície, que, a depender de sua dimensão e da área em que se localiza, podem culminar em desastres (BRASIL, 2016a; GOERL; KOBİYAMA, 2005).

No período de 2006 a 2017 foram registrados 9.850 eventos hidrológicos no Brasil, o que corresponde a 29,3% de todas as ocorrências registradas pela Defesa Civil e destes 46% resultaram em decretos de Situação de Emergência - SE e de Estado de Calamidade Pública – ECP, reconhecidos pelo governo federal e os anos de 2009 (17,2%), 2011 (14,8%) e 2010 (12,9%) foram, respectivamente, onde se concentraram o maior número de ocorrências, no entanto, em todo o período tiveram registros de inundações. Observando a distribuição espacial desses eventos, a região Sul registrou (37,4%), seguida da Sudeste (33,1%), Nordeste (17,6%), Norte (9,4%) e Centro-Oeste (4,5%), conforme Figura 5.



Figura 5. Distribuição espacial dos decretos de SE e ECP por eventos hidrológicos no Brasil, 2006 a 2017.



Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste o maior número de registros estão entre os meses de janeiro e agosto, enquanto que na região Sudeste as precipitações concentram-se entre os meses de primavera e verão (CEPED, 2013).

### 2.2.2. As inundações no Amazonas

A Bacia Hidrográfica Amazônica possui cerca de 6,3 milhões de km<sup>2</sup>, abrange sete países (Peru, Colômbia, Equador, Venezuela, Guiana, Bolívia e Brasil) e 63% dela encontra-se em território brasileiro. Apresenta diversidade topográfica que vai desde as maiores altitudes do país, em Roraima, até as planícies da calha do rio Amazonas, como também uma grande diversidade de unidades de relevo, incluindo planícies de inundação, depressões e bacias sedimentares (BRASIL, 2008a).

A variabilidade climática na bacia Amazônica é resultante da combinação de múltiplos fatores que resulta em diferentes regimes pluviais do norte do Brasil, que advém de um complexo sistema de interações de fenômenos meteorológicos, influenciados por fenômenos naturais - energia solar, radiação, umidade, temperatura, vento, etc. - e antrópicos - cobertura vegetal,

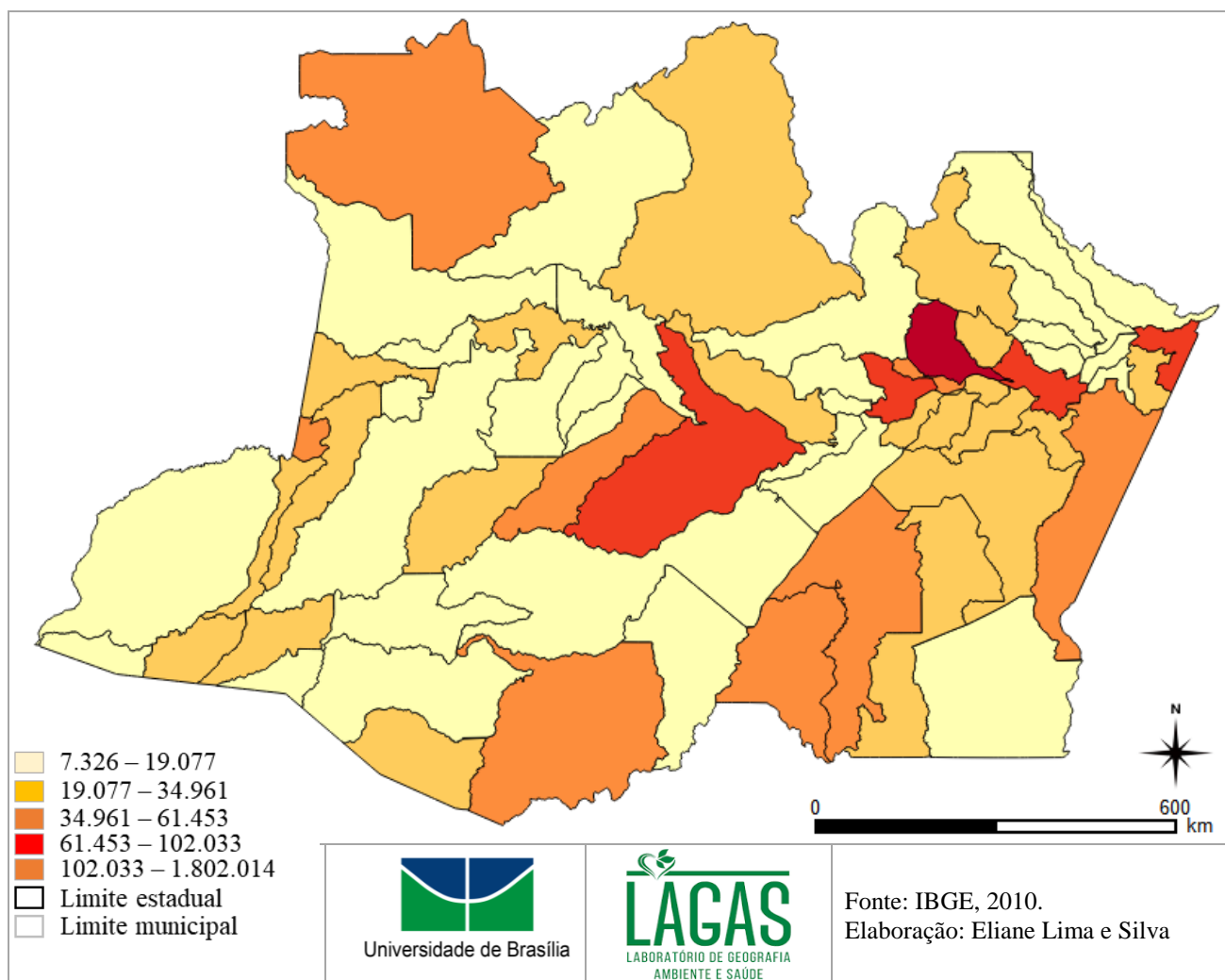
principalmente (FISCH; MARENGO; NOBRE, 1998). Assim, apresenta um período de maior índice de precipitações, época das cheias dos rios, e um período de menor índice de precipitações, culminando nos meses de vazante dos rios da região, se caracterizando por processos cíclicos e sazonais (MARENGO, 2001).

Sistemas atmosféricos atuantes na região Amazônica apresenta o desenvolvimento de um anticiclone, denominado Alta da Bolívia, durante os meses de verão associados a forte convecção da região amazônica que desaparece no período de inverno. Em períodos de *El Niño* a formação do anticiclone é menos intensa e se reduz as atividades convectivas diminuindo as precipitações. O *El Niño* envolve a interação entre oceano e atmosfera, resultante do aquecimento anormal do Oceano Pacífico Equatorial, que provoca extremos climáticos globais e reduz as chuvas no leste e norte da Amazônia, provocando períodos extremamente secos (Janeiro/Fevereiro) durante a estação chuvosa na Amazônia Central (FISCH; MARENGO; NOBRE, 1998).

Dentre os estados do norte do país, o Amazonas se destaca por sua vasta extensão territorial e pela ampla rede hidrográfica. Possui 62 municípios com quase 3,5 milhões de habitantes, conforme censo de 2010, destes, quase 52% vivem em Manaus, a capital do estado, com cerca de 1,8 milhões de pessoas, nos demais, se distribuem o restante da população, conforme Figura 6.



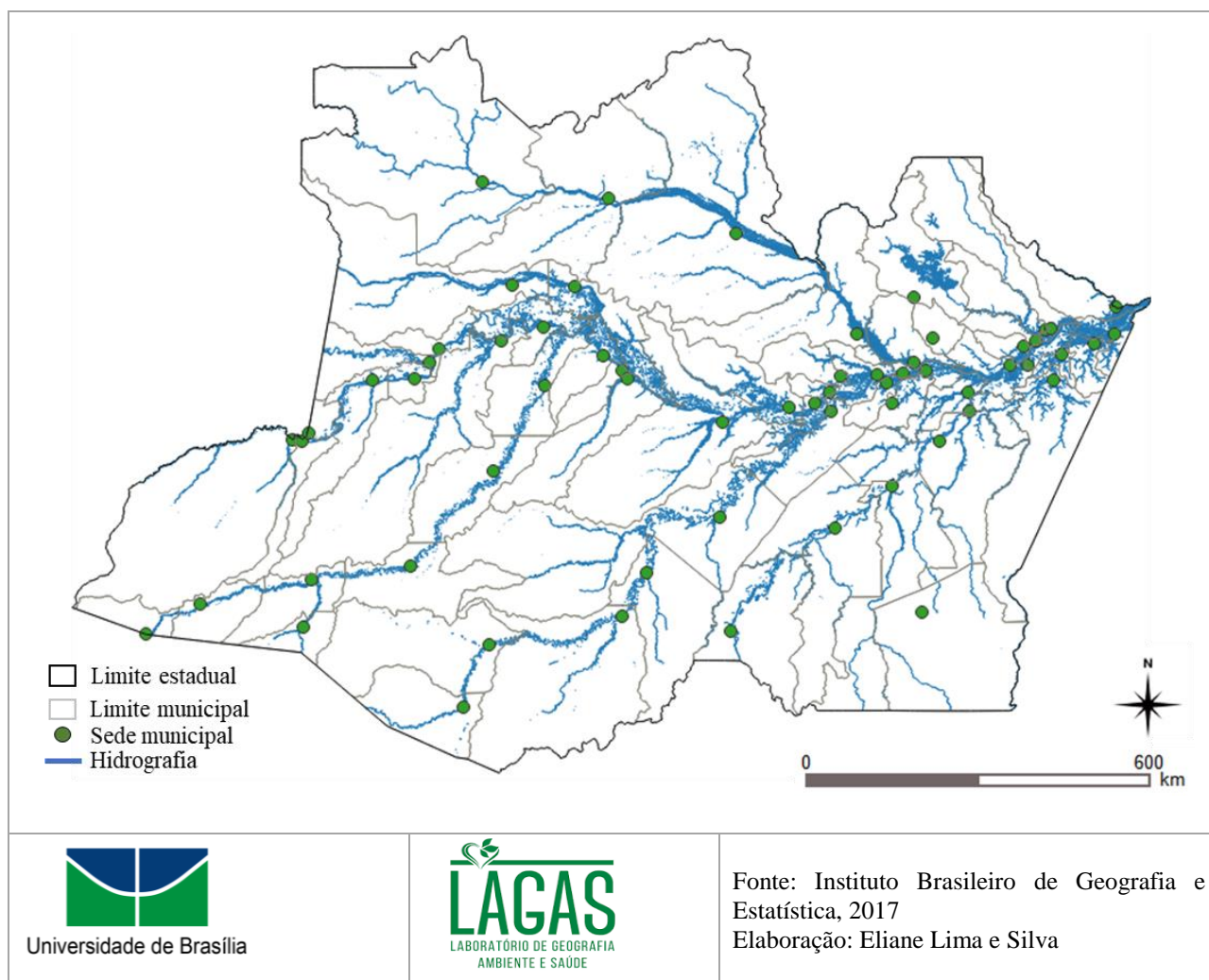
Figura 6. Distribuição espacial da população do Amazonas, por município, conforme Censo IBGE, 2010.



No estado do Amazonas, a rede hidrográfica e o regime hidrológico de seus rios influenciam a organização socioespacial e o processo de ocupação das margens e áreas de várzea. Estima-se que a várzea possui cerca de 3.500 km de extensão e uma área em torno de 3.500 km<sup>2</sup> e sua largura varia de algumas centenas de metros, em trechos do Alto Solimões, para uma média de 50 km ao longo do rio Amazonas (BENATTI, 2005; JUNK; BAYLEY; SPARKS, 1989).

O rio é parte da dinâmica das comunidades que, tradicionalmente, se concentrou às margens dos cursos d'água, onde há abundância de recursos naturais e ao fato de o rio ser a principal via de transporte para essas pessoas. Diferente de outras áreas do Brasil, no Amazonas quase todas as cidades são ribeirinhas, ocupando as planícies de inundação, e as sedes dos municípios estão situadas às margens dos rios, conforme Figura 7.

Figura 7. Distribuição das sedes municipais e rede hidrográfica do Amazonas



A formação do relevo e a dimensão e características da hidrografia da região Norte do Brasil, em especial do Amazonas, faz com que as inundações nessa área possuam um comportamento singular, que se caracteriza por serem graduais e algumas áreas permanecem inundadas por um longo período durante o ano (BITTENCOURT; AMADIO, 2007; FREITAS et al., 2014b).

Bittencourt e Amadio (2007) estabelecem, com base nas cotas do Rio Solimões-Amazonas, uma padronização na denominação das diferentes etapas do ciclo de cheia-seca, definindo as fases do ciclo hidrológico em seca, enchente, cheia e vazante (Figura 8). Considera essas etapas observando variabilidade interanual da vazão do rio, estabelecida em parte pelos índices pluviométricos, e ressalta que na Amazônia os fenômenos “*El Niño*” e “*La Niña*” influenciam o comportamento dos rios, atribuindo ao primeiro a ocorrência de estiagem e ao segundo de enchente (BITTENCOURT; AMADIO, 2007).

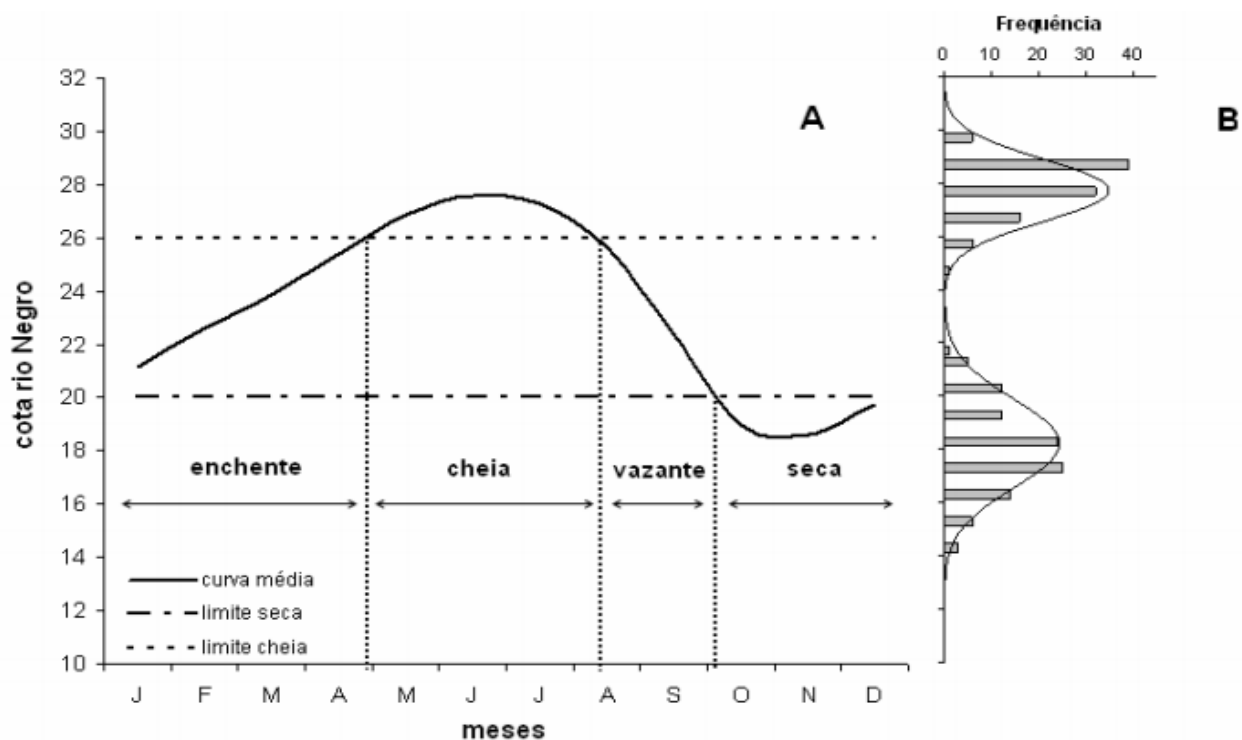
Assim, num contexto de ecossistema de várzea e de falta de sincronização entre o regime fluvial e o pluvial, compreende-se que enchente é caracterizada pela subida das águas e a cheia pelo nível máximo das águas enquanto que vazante é caracterizada pela descida das águas e

a seca, pelo mais baixo nível das águas (BITTENCOURT; AMADIO, 2007; FRAXE; PEREIRA; WITKOSKI, 2007). Essa divisão foi estabelecida considerando os valores registrados no porto de Manaus e suas cotas são consideradas da seguinte forma:

- Enchente: cotas entre 20 e 26m;
- Cheia: cota igual ou superior a 26m (nível do rio ascendente);
- Vazante: cota entre 26 e 20m (nível do rio descendente); e
- Seca: cota igual ou inferior a 20 m

Pode-se observar que o período que o nível do rio se mantém entre cheia e enchente pode chegar a até 160 dias, concentrando-se no primeiro semestre do ano (janeiro a junho), e a cota típica para esse período fica entre 27 e 28 metros, podendo chegar a mais de 29 em um comportamento atípico (Bittencourt e Amadio, 2007).

Figura 8. Curva dos valores médios mensais do nível de água do rio Negro, indicando os quatro períodos hidrológicos (A) e a frequência de ocorrência dos valores mínimos e máximos do nível da água (B).



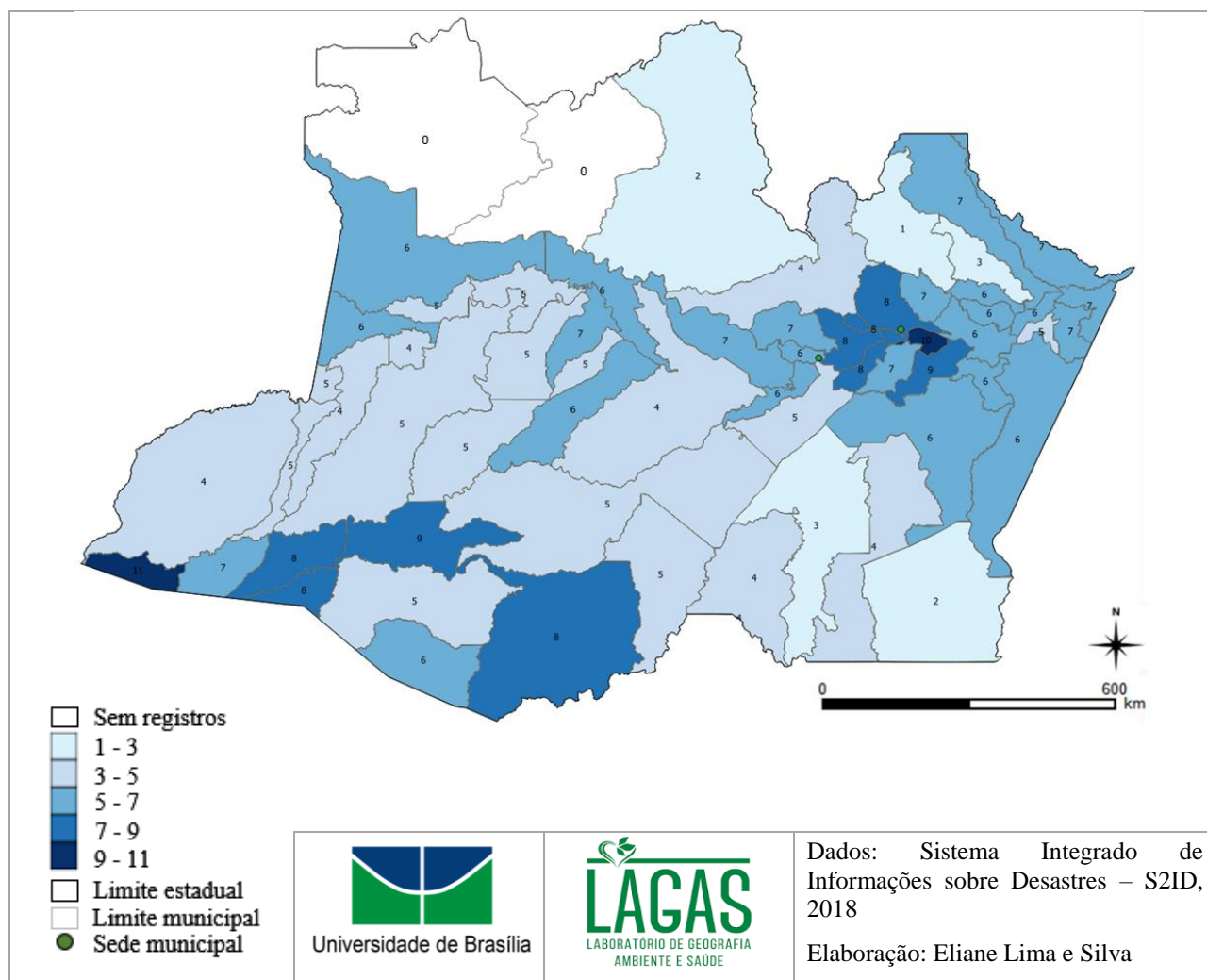
Fonte: Bittencourt e Amadio, 2007.

Esse longo período de inundação apresenta-se como um desafio para a implementação de políticas públicas e há a necessidade de sua adaptação para que os municípios consigam manter o funcionamento de seus serviços públicos incluindo, dentre eles, os de proteção e defesa civil, de saúde e de assistência social, que são fundamentais para o desenvolvimento de ações preventivas e

para o atendimento às pessoas que vivem em áreas inundadas, que geralmente permanecem em suas residências convivendo com essas águas (FREITAS *et al.*, 2014a).

No período de 2006 a 2017, o Amazonas registrou 408 ocorrências de inundações em 60 de seus 62 municípios, observado todos os eventos cadastrados no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres – S2ID. Destas, 59,8% (n=244) resultaram em decreto de situação de emergência ou estado de calamidade pública (Figura 9). Manaus computou nove dessas ocorrências, onde quatro foram de grandes dimensões nos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015. Nesse intervalo, a de 2012 (29,97m) foi a maior já registrada desde o início do monitoramento do nível do Rio Negro, em 1902. No mesmo período, Anamá teve sete inundações nos anos de 2009, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2017 e para todas foram decretadas situação de emergência, sendo a de 2015 a maior já registrada no município (BRASIL, 2018).

Figura 9. Inundações registradas no Amazonas, 2006 a 2017

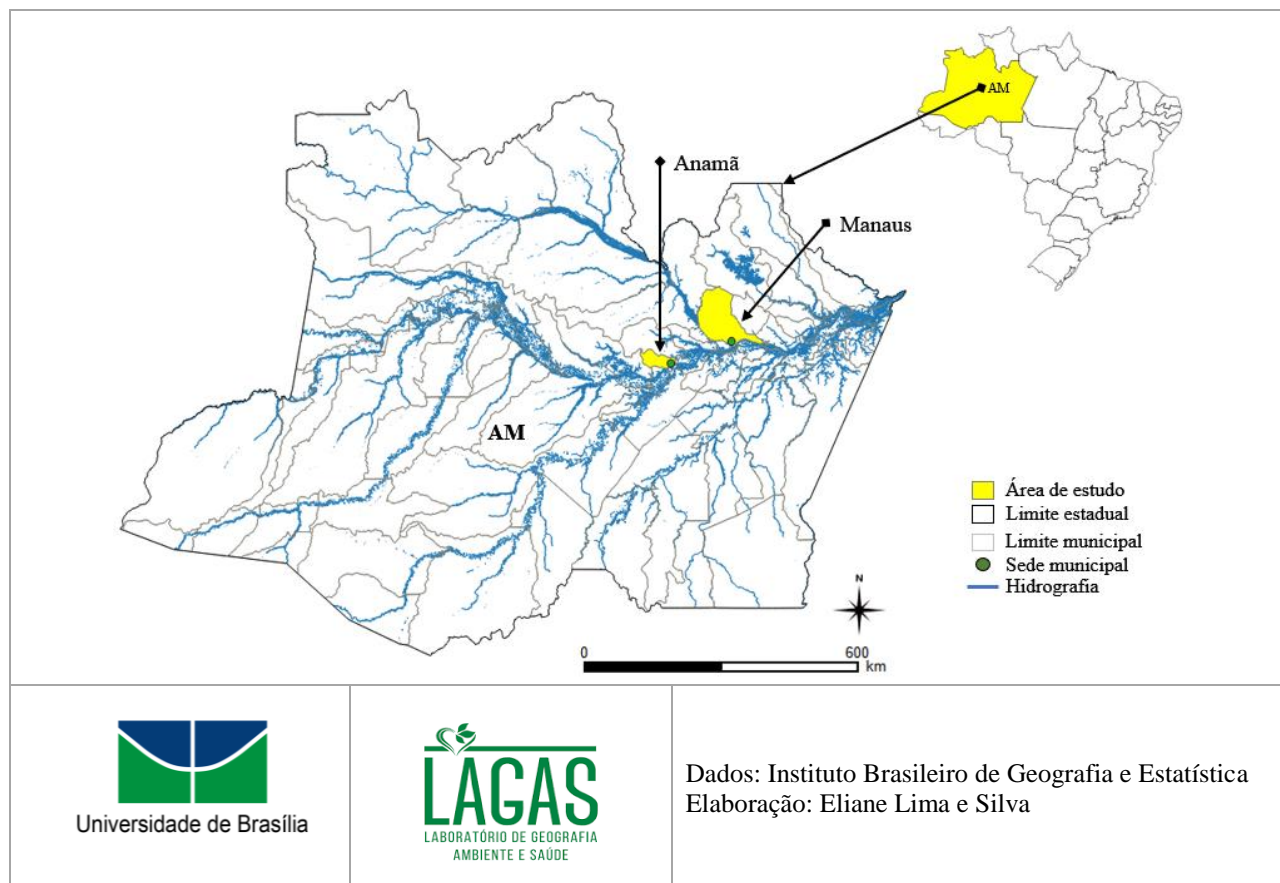


A capacidade de atuar está diretamente relacionada ao nível dos impactos que uma inundação pode provocar e que comunidades mais pobres são mais vulneráveis a esses impactos e geralmente necessita de apoio para retornar às condições de normalidade, por ser menos resilientes (FREITAS *et al.*, 2012; LUDWIG; MATTEDI, 2016; NARVÁEZ; LAVELL; PÉREZ, 2009; TURNER *et al.*, 2003). Quando essa inundação alcança dimensão tal, que decorre em um desastre quanto menor a capacidade de atuar, maiores serão os danos materializados.

Luidwig e Mattedi (2016) afirmam que os desastres se apresentam como efeito emergente das relações entre os fatores naturais e os fatores sociais e que o impacto constitui o efeito combinado da magnitude do evento físico com a vulnerabilidade, que determina-se pelas condições socioeconômicas uma comunidade, o que denomina Paradigma da Vulnerabilidade (LUDWIG; MATTEDI, 2016; MATTEDI, 2017). Isso se aplica da mesma forma quando analisadas as capacidades de atuar dos municípios onde aqueles que tem mais recursos são menos vulneráveis e conseguem superar as adversidades provocadas pelas inundações.

É nesse contexto que foram escolhidos os municípios de Manaus e Anamã como recorte geográfico desse estudo. Ambos possuem o mesmo comportamento das inundações, no entanto, um município é a capital do Amazonas, enquanto o outro é um dos menores do estado (Figura 10).

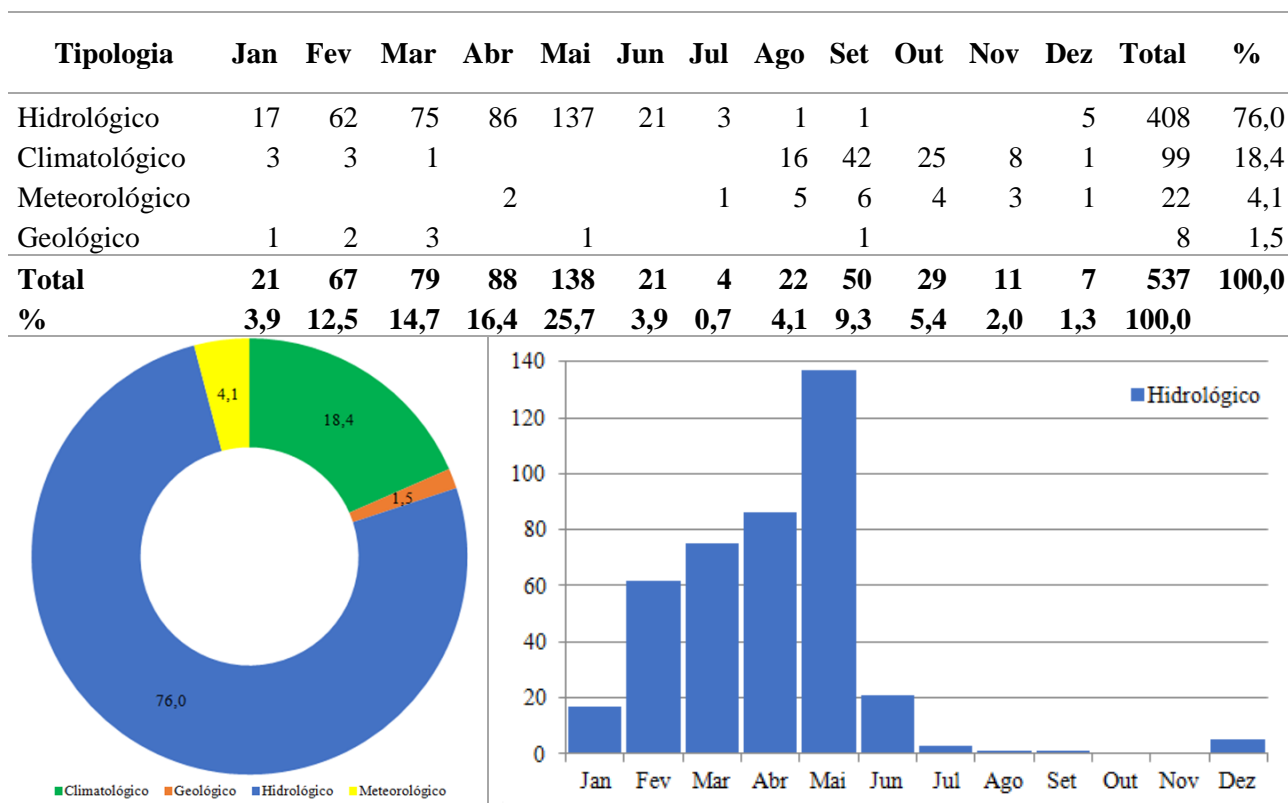
Figura 10. Delimitação do recorte geográfico do estudo



O primeiro é o mais populoso, com 1,8 milhão de pessoas, apresentando densidade demográfica de 158,06 habitantes por km<sup>2</sup> e ocupa 35º lugar em área territorial (11.401 km<sup>2</sup>) enquanto que o segundo possui apenas pouco mais de 10 mil habitantes distribuídos em 2.454 km<sup>2</sup> (4,16 Hab/km<sup>2</sup>), sendo o 57º em população e o 61º em área territorial, dos 62 municípios do Amazonas (IBGE, 2010).

Os dados do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID) confirmam o estabelecido por Bittencourt e Amadio (2007) que as inundações se concentraram entre os meses do primeiro semestre do ano, enquanto os picos de estiagens e secas são predominantes de setembro a novembro, meses de vazante dos rios da bacia Amazônica. No período de 2006 a 2017, os eventos hidrológicos, dentre eles as inundações, computaram quase 76% dos registrados no Amazonas, seguidos dos eventos climatológicos (seca e estiagem) com 18,4% (Figura 11).

**Figura 11.** Distribuição dos eventos registrados no Amazonas, no período de 2006 a 2017.



Fonte: Sistema Integrado de Informações sobre Desastres – S2ID, 2018

O perfil de inundações nos municípios o desenvolvimento de ações de saúde, proteção e defesa civil e assistência social, como parte da implementação dessas políticas setoriais, se apresentam como um cenário propício para identificar a atuação intersetorial nesse contexto e a análise aspectos de transversalidade dessas políticas públicas setoriais e suas interações desde a esfera nacional até a local.



### 3. PERCURSOS METODOLÓGICOS

O estudo foi desenvolvido com base em métodos mistos, envolveu métodos quantitativos e qualitativos e a abordagem metodológica se deu a partir da utilização de dados primários, obtidos a partir de entrevistas, e secundários, dentre eles, aqueles extraídos de sistemas de informação ou página web institucionais - tendo como premissa que fossem públicos e de amplo acesso a qualquer pessoa - e ainda, informações coletadas por meio de entrevistas realizadas com gestores e técnicos que atuam no SINPDEC, no SUS e no SUAS, em âmbito federal, na Secretaria de Vigilância em Saúde, na Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil e na Secretaria Nacional de Assistência Social, em órgãos equivalentes no estado do Amazonas e nos municípios de Manaus e Anamã.

Para a apreciação das PNPDC, PNS e PNAS, e seus respectivos sistemas organizativos (SINPDEC, SUS e SUAS) tomou-se por base a proposta de Frey (2000) para análises políticas públicas, para as quais estabelece três dimensões a considerar, que se inter-relacionam e estão entrelaçadas e se influenciam: a institucional (*polity*), a processual (*politics*) e a material (*policy*). A institucional é voltada para a ordem do sistema político e à estrutura institucional do sistema político-administrativo, delineada pelo sistema jurídico; a processual tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, pautado por interesses de diversos atores e de negociações no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição de prioridades e, por fim a material, que se refere aos conteúdos concretos, onde incluem-se à configuração dos programas e ações focados nos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000).

Essa abordagem, que no caso desta pesquisa não tem foco em mensurar impactos e sim identificar a transversalidade nessas políticas setoriais, a abordagem proposta por Frey possibilita olhar para as três esferas político-administrativas (federal, estadual e municipal) e ainda para o ciclo de cada uma dessas políticas públicas setoriais, do seu estabelecimento à sua implementação, observando fatores que as influenciam quando da definição de suas prioridades.

Assim, para uma melhor compreensão dessas dimensões quando consideradas as políticas envolvida neste estudo, para analisar a dimensão institucional foram identificados os marcos legais e a organização setorial de cada um de seus sistemas nacionais e respectivos órgãos envolvidos na execução de suas ações, buscando identificar elementos de interface quando estabelecidas ações para a gestão de risco de inundações, considerando o arranjo administrativo-governamental, a organização dos serviços públicos e a integração das políticas setoriais.

A análise da dimensão processual teve como fonte de informação os planos governamentais e seus relatórios de gestão, na esfera federal, estadual e municipal, onde se buscou

identificar também proposições e ações que foram desenvolvidas em um contexto de inundações, seja para ações preventivas ou de resposta.

A dimensão material envolveu o exame da forma como são executadas as ações em cada uma das políticas, com seus respectivos sistemas nacionais. Para isso, foram analisados os programas e iniciativas estabelecidos no âmbito governamental da Defesa Civil, da Saúde e da Assistência Social – federal, do estado do Amazonas e dos municípios de Manaus e Anamã – no intuito de identificar elementos inseridos na gestão de risco de inundações, incluindo os que estabelecem ações voltadas à redução do risco, ao manejo de emergências e recuperação dos seus efeitos.

### **3.1. Etapas da pesquisa**

As análises necessárias para compreensão dos aspectos envolvidos no desenvolvimento desta pesquisa, iniciou-se com a realização de pesquisas bibliográfica e documental, onde foram selecionados artigos, livros e publicações institucionais para estabelecer o estado da arte sobre o ciclo de políticas públicas e como é abordada a temática transversalidade em políticas públicas setoriais.

Em seguida, foram analisadas e caracterizadas as três políticas públicas setoriais objetos desta pesquisa, em suas três esferas de gestão (federal, estadual e municipal) e, em cada uma delas, que são implementadas por meio de seus Sistemas Nacionais - SINPDEC, SUS e SUAS - foram identificadas estratégias relevantes para o contexto social e institucional em situações de inundações.

No intuito de conhecer a realidade local e coletar dados e informações relevantes para a compreensão do problema de pesquisa e da implementação das políticas públicas em análise, foram realizados três trabalhos de campo no Amazonas, com visitas técnicas às instituições governamentais responsáveis pela implementação das políticas objeto do estudo e às comunidades localizadas nas áreas de inundação, nos municípios de Manaus e Anamã.

Em maio de 2017 foi a primeira etapa, quando foi realizado um campo exploratório e apresentação da proposta de pesquisa e solicitado o apoio institucional para o seu desenvolvimento. O segundo campo foi em junho de 2018 e o último em junho de 2019, quando foram realizadas entrevistas com gestores e técnicos de áreas envolvidas na gestão de risco de inundações, no intuito de identificar a compreensão sobre a transversalidade dessas políticas e de que forma é percebida a atuação desses setores nessa agenda.

Além dos órgãos da administração pública estadual e municipal, foram realizadas reuniões com pesquisadores profissionais da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, responsável pela emissão de alertas de cheia, e da Universidade Federal do Amazonas, principalmente do



Departamento de Geografia, para conhecer de que forma as inundações estão sendo abordadas nas pesquisas da Universidade. Identificaram-se pesquisadores da Geografia, Nutrição, Engenharia Ambiental, Engenharia Química, dentre outras áreas, que tem desenvolvido estudos sobre as inundações.

### **3.2. Materiais e método adotados na análise dos instrumentos normativos e norteadores**

Para o desenvolvimento deste capítulo, primeiro foi realizado o levantamento bibliográfico sobre o que é e como se estabelecem as políticas públicas, seguido da identificação dos acordos internacionais das Nações Unidas, que tem relação com inundações, dos quais o Brasil é signatário, no período de 2006 a 2017.

Em seguida, foi identificada a legislação nacional de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social no intuito de conhecer os principais marcos legais desses setores no Brasil, bem como suas respectivas organizações político-administrativa para a implementação de suas políticas públicas.

Considerando o ciclo das políticas públicas nacionais, foram identificadas a forma como são estabelecidas, desde sua formulação até a implementação e os arranjos político-administrativos para a gestão das políticas públicas setoriais, objeto de estudo desta pesquisa.

Para a consolidação, análise e apresentação gráfica desse levantamento foram utilizados Microsoft® Office 2016 – *Excel, Word e Power Point* e os mapas foram elaborados a partir do Software QGIS (*Quantum Geographic Information System*) - versão Desktop 2.18.15.

### **3.3. Materiais e método adotados na análise dos documentos institucionais de planejamento e execução das ações setoriais**

O capítulo 3 foi elaborado a partir de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, com análise qualitativa da regulamentação legal (leis) e dos planos plurianuais e relatórios de gestão do Governo Federal, do Governo do Estado do Amazonas e dos governos dos municípios de Manaus e Anamá, tendo como foco as políticas nacionais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social e sua atuação na gestão de risco de inundações.

Para a identificação da estrutura de governança do SINPDEC, SUS e SUAS, em suas três esferas de gestão, foi realizado o levantamento dos marcos legais que estruturam esses sistemas e o conteúdo dos seguintes regimentos internos:

- Federal: *do Ministério do Desenvolvimento Regional (antigo Ministério da Integração Nacional), do Ministério da Saúde e do Ministério da Cidadania (antigo Ministério do Desenvolvimento Social);*

- Estadual: *Subcomando de Ações de Defesa Civil; Secretaria de Estado da Saúde e Fundação de Vigilância em Saúde e Secretaria de Estado de Assistência Social;*
- Município de Manaus: *Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria da Mulher, Assistência Social e Cidadania e Secretaria Executiva de Proteção e Defesa Civil da Prefeitura Municipal de Manaus;*
- Município de Anamã: *Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Assistência Social e Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil.*

No levantamento e seleção dos instrumentos de gestão das políticas públicas tomou-se como critério de inclusão que os documentos, além de públicos, estivessem disponíveis na web com acesso livre. As análises de seus conteúdos se deram a partir do contato direto com os textos dos planos plurianuais e dos relatórios de gestão, no intuito de identificar programas, ações e outras iniciativas de interesse da pesquisa. Nesse contexto, os PPA foram:

- Plano Plurianual do Governo Federal:
  - *2004-2007 (ano de 2007);*
  - *2008 a 2011*
  - *2012 a 2015*
  - *2016 a 2019 (anos de 2016 e 2017)*
- Plano Plurianual do Governo do Estado do Amazonas:
  - *2004-2007 (ano de 2007);*
  - *2008 a 2011*
  - *2012 a 2015*
  - *2016 a 2019 (anos de 2016 e 2017)*
- Plano Plurianual do Governo do Município de Manaus
  - *2006 a 2009*
  - *2010 a 2013*
  - *2014 a 2017*
- Plano Plurianual do Governo do Município de Anamã
  - *2010 a 2013*
  - *2014 a 2017*

A partir da análise inicial, e conforme a estrutura dos Planos, foram selecionados Programas, Ações ou Iniciativas que tivesse caráter transversal, que estivessem envolvidos de forma direta ou indireta no contexto da gestão de risco de inundações, com o envolvimento do Ministério da Integração Nacional - MI, da Saúde - MS e de Desenvolvimento Social - MDS. Ao longo desse período os Ministérios da Integração e do Desenvolvimento Social tiveram seus

nomes alterados mais de uma vez, então, essas alterações foram desconsideradas, mantendo a nomenclatura inicial.

Seguindo o mesmo critério de publicidade e disponibilidade ao público em geral, foram identificados os relatórios de gestão, por política setorial e esfera de gestão governamental (federal, do estado do Amazonas e municípios de Manaus e Anamã). No SINPDEC e SUS, os relatórios de anuais de gestão e no SUAS os Relatórios de Programas e Ações, conforme Quadro 2.

Quadro 2. Relatórios analisados no SINPDEC, SUS e SUAS

Instância	SINPDEC	SUS	SUAS
Federal	Relatório de Gestão de 2011 a 2017	Relatório Anual de Gestão - RAG de 2011 a 2017.	Relatório de Gestão – 2007 a 2017
Amazonas	Relatório de Ação Governamental – 2008 a 2017	Relatório Anual de Gestão - RAG de 2011 a 2017.	Relatório não disponível
Manaus	Relatório próprio não disponível, apenas o relatório do PPA – 2012; a 2017	Relatório Anual de Gestão - RAG de 2011 a 2017.	Relatório não disponível
Anamã	Relatório próprio não disponível, apenas o relatório do PPA – 2012; a 2017	Relatório Anual de Gestão - RAG de 2011 a 2017.	Relatório não disponível
Fontes	<a href="http://integracao.gov.br/web/guest/defesacivil/publicacoes">http://integracao.gov.br/web/guest/defesacivil/publicacoes</a>	<a href="https://sargsus.saude.gov.br/sargsus/login!carregarMunicipios.action">https://sargsus.saude.gov.br/sargsus/login!carregarMunicipios.action</a>	<a href="https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php">https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php</a>

Na análise dos relatórios de gestão, foram observadas a suas estruturas e conteúdo de onde foram identificadas ações ou iniciativas setoriais ou intersetoriais que abordasse a gestão de risco de desastres ou a temática específica de inundações, bem como aspectos que apontassem articulação intersetorial, nesse contexto.

Como exemplificação de atuação prática e no intuito de demonstrar como a ideia de transversalidade na gestão das políticas públicas setoriais, foi analisada uma experiência da Prefeitura de Manaus, denominada Operação Cheia que possibilitou visualizar a interação dos diversos aspectos analisados neste estudo, principalmente processuais, quando foi possível verificar como se dá na prática o que se estabelece no processo de gestão de risco de inundações.

### **3.4. Materiais e métodos adotados para análise do discurso dos profissionais que atuam em Políticas Nacionais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social**

As entrevistas tiveram o intuito de identificar, a partir do discurso, a percepção dos profissionais sobre transversalidade no cotidiano de trabalho nos setores de proteção e defesa civil, saúde e assistência social em situações de inundações, nas esferas federal, estadual e municipal.

Para isso, essas entrevistas foram semiestruturadas em roteiros abertos que contribuíram para encaminhar as conversas baseadas no dia-a-dia de trabalho de gestores e técnicos. Como questionamento comuns, foram realizadas perguntas abertas, tais como: *"as inundações influenciam sua rotina de trabalho?"*; *"que setores/instituições estão envolvidos na sua atuação em situação de inundações?"*, *"quais os principais riscos que você associa às inundações? que ações podem ser adotadas para reduzir esse risco? essas ações tem a participação de outros setores?"*; *"pensando sobre o período que as inundações ocorrem, o que você destaca como situação de maior desafio para a sua área?"*; *"a sua instituição desenvolve ações em parceria com outros setores? tem parceiros fora do setor público (comunidade, academia, setor privado)?"*; *"ao longo do tempo em que trabalha aqui, você identifica avanços/retrocessos nessa agenda? você acha que hoje o seu setor está mais preparado para atuar em inundações?"*. Essas perguntas serviram como guia para as entrevistas que ocorreram na esfera federal, no Estado do Amazonas e nos municípios de Manaus e Anamã:

- a) Federal: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, Secretaria de Vigilância em Saúde e Secretaria Nacional de Assistência Social
- b) Amazonas: Fundação de Vigilância em Saúde, Subcomando de Ações de Defesa Civil e Secretaria Estadual de Assistência Social;
- c) Manaus: Subchefia de Defesa Civil; Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Assistência Social;
- d) Anamã: Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil, Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Assistência Social

Foram realizadas 23 entrevistas das quais 3 não foram utilizadas para a análise deste capítulo por ter sido repetido o perfil de técnico em uma mesma instituição e optou-se apenas por um técnico e um gestor de cada setor, em cada esfera de gestão. No entanto, alguns setores indicaram apenas um profissional para participar da pesquisa, sendo que a justificativa foi a indisponibilidade de outra pessoa ou o acúmulo de função. Foram os casos da Assistência Social Federal e de Anamã, a Defesa Civil do Estado do Amazonas, Manaus e de Anamã e a Saúde de Manaus (Tabela 1).

Tabela 1. Total de entrevistas realizadas, por setor e esfera de gestão

Esfera	Gestão	Técnico-Operacional	Total	Observação
<b>Federal</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	
Assistência Social	1	0	1	Não foi indicado perfil técnico para participar da pesquisa.
Proteção e Defesa Civil	1	1	2	
Saúde	1	1	2	
<b>Estadual</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	
Assistência Social	1	1	2	
Proteção e Defesa Civil	1	1	2	
Saúde	2	1	3	As duas entrevistas de gestão referem-se a um profissional da FVS e um da SES/AM, nesta, não foi indicado perfil técnico para participar da pesquisa.
<b>Municipal</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	
<b>Assistência Social</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	
Anamã	1		1	O profissional entrevistado exerce função de gestão e técnica
Manaus	1	1	2	
<b>Proteção e Defesa Civil</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	
Anamã	1	0	1	O profissional entrevistado exerce função de gestão e técnica
Manaus	1	0	1	Não foi indicado perfil técnico para participar da pesquisa.
<b>Saúde</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	
Anamã	1	1	2	
Manaus	0	1	1	Não foi indicado perfil de gestor para participar da pesquisa.
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	

As entrevistas foram orientadas conforme por roteiro disponível no Anexo I, após a apresentação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo II), que em sua primeira parte apresenta a identificação da pesquisa, seguido do perfil do entrevistado e pautadas em 6 perguntas norteadoras para buscar compreender o ponto de vista dos sujeitos entrevistados sobre transversalidade de políticas públicas setoriais em situações de inundações, abordando tópicos relacionados a rotina de trabalho, articulação intersetorial, os discursos decorrentes de inundações, os desafios e parcerias para atuar nessa agenda e os avanços e retrocessos identificados na implementação das políticas públicas. O pesquisador permitiu livre discurso ao mesmo tempo em que delineava a conversa, para mantê-la sintonizada com os objetivos da pesquisa.

As falas foram gravadas em aparelho digital, transcritas integralmente e formatadas em arquivo de extensão (.txt) salvo em UTF-8 (8-bit *Unicode Transformation Format*), definindo-se o *corpus* da pesquisa no formato padrão exigido pelo IRAMUTEQ (Interface de *R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), software utilizado para a análise de seu conteúdo (CAMARGO; JUSTO, 2013). Nesta etapa, cada uma das entrevistas foi

codificada, estabelecendo um padrão para a leitura dos dados, identificando-as por Entrevista, Questão Norteadora, Perfil do Entrevistado e Setor (\*\*\*\* \*Ent\_x \*Q\_x \*Perfil \*Setor), o que permitiu o seu processamento estatístico.

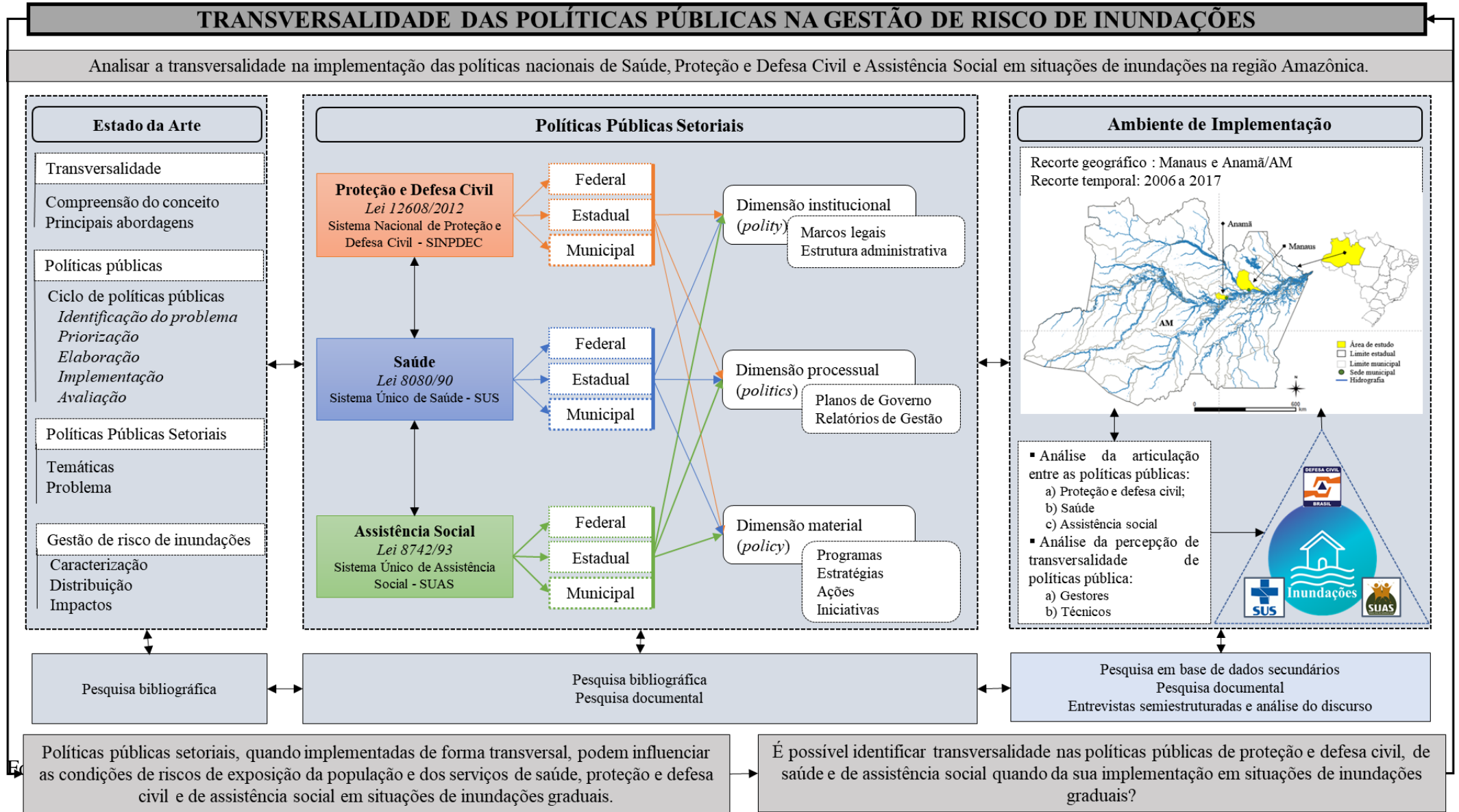
Para a análise subsequente do corpus foram a partir das estatísticas textuais que permitiram utilizar as técnicas de classificação hierárquica descendente - CHD, análise de similitude e nuvem de palavras, que agrupam e organizam graficamente as palavras, de acordo com sua frequência e estabelecida uma significância a partir do qui-quadrado ( $\chi^2 > 3,80$ ) e a *p value* ( $P < 0,05$ ) (CAMARGO; JUSTO, 2013).

A análise interpretativa se deu pela Análise de Conteúdo quantitativa e qualitativa. Na primeira foi possível traçar uma frequência das características (palavras) que se repetiram no conteúdo do texto e na segunda, foi considerado o conjunto de características em um determinado fragmento do conteúdo e sua correlação com o objetivo da pesquisa (CRESWELL; CLARK, 2013; MINAYO, 2012; YIN, 2016).

A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade de Brasília, segundo o Parecer consubstanciado do CEP n° 3.173.137/2019.

Uma síntese dos aspectos metodológicos adotados no desenvolvimento da pesquisa sobre a transversalidade das políticas públicas na gestão de risco de inundações é apresentada na Figura 12.

Figura 12. Síntese esquematizada da metodologia adotada na pesquisa



## CAPÍTULO 2

# Marco legal e políticas públicas setoriais na gestão de risco de inundações: do internacional ao nacional

---

### 1. INTRODUÇÃO

A relação do homem com o ambiente em que vive, bem como sua capacidade de transformá-lo conforme suas necessidades, é objeto de discussão em múltiplas áreas do conhecimento. No âmbito das Nações Unidas, essa agenda se fortaleceu a partir da década de 70, conta com a adesão de diversos países e tem influenciado a adoção de políticas públicas nacionais em diversas áreas.

Mudanças ambientais que provocam degradação do ambiente se apresentam como ameaças à vida, e são oriundas de decisões equivocadas no modo de vida das pessoas, na exploração do meio ambiente e na adoção de medidas insustentáveis de desenvolvimento econômico. Isso leva ao comprometimento de ecossistemas, constituindo-se em ameaças ambientais, sociais e econômicas, culminando na ampliação de vulnerabilidades e resultando em riscos emergentes, com maior impacto em âmbito local (SENA *et al.*, 2016).

Em âmbito nacional, diversas políticas públicas envolvem campos multidisciplinares em seu processo de formulação, implementação e avaliação e tem potencial para repercutir nas condições econômicas e nos processos sociais, influenciando condições de vida das comunidades, incluindo suas vulnerabilidades (SOUZA, 2003).

Em um contexto de inundações, pensar as relações entre as agendas ambientais globais e as políticas nacionais bem como sua influência no processo de gestão de risco dessas inundações permite uma reflexão sobre as conectividades de múltiplos fatores que estabelecem contextos de riscos diferenciados, situações de exposição das pessoas a ameaças, do nível local ao global.

Considerando cenários de inundações, desde seu processo natural a ocorrências de grande dimensão que, devido às vulnerabilidades das áreas que atingem, podem se tornar emergências e até desastres, a articulação das agendas globais que envolvem o homem e o ambiente tem se apresentado como um desafio. Quando se observa acordos no âmbito das Nações Unidas, e a sua materialização em nível nacional como política pública, tem-se despertado o interesse de diversas áreas do conhecimento para o desenvolvimento de estudos e pesquisas que podem contribuir para avanços teóricos e práticos nessa temática (SOUZA, 2003).

Essas são agendas que influenciam direta e indiretamente as políticas nacionais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e de Assistência Social e norteiam parte de suas iniciativas, uma



vez que a relação homem-meio está inserida no escopo de atuação dessas políticas públicas setoriais bem como dessas agendas internacionais.

Nesse contexto, este capítulo visa à identificação e análise de instrumentos normativos e norteadores, internacionais e nacionais, suas interfaces intersetoriais e de integração na formulação e implementação das políticas públicas setoriais envolvidas na gestão de risco de inundações, temática que se apresenta como transversal a diversos setores e que pode provocar impactos ambientais, políticos e socioeconômicos.

Assim, cabe identificar quais as abordagens das PNPDC, PNS e PNAS que se inserem na gestão de risco de inundações e de que forma o contexto internacional influencia o estabelecimento de políticas nacionais nessa temática. Essas são reflexões que nortearão o que se apresenta neste capítulo.

## **2. GESTÃO DE RISCO DE INUNDAÇÕES: contextos e interações de uma agenda multissetorial**

Analisar a conexão homem-meio ou sociedade-natureza implica estabelecer um olhar amplo sobre as diversas interconexões, divergências, confluências e influências que essa relação pode ter. Nesse contexto, se estabelecem as políticas públicas nacionais, que constituem diretrizes e objetivos a serem adotados pelos entes federativos no intuito de garantir o atendimento ao estabelecido como prioritário na agenda governamental.

A definição desses objetivos e prioridades perpassa por negociações da agenda política, onde estão em jogo interesses diversos, o que Frey (2000) estabelece como *policy arena*, para fazer referência aos processos de conflito e de consenso, até chegar a um senso comum que norteia a definição das prioridades.

Essa articulação pode ser influenciada por múltiplos contextos e, na gestão de risco de inundações, envolve aspectos ambientais e sociais, nacionais e internacionais, apresentando-se como um processo em constante mutação e que tem dado ênfase ao discurso da necessidade de mudança de paradigma passando do foco de resposta à emergência para a aplicação de esforços na atuação preventiva e de redução do risco.

Nesse contexto, cabe abordar as agendas discutidas em âmbito internacional, sob a coordenação da Organização das Nações Unidas - ONU, que permeia e contribui com os discursos nacionais sobre sustentabilidade e gestão do risco, materializados por meio da implementação, dentre outras, das políticas públicas de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social.

A PNPDC, a PNS e a PNAS são diretamente influenciadas pelos acordos estabelecidos na Agenda Pós-2015, uma vez que incorporam suas diretrizes nas iniciativas nacionais quando estabelecem a redução dos riscos dos desastres e a promoção de respostas

oportunas como norteadora a atuação nacional, considerando os riscos associados à mudança do clima e a necessidade de diminuir as desigualdades sociais para a redução das vulnerabilidades.

Essas são abordagens dotadas de transversalidade e que estabelecem uma articulação entre as três políticas públicas objeto de estudo desta pesquisa, em especial em âmbito local, onde a atuação intersetorial se evidencia e os desafios se apresentam de forma prática. A atuação em situações de inundações exigem da Defesa Civil um processo de preparação e coordenação dos demais setores envolvidos; da Saúde a sensibilidade do monitoramento das ações de vigilância em saúde e a mobilização das equipes de atenção básica, principalmente da estratégia de saúde da família e, por fim, da Assistência Social o mapeamento das vulnerabilidades sociais e o atendimento às famílias.

## **2.1. Marcos internacionais e Agendas de desenvolvimento Pós-2015: influências sobre as políticas setoriais**

A ONU foi estabelecida em 1945, no pós-guerra, quando elaborada a Carta das Nações Unidas no intuito, principalmente, de promover a paz, e hoje possui 193 Países-membros. Sua estrutura organizacional tem como base uma Assembleia Geral, Conselhos (Segurança, Econômico e Social), Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. Conta com diversos Programas, Institutos e Comissões envolvendo temas de interesse global. Dentre esses temas estão aqueles que incluem a relação do homem e o ambiente em que vive, a exemplo do Programa da ONU para o Meio Ambiente (PNUMA), a Estratégia Internacional de Redução de Desastres (UNISDR), o Programa de Emergências da Organização Mundial da Saúde, dentre outros (SARDENBERG, 1995).

As discussões e acordos parte da agenda internacional das Nações Unidas influenciam o processo de formulação e implementação de políticas públicas nacionais. Quando analisadas as políticas setoriais no Brasil observa-se que tanto decisões tomadas em âmbito internacional quanto o registro de desastres de grande impacto influenciaram a adoção de medidas nos setores de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social. Em seguida a realização de uma Conferência da ONU ou a partir do registro de desastres esses setores estabeleceram diversas normativas para a temática (Figura 13).

No âmbito das Nações Unidas, alguns dos eventos que apontam para essa relação podem ser identificados nas discussões do novo conceito de saúde de 1949, que vai para além da ausência de doença; a Conferência de Estocolmo (1972) que chama para a reflexão que os recursos naturais são finitos; O Relatório Lalonde (1974), a Declaração de Alma-Ata (1978) e a Carta de Ottawa (1986) que abordam a importância de se considerar o ambiente como essencial para a situação de

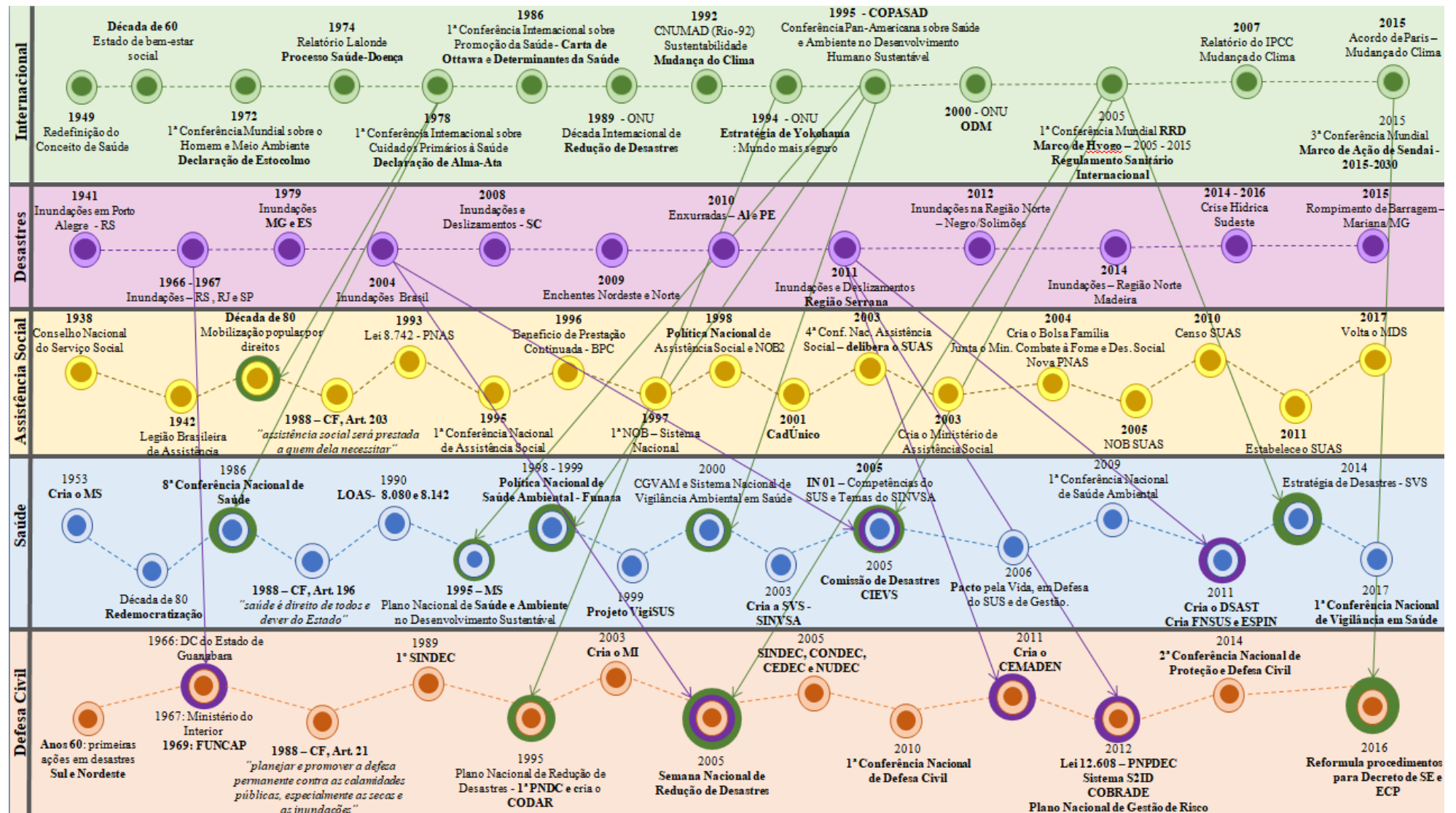
saúde. Essas discussões culminaram no estabelecimento da Saúde Ambiental no Brasil (NETTO; CARMO, 2008; ROHLFS et al., 2011).

A partir da Conferência Rio-92, a agenda da sustentabilidade se estabeleceu como um processo formal na agenda pública brasileira e isso refletiu em medidas adotadas em diversos setores, incluindo o de saúde, defesa civil e assistência social, quando se estabelecem diretrizes a serem consideradas na legislação e nas medidas para a organização desses serviços, a exemplo do Plano Nacional de Saúde e Ambiente no Desenvolvimento Sustentável, do Ministério da Saúde - embrião da Saúde Ambiental; do Plano Nacional de Redução de Desastres, da Defesa Civil e se inseriu também nas discussões sobre a assistência social.

Outro fator identificado como indutor da regulamentação nacional foi a ocorrência de desastres. As enchentes da década de 60 (1966-1967), que atingiram principalmente a região Sudeste, as inundações do verão de 2004 que afetou 20 estados e 1224 municípios; inundações e deslizamentos em Santa Catarina (2008); enchentes e enxurradas no Nordeste (2009 e 2010); inundações e deslizamentos na região serrana do Rio de Janeiro (2011), inundações na região Norte (2012 e 2014) estão entre os eventos que influenciaram as políticas setoriais, conforme marcos legais logo após essas ocorrências, apresentados na Figura 14.

O fortalecimento da capacidade de atuação governamental, em suas três esferas de gestão (federal, estadual e municipal), é pautada pelas discussões globais e pela ocorrência de grandes desastres e muitas vezes, se concentram em medidas de resposta à emergência, o que reforça a necessidade de reflexão sobre a construção social do risco (NARVÁEZ; LAVELL; PÉREZ, 2009).

Figura 13. Principais eventos internacionais e nacionais com potencial influência na regulamentação das políticas setoriais



Fonte: Elaborado pelo autor

Para contextualizar cada um desses marcos internacionais e como estão organizadas as Políticas Nacionais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social, serão apresentados os processos que se estabeleceram em cada um deles bem como as influências que apresentaram sobre as políticas públicas setoriais.

Cabe lembrar que a década de 90 foi primordial para o estabelecimento de um engajamento dos atores sociais e governamentais na agenda de sustentabilidade e de emergências e desastres, uma vez que foi estabelecida a Década Internacional de Redução de Desastres Naturais – 1990 a 1999, apresentando como principais linhas de ação a identificação, análise e mapeamento de riscos, a adoção de medidas de prevenção, a ampliação do planejamento para emergências e a gestão da informação.

Dentre os acordos, os que influenciam diretamente a agenda de inundações estão, principalmente, a Convenção-Quadro de mudança do clima, estabelecidas em 1992, no Brasil, o Marco de Ação de Sendai, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e o Acordo de Paris para a Mudança do Clima, ambos de 2015. Essa agenda é conhecida como Agenda de Desenvolvimento pós-2015 ou Agenda 2030 e visa estabelecer compromisso de todos os países membros nas Nações Unidas na busca de alcançar objetivos, metas e ações para a redução da exposição das pessoas a riscos associados ao ambiente, reduzindo as vulnerabilidades e buscando a ampliação da resiliência loco-regional (ONU, 2015a).

#### 2.1.1. O Marco de Ação de Sendai

A 3ª Conferência Mundial para a Redução do Risco de Desastres ocorreu em Sendai, Japão, de 14 a 18 de março de 2015, onde foi adotado, por 187 países, o Marco de Ação de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, que sucede ao Marco de Ação de Hyogo 2005-2015, proporcionando à comunidade internacional uma oportunidade para melhorar a coerência entre políticas, instituições, metas, indicadores e sistemas de implementação, sendo reconhecido como um elemento chave da agenda de desenvolvimento pós-2015.

As abordagens apresentadas na adoção do Marco de Sendai apontam para uma mudança de paradigma quando comparadas ao acordo anterior, Marco de Ação de Hyogo 2005-2015, quando passa a adotar estratégias de gestão do risco, buscando medidas proativas e prospectivas para redução do risco, em complementação às ações de manejo de emergências (ONU, 2015b).

Outro aspecto que foi reforçado nesse acordo são as referências à importância do fortalecimento do nível local, a uma articulação clara das medidas a nível nacional/local e global/regional e ao reforço da importância da Plataforma Global, Plataformas Regionais e Plataformas Nacionais para a redução do risco de desastres.

O principal objetivo definido para o período 2015-2030 é a prevenção de novos riscos e a redução dos riscos existentes, por meio da implementação de medidas integradas e inclusivas (econômica, estrutural, legal, social, da saúde, cultural, educacional, ambiental, tecnológico, político e institucional) para prevenção e redução da exposição a perigos e vulnerabilidades a desastres, buscando aumentar o grau de preparação para resposta e recuperação e assim reforçar a resiliência (ONU, 2015b).

O Marco de Sendai também passou a incluir uma abordagem multirrisco e multissetorial, com a inclusão de riscos que não foram suficientemente discutidos ou explicitamente mencionados no Marco de Ação de Hyogo, aplicando-se agora aos riscos de pequena e grande escala, de frequência intensa ou eventual, eventos súbitos e progressivos, causados por riscos naturais e por ação antrópica, bem como aos riscos e perigos ambientais, tecnológicos e biológicos.

Logo, não é necessário que se torne um desastre para que se adotem as medidas para a redução do risco, o que se aplica a situações de inundações graduais, objeto norteador desta pesquisa. E este foi um aspecto internalizado nos discursos setoriais das três políticas analisadas.

O Marco de Sendai estabelece sete metas que envolvem a redução de mortalidade, do número de afetados, das perdas econômicas e dos danos e ainda a ampliação do número de países com estratégias nacionais e locais de redução do risco de desastres estabelecidas bem como a intensificação de cooperação internacional.

Apresenta como prioridades de ação, desde o nível local até o global, a capacidade de percepção sobre risco; o fortalecimento das estruturas de governança; o investimento na redução do risco e na capacidade de resiliência; a melhoria da preparação para uma resposta efetiva além de adotar estratégias para reconstruir melhor na fase de recuperação (UNISDR, 2015a; VIANA; JOHNSON, 2017).

As bases para a implementação do Marco de Sendai 2015-2030 foram definidas e é parte do processo de trabalho de Proteção e Defesa Civil no Brasil. Na Saúde a adoção do olhar multirrisco é uma realidade, principalmente no campo da Saúde Ambiental, onde se incluem as ações de gestão do risco de desastres no SUS. Na Assistência Social, há iniciativas de estruturação do Serviço de Proteção em Calamidades Públicas e Emergências, estabelecido na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

### 2.1.2. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Foram concluídas em agosto de 2015 as negociações que culminaram na adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS, por ocasião da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, que deverão orientar as políticas nacionais e as atividades de

cooperação internacional nos próximos quinze anos, sucedendo e atualizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM (ONU, 2015c).

No total, são 17 objetivos (Figura 14) envolvendo questões de desenvolvimento sustentável apresentados no documento que pautam a agenda das Nações Unidas. Um dos objetivos se refere aos meios de implementação e financiamento da sustentabilidade. Já os outros 16 objetivos são temáticos, e procuram aumentar a ambição dos ODM (pobreza, saúde, educação, gênero) e promover a sustentabilidade econômica (crescimento inclusivo, empregos e infraestrutura) e a sustentabilidade ambiental (mudança do clima, oceanos e ecossistemas, consumo e produção sustentável). Tudo isso aliado às sociedades pacíficas e inclusivas (agenda de governança, Estado de direito, violência) (ONU, 2015a).

Figura 14. Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável



(ONU, 2015a)

Considerando que a estratégia apresenta objetivos que envolvem iniciativas de diversos setores, governamentais e não governamentais, foi instituída a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, por meio do Decreto nº 8.892/2016, que integra a Secretaria de Governo da Presidência da República, que a preside, e é composta por Casa Civil da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e Ministério do Meio Ambiente além de representantes dos governos estaduais e municipais e sociedade civil (Figura 15).





As metas do ODS são desafiadoras e o engajamento governamental é essencial para tornar os objetivos propostos alcançáveis em âmbito nacional e superar as dificuldades inerentes a negociações complexas, permeada de interesses diversos, dotando essa discussão de qualidade técnica e política.

Elas contribuem sobremaneira para a redução de vulnerabilidades o que influencia nas condições de exposição das pessoas em situações de inundações e seus impactos potenciais, principalmente sobre suas condições de saúde.

### 2.1.3. O Acordo de Paris para a Mudança do Clima

Em um contexto de significativas mudanças globais, a temática de mudança do clima da ONU no processo pós-2015 apresenta desafios a todos os países para efetivar as medidas de mitigação no intuito de atingir o objetivo de estabilização do sistema climático global e contenção do aquecimento do planeta, definido no Acordo de Paris, principalmente no contexto das contribuições unilateralmente pelos países signatários (REI; GONÇALVES; SOUZA, 2017).

Antes de abordar o Acordo de Paris, é necessário falar sobre o compromisso que estabelece esse processo desde sua origem. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) foi assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como RIO-92, por 175 países que reconheceram a mudança do clima como “uma preocupação comum da humanidade”. Nela foi proposta a elaboração de uma estratégia global “para proteger o sistema climático para gerações presentes e futuras”. Um dos seus principais objetivos é assegurar a estabilização da concentração de gases de efeito estufa da atmosfera em um nível que evite a interferência antrópica perigosa no sistema climático do planeta (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014; REI; GONÇALVES; SOUZA, 2017).

Dentre os avanços no processo de discussão e internalização do olhar de mudança do clima nas políticas públicas nacionais, no Brasil, foi estabelecida a Política Nacional de Mudanças Climáticas – PNMC, por meio da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que trouxe amparo legal para a elaboração do Plano Nacional de Mudança do Clima. Em seu inciso V, artigo 4º, a PNMC estabelece a necessidade de implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas três esferas da Federação. Determinações que prevejam diretrizes e condutas gerais para todos os entes da Federação, a exemplo daquelas constantes neste Plano, são norteadoras para a cooperação, direcionamento e alinhamento de esforços de tais entes (BRASIL, 2009a).

A PNMC também prevê como um de seus instrumentos, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima que estabelece a elaboração do Plano Nacional de Adaptação, afirmando que o este deve se somar às iniciativas de mitigação dos impactos das mudanças climáticas já realizadas pelos países, a fim de orientar a implementação de medidas adaptativas recomendadas.

A discussão sobre adaptação à mudança do clima ganha relevância na medida em que evidências indicam a ocorrência de impactos associados a esse fenômeno, que podem influenciar de forma positiva ou negativa, os sistemas naturais, humanos, produtivos e de infraestrutura, a exemplo da biodiversidade, zonas costeiras, recursos hídricos, energia, indústria, transportes, cidades, mobilidade urbana, agricultura, segurança alimentar, povos e comunidades vulneráveis e a gestão de riscos a desastres naturais (OBERMAIER; ROSA, 2013; REI; GONÇALVES; SOUZA, 2017).

O Acordo de Paris, firmado na 21ª Conferência das Partes – COP sobre o Clima, realizada em dezembro de 2015, fez um chamamento a todos os países das Nações Unidas para reforçar a resposta global à ameaça das alterações climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e os esforços para erradicar a pobreza considerando o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas bem como as respectivas capacidades, tendo em conta as diferentes circunstâncias nacionais (ONU, 2015d). Dentre os pontos pactuados, inclui o compromisso da redução das emissões no intuito de manter o aumento médio global da temperatura inferior a 2° C em relação aos níveis pré-industriais, também reconhece a urgência de prosseguir com os esforços em limitar o aumento da temperatura a 1,5°C.

O Brasil participou ativamente da negociação intergovernamental da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 e foi um dos países reconhecidos por sua liderança nas discussões de sustentabilidade. Internamente, a agenda de sustentabilidade ganhou significativa ênfase interna e avançou até consideravelmente até a publicação da Política Nacional de Mudança do Clima, no final de 2009, no entanto, a partir de 2011 os esforços para a consolidação da agenda em âmbito interno foram reduzidos (VIOLA; FRANCHINI, 2013).

Apesar de o Brasil participar ativamente da construção da Agenda Pós-2015 e de instituições estarem engajadas com os compromissos assumidos, a temática se tornou menos visível no discurso governamental e isso reduziu a força da agenda nas políticas setoriais. Atualmente, com a recusa do Brasil em sediar a COP 25, em 2019, em conjunto com um discurso governamental cada vez mais destoante dos compromissos assumidos em âmbito internacional, apresenta-se como incerta a trajetória desses compromissos no país.

Contudo, no contexto das políticas públicas setoriais de Proteção e Defesa Civil, de Saúde e de Assistência Social, esses são compromissos que permeiam o dia a dia de sua atuação e

são considerados na sua implementação, uma vez que problemas como extremos climáticos e vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais permeiam como determinantes e condicionantes de seu cotidiano de trabalho e devem ser considerados para a definição de cenários de risco.

## **2.2. Políticas nacionais setoriais e a gestão de risco de inundações**

A complexidade dos problemas sociais torna necessário integrar os diversos atores sociais e organizacionais na gestão das políticas públicas e este é um dos desafios que se apresentam à gestão de risco de inundações, desde a esfera federal até a local, onde esse risco se materializa. Nesse processo, a integração de saberes torna mais nítido o conhecimento dos problemas e o estabelecimento de caminhos para a efetivação das ações.

É nesse sentido que se apresentam as políticas setoriais Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social, com seus respectivos sistemas organizacionais, quando abordadas sob a ótica das inundações graduais. A intersetorialidade e a atuação em rede se apresentam como essenciais para dar eficiência às ações estabelecidas no intuito de reduzir o risco de exposição das pessoas e dos serviços, garantindo a sua continuidade, mesmo em situações adversas. Dotar esses serviços públicos da capacidade necessária para a não interrupção do seu funcionamento é um premissa básica nesse contexto (LAVELL; MANSILLA; SMITH, 2003; NARVÁEZ; LAVELL; PÉREZ, 2009).

### **2.2.1. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil**

O processo de institucionalização da defesa civil no Brasil é bem anterior à lei que estabelece a sua política nacional e tem sua origem ainda na década de 40, no entanto, o enfoque em desastres naturais surge a partir de 1960 quando criada a Defesa Civil do Estado da Guanabara, por meio de um decreto estadual em 1966, e essa necessidade foi reforçada com os problemas relacionados à seca no Nordeste e às grandes inundações que atingiram o sudeste do país em 1966 e 1967 (ALMEIDA; PASCOALINO, 2009; UFSC, 2013). Em decorrência desses eventos, foi estabelecido o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) e o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas (GEACAP).

Em 1972, a Conferência das Nações Unidas realizada em Estocolmo, na Suécia, demonstrou a preocupação com a relação entre o homem e o meio ambiente e promoveu amplo debate sobre os impactos ambientais e suas consequências para a vida no planeta. Dentre esses impactos já se mencionada a ocorrência de desastres.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi estabelecido que é competência da União o planejamento e a promoção da defesa permanente contra calamidades públicas, em especial secas e inundações e então inicia-se o processo de estruturação do aparato

normativo e administrativo para isso quando no ano seguinte é instituído o Sistema Nacional da Defesa Civil, por meio de decreto presidencial, no entanto, com foco apenas em ações de resposta a essas ocorrências.

Em 1989, com a ampliação da preocupação internacional com os impactos decorrentes de desastres, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu em 1989 que a década de 90 seria a Década Internacional de Redução de Desastres Naturais e os países foram instados estabelecer mecanismos normativos e a desenvolver ações para que se reduzisse a ocorrência desses eventos. No Brasil, isso se desdobrou no estabelecimento de um Plano Nacional de Redução de Desastres, intitulado Política Nacional de Defesa Civil (PNPDC), e na definição de uma codificação geral de desastres, ameaças e riscos, ambos publicados em 1995.

Ao final da década de 90, considerando os avanços em decorrência da década de redução de desastres e os desafios a enfrentar, a ONU instituiu um escritório específico para tratar dessa agenda e para coordenar a Estratégia Internacional de Redução de Desastres, que se tornou uma referência para todo o sistema das nações unidas, para coordenar, promover e fortalecer a redução de risco de desastres em nível global, regional, nacional e local. Possui um escritório principal em Genebra, Suíça, e escritórios regionais nas Américas, África, Ásia e Europa.

Em 2005, já adotando um discurso mais amplo sobre a necessidade de se pensar a redução do risco e as ações preventivas, e não apenas a resposta às emergências, foi realizada a Primeira Conferência Mundial sobre a Redução de Desastres e nela foi aprovado o Marco de Ação de Hyogo (2005-2015), chamando novamente os países ao estabelecimento de estratégias e ao desenvolvimento de ações para o aumento da resiliência das nações e das comunidades. A abordagem estabelecida a partir dessa conferência tem foco na necessidade de preparação local e na redução do risco e, em consonância com isso, diversas regulamentações se estabeleceram no Brasil e se promoveu ampla discussão envolvendo os entes governamentais das esferas federal, estaduais e municipais, tanto no âmbito da defesa civil quanto de outros atores envolvidos na gestão de risco de desastres.

Um dos pontos importantes para a continuidade da estruturação da gestão de risco de desastres foi a realização da 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária, em março de 2010, tendo como tema “Defesa Civil e Assistência Humanitária: por uma Ação Integral e Contínua” e as diretrizes estabelecidas para debates nas etapas municipais e estaduais agruparam em 3 eixos: 1) Desafios para a efetivação da Defesa Civil no Séc. XXI: Estado, Sociedade, Clima, Desigualdade e Desenvolvimento; 2) Políticas públicas de atenção integral ao cidadão: o paradigma da assistência humanitária; e 3) Mobilização e participação da sociedade na prevenção e no controle social sobre a efetivação da política pública de Defesa Civil. O evento

nacional reuniu cerca de mil e quinhentas pessoas para debater e propor subsídios para a Política Nacional de Defesa Civil (BRASIL, 2017c; UFSC, 2012).

O desastre de grande magnitude que atingiu a Região Serrana do Rio de Janeiro, em janeiro de 2011, que causou mais de 900 óbitos cerca de 300 mil pessoas foram afetadas, reforçou mais uma vez necessidade de se estabelecer efetivamente políticas públicas voltadas para a redução do risco desse tipo de evento. Essa ocorrência causou grande repercussão nacional e internacional e envolveu todos os setores do governo federal.

Além de iniciativas a exemplo da criação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (Cemaden), por meio de decreto presidencial, foi instituída, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, por meio da Lei 12.608, de 2012, com o objetivo de abranger as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil para reduzir o risco de desastre, prestar socorro e assistência a populações atingidas, recuperar áreas afetadas, incorporar a redução do risco e as ações de proteção e defesa civil na gestão territorial e planejamento das políticas setoriais. Sua organização se dá por meio do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e esta é a área governamental com a atribuição de coordenação as ações de resposta aos desastres no país (BRASIL, 2012a). Uma síntese dos marcos importantes para o fortalecimento da defesa civil é apresentada no Quadro 3.

Quadro 3. Marcos relevantes para a gestão de risco de desastres e a Defesa Civil no Brasil

<b>Ano</b>	<b>Descrição</b>	<b>Marco</b>
1942	Ataques aéreos que afundaram três navios militares no litoral de Sergipe e Declaração de guerra - Brasil contra a Alemanha e a Itália	Serviço de Defesa Passiva Antiaérea
Década de 60	Primeiras ações de defesa civil voltadas para desastres	Seca no Nordeste e inundações no Sudeste
1966 - 1967	Enchentes no Sudeste Seca no Nordeste	Desastres
1966	Defesa Civil do Estado de Guanabara e o plano diretor de Defesa Civil do Estado da Guanabara	Decreto Estadual nº 722, de 18 de novembro
1967	Ministério do Interior	Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro
1969	Fundo Especial para Calamidades Públicas - FUNCAP e Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas - GEACAP	Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro
1972	Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente – Conferência de Estocolmo	Estocolmo-Suécia, 5 a 16 de junho
1988	Constituição Federal estabelece como competência da União: “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações”	Art. 21, XVIII da Constituição Federal, de 5 de outubro
1989	Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional da Defesa Civil - SINDEC e dá outras providências.	Decreto nº 97.274, de 16 de dezembro

Ano	Descrição	Marco
1989	Estabelece a Década Internacional para a Redução de Desastres Naturais e a segunda quarta-feira de outubro como Dia Internacional para Redução de Desastres.	Resolução ONU 44/236, de 22 de dezembro de 1989
Década de 90	Década Internacional de Redução de Desastres Naturais da ONU	
1994	Estratégia de Yokohama para um Mundo mais Seguro: diretrizes para a prevenção dos desastres naturais, a preparação para casos de desastres e a mitigação dos seus efeitos	Resolução ONU 49/22, de 23 de janeiro de 1995
1995	Plano Nacional de Redução de Desastres intitulada Política Nacional de Defesa Civil (PNDC)	Documento técnico em atendimento a Resolução ONU 44/236/1989
1995	Estabelece a Classificação geral de desastres e a Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos - CODAR	Resolução nº 2, do Conselho Nacional de Defesa Civil de 12 de dezembro de 1994 publicada no Diário Oficial de 2 de janeiro de 1995
1999	Estabelece a Estratégia Internacional para a Redução de Desastres da ONU	Resolução da Assembleia Geral da ONU nº A/54/497, de 1 de novembro
2003	Cria o Ministério da Integração Nacional	Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003.
2005	1ª Conferência Mundial sobre a Redução de Desastres	Hyogo – Japão em 22 de janeiro
2005	Institui a Semana Nacional de Redução de Desastres a ser comemorada na segunda semana de outubro de cada ano	26 de setembro
2006	Marco de Ação de Hyogo para 2005-2015: aumento da resiliência das nações e das comunidades ante desastres	Resolução ONU A/RES/60/195, de 2 de março
2009	Terminologia sobre redução de risco de desastres	Documento da EIRD/ONU
2010	1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária	23 e 25 de março de 2010
2005	Dispõe sobre o SINDEC e CONDEC e institui as Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil (CEDEC) e os Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDEC)	Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro
2011	Cria o Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (Cemaden)	<u>Decreto nº 7.513, de 1 de julho</u>
2012	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC	Lei 12.608, de 11 de abril
2012	Passa a adotar a mesma classificação do Banco de Dados Internacional de Desastres (EM-DAT) quando estabelece a Codificação Brasileira de Desastres - COBRADE	Instrução de Normativa MI nº 1, de 24 de agosto
2012	Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais	Lançado pela Presidência da República em 08 de agosto
2012	Estabelece o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres - S2ID.	Portaria MI nº 526, de 6 de setembro
2014	2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil	4 a 7 de novembro
2015	3ª Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a redução do risco de desastres	Sendai-Japão - 14 a 18 de março
2015	Estabelece o Marco de Ação de Sendai para a redução do risco de desastres – 2015-2030	Resolução ONU A/RES/69/283, de 3 de junho
2016	Reformula procedimentos para decreto de	<u>Instrução Normativa MI nº 02, de 20 de</u>

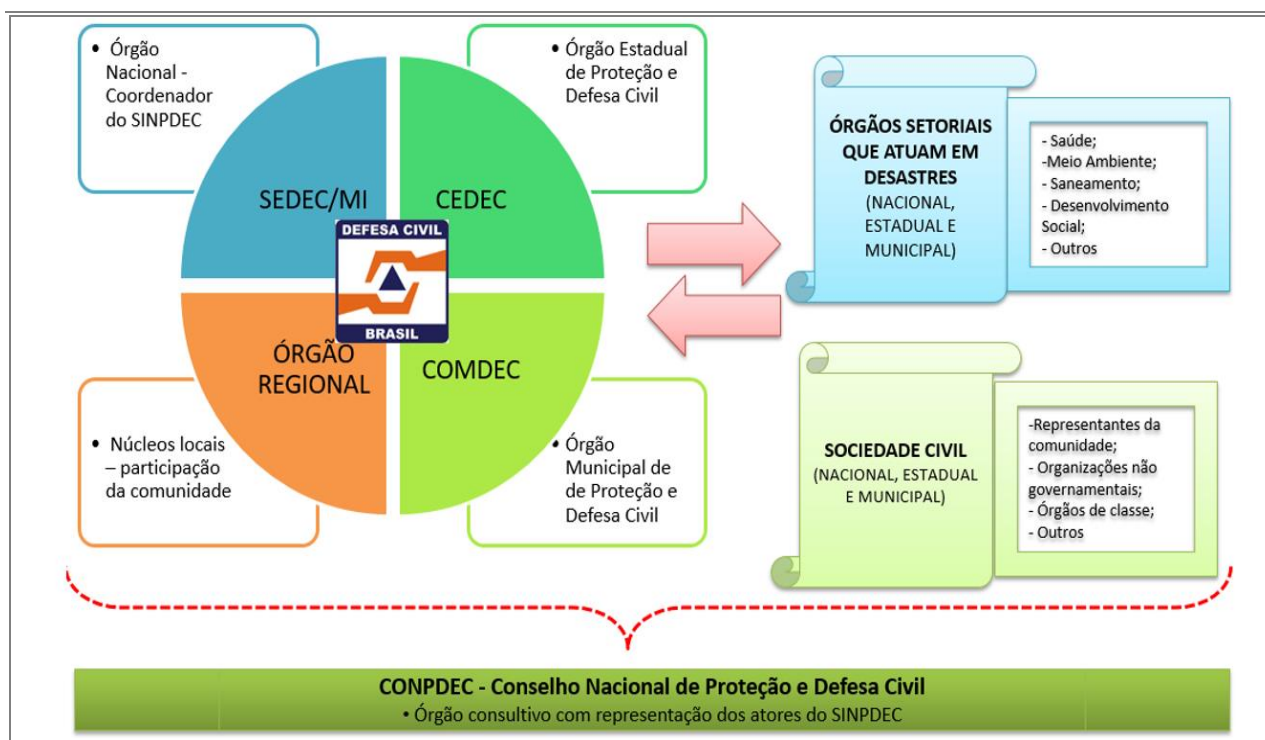
Ano	Descrição	Marco
	situação de emergência e estado de calamidade pública por desastres	dezembro

Fonte: Elaborado pelo autor

### 2.2.1.1. O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC

O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) é constituído por órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e por entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, órgão do Ministério da Integração Nacional, conforme Figura 17. Tem como atribuição a organização e o desenvolvimento de ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres naturais e tecnológicos, conforme estabelece a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Figura 17. Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil



Fonte: elaborado pelo autor

A forma de organização do SINPDEC tem por objetivo proporcionar a atuação de forma integrada envolvendo os atores necessários para a gestão de risco de desastres. Todos os órgãos que compõem o SINPDEC possuem atribuições específicas, conforme sua competência legal, que no conjunto, proporciona um olhar integral sobre o que é necessário para uma atuação oportuna em situações de desastres.

Tanto a Saúde quanto a Assistência Social compõem o SINPDEC, com representações, em cada esfera de gestão político-administrativa, como órgãos de apoio para

colaborar nas ações de prevenção, preparação, resposta e recuperação a desastres. Em âmbito federal, o Ministério da Saúde e o Ministério de Desenvolvimento Social compõem essa agenda e isso se replica aos estados e municípios com os órgãos públicos correspondentes.

Essa visão intersetorial torna o discurso empregado nessas três políticas harmônicas e delas fazem parte processos de trabalho que consideram a gestão do risco de inundações como necessário para a maximização de ações de redução do risco e da capacidade para atuar oportunamente em situações de emergência.

### 2.2.2. Política Nacional de Saúde

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), saúde é definida como um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença ou enfermidade. Isso envolve não apenas o tratamento de doenças, mas o contexto em que uma pessoa vive.

A Política Nacional de Saúde foi instituída pela Lei 8.080, de 1990, e tem por objetivo dispor sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 1990). No entanto, até chegar à publicação da lei orgânica da saúde foi percorrido um longo caminho (PAIM *et al.*, 2011).

O processo pela redemocratização envolveu um amplo movimento social e dentre as reivindicações estavam o acesso à saúde, não apenas como uma questão biológica. Os resultados desse movimento se materializaram na 8ª Conferência Nacional de Saúde, de 1986, que aprovou o conceito de saúde como um direito do cidadão e se definiu se delineou os fundamentos para um sistema de saúde único e universal que foi estabelecido com a proclamação da Constituição Federal de 1988, onde se estabeleceu em seu artigo 196 que “saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988; PAIM *et al.*, 2011).

Considerando a gestão de risco de inundações e como esses eventos podem trazer impactos à saúde, seja às pessoas ou aos serviços, cabe observar que em conjunto ao movimento de reestruturação do sistema de saúde do país, seguido do processo de implementação da política nacional de saúde, também se estabeleceu o movimento que discutia a necessidade de proteção ao meio ambiente como forma de garantir um ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras. Esse movimento ganhou força no Brasil, após a realização da Rio/92 e foi garantido no Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225 (BEZERRA, 2017; BRASIL, 2002; ROHLFS *et al.*, 2011).



Observando como a saúde se inseriu no processo de saúde e ambiente, após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD ou RIO/92), realizada no Rio de Janeiro em 1992, a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), realizou em Washington a Conferência Pan-Americana sobre Saúde e Ambiente no Desenvolvimento Humano Sustentável (COPASAD), em outubro de 1995. O objetivo da COPASAD foi definir e adotar um conjunto de políticas e estratégias sobre saúde e ambiente, bem como elaborar um plano regional de ação no contexto do desenvolvimento sustentável, em articulação com planos nacionais elaborados pelos vários países do continente americano e apresentados durante a Conferência (BRASIL, 2002; ROHLFS *et al.*, 2011).

Em 1995 um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) elaborou um Plano Nacional a ser apresentado pelo Governo Brasileiro na COPASAD. Esse GTI, coordenado pelo Ministério da Saúde (MS), contou com a participação da OPAS, do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e Amazônia Legal; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério do Trabalho; Ministério das Relações Exteriores; Ministério das Minas e Energia e Ministério da Educação e do Desporto. O documento final do Plano Nacional de Saúde e Ambiente no Desenvolvimento Sustentável, aprovado em agosto de 1995, contém um diagnóstico dos principais problemas de saúde e ambiente do País. Para a implementação do Plano foram destacadas várias diretrizes que apontam para políticas e ações dos setores de saúde, meio ambiente, saneamento e recursos hídricos, bem como requisitos para ações integradas envolvendo outros setores (BRASIL, 2002; ROHLFS *et al.*, 2011).

Após a COPASAD e o processo conduzido pelo Ministério da Saúde de elaboração de uma Política Nacional de Saúde Ambiental ocorrido no período 1998-1999, a principal iniciativa no âmbito do Ministério da Saúde relacionada à temática entre saúde e ambiente, foi a estruturação de uma área de vigilância ambiental em saúde na Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). Em junho de 2003 foi criada a Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) no âmbito do Ministério da Saúde e dentre suas competências inclui-se a Coordenação da Gestão do Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental – SINVSA, no qual se insere o Programa Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental dos Riscos Decorrentes dos Desastres Naturais - Vigidesastres (BRASIL, 2002; ROHLFS *et al.*, 2011).

A Conferência Mundial sobre a Redução dos Desastres realizada em janeiro de 2005, em Kobe/Japão, estabeleceu o marco de ação de Hyogo para a década 2005-2015 para aumentar a resiliência das nações e as comunidades ante os desastres. Em março do mesmo ano, o Ministério da Saúde constituiu uma Comissão, por meio da portaria nº. 372, de 10 de março, para atendimento emergencial aos estados e municípios acometidos por desastres naturais e/ou antropogênicos. Neste ano também, a Organização Mundial da Saúde aprovou, por meio da

Resolução WHA A58/4, de 16 de maio, o Regulamento Sanitário Internacional (RSI), que além de incluir doenças e agravos apontou que outros tipos de eventos com potencial para se tornarem emergência em saúde pública é de interesse do RSI, dentre eles podem se inserir os desastres naturais. No MS também, por meio da Portaria/GM nº 30, de 7 de junho, foi instituído do Centro de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde, que se tornou o ponto focal nacional do RSI.

O aparato legal para dotar o sistema de saúde da capacidade necessária para lidar com a gestão de emergências e desastres foi se ampliando ao longo do tempo e se tornou uma das agendas da Saúde Ambiental em articulação com as outras áreas da saúde e com outros atores com interesse nessa agenda (FREITAS *et al.*, 2018).

Em 2011, no intuito de ampliar a capacidade do SUS para atuar em emergência em saúde pública foram criadas a Força Nacional do SUS e a Declaração de Emergência em Saúde Pública, por meio do Decreto nº 7.616, de 17 de novembro, que dentre outras tipologias, inclui as emergências em saúde pública por desastres.

Em 2014, o MS estabeleceu uma estratégia para atuação em emergências, incluindo aquelas provocadas por epidemias, por desassistência e por desastres, dentre eles as inundações, no intuito de integrar e gerir as ações de saúde do SUS. Essa agenda tem em consideração o que recomenda a OMS, de que o setor saúde tem como atribuição e responsabilidade a adoção de medidas de redução do risco de desastres envolvendo tanto ações preventivas quanto de resposta e recuperação. Em 2019, com a reestruturação do Ministério da Saúde, foi criada uma coordenação específica para a gestão de emergência em saúde pública, onde se incluem emergências epidemiológicas e aquelas decorrentes de desastres, naturais e tecnológicos. Outros marcos relevantes para a política de saúde e a relação entre o homem e o ambiente em que vive são apresentados no Quadro 4.

Quadro 4. Marcos relevantes para a gestão de risco de desastres e a saúde no Brasil

<b>Ano</b>	<b>Descrição</b>	<b>Marco</b>
1949	“um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença ou enfermidade”	OMS redefine o conceito de saúde como
1953	Foi criado o Ministério da Saúde	Lei nº 1.920, de 25 de julho
1972	Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano: recomendações aos os povos de todas as nações para a busca de melhor relação entre o homem e o ambiente.	I Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente
1974	Caracterização do ambiente como um componente do processo saúde-doença	Relatório Lalonde do Ministério do Bem-Estar e Saúde do Canadá
1977	Dispõe sobre normas e o padrão de potabilidade de água, estabelece a elaboração de normas e estabelecimento de padrões de potabilidade ao Ministério da Saúde e dá outras providências.	Decreto nº 79.367, de 9 de março

<b>Ano</b>	<b>Descrição</b>	<b>Marco</b>
1978	Resultante da I Conferência Internacional sobre Cuidados Primários à Saúde que aponta reforça a incorporação das dimensões sociais, políticas, culturais, ambientais e econômicas no processo saúde-doença sendo estes indispensáveis às ações e aos serviços de saúde.	Declaração de Alma-Ata para os Cuidados Primários em Saúde
1986	Definiu a promoção à saúde como “o processo de capacitação da comunidade para atuar na melhoria de sua qualidade de vida e saúde, incluindo maior participação no controle desse processo” – determinantes da saúde.	Carta de Ottawa – 1ª Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, novembro de 1986
Década de 80	Processo de redemocratização do Brasil e propostas de mudanças no sistema nacional de saúde.	Redemocratização
1986	Apresentação das ideias do movimento da Reforma Sanitária que consistia na Saúde como um direito de todos e dever do estado e a implantação de um sistema único de saúde para o país.	VIII Conferência Nacional de Saúde
1988	Incluiu uma seção sobre saúde e criou o Sistema Único de Saúde (SUS) pautado pelos princípios da universalidade, equidade e integralidade.	Constituição Federal, , de 5 de outubro
1990	Lei orgânica da Saúde. Estabelece, dentre os diversos aspectos da política nacional de saúde, que o meio ambiente também é um dos fatores determinantes e condicionantes da saúde além de conferir à saúde pública a promoção de ações para garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.	Lei nº. 8.080, de 19 de setembro - Orgânica do SUS
1990	Regulamentam a participação da sociedade e as bases de funcionamento do SUS.	Lei nº. 8.142, de 28 de dezembro de 1990.
1992	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) - compromisso com a definição e adoção políticas públicas de meio ambiente e de saúde, no contexto do desenvolvimento sustentável que garanta qualidade de vida e preservação dos ecossistemas às gerações presentes e futuras.	Rio-92, realizada de 3 a 14 de junho, no Rio de Janeiro.
1992	Aprovação da Norma Operacional Básica (NOB 01/1992) e do Programa de Reorganização dos Serviços de Saúde.	Portaria nº 234, de 07 de fevereiro de 1992
1995	Conferência Pan-Americana sobre Saúde e Ambiente no Desenvolvimento Humano Sustentável -- introdução do conceito de desenvolvimento sustentável na saúde pública brasileira, contribuindo para que novos arranjos institucionais fossem estabelecidos, a fim de que a saúde fizesse frente aos desafios apresentados pela crise ambiental global.	COPASAD
1995	Diretrizes para Implementação” – aborda as interações entre Saúde e Ambiente, no contexto do desenvolvimento sustentável, elaborado pelo Ministério da Saúde, resultado de um processo de trabalho com a participação do Poder Executivo e da sociedade civil.	Plano Nacional de Saúde e Ambiente no Desenvolvimento Sustentável
1998	Incentivo e orientação da OPAS para a implantação da estratégia da Atenção Primária Ambiental, visando à estruturação de instrumentos de saúde e ambiente, considerando as estratégias da Agenda 21, os conceitos de desenvolvimento sustentável, dos espaços, ambientes e cidades saudáveis.	Atenção Primária Ambiental
1998 – 1999	Elaboração da Política Nacional de Saúde Ambiental envolvendo a temáticas de saúde e ambiente e a estruturação de uma área de vigilância ambiental em saúde na FUNASA.	Saúde Ambiental - Funasa

<b>Ano</b>	<b>Descrição</b>	<b>Marco</b>
1999	Regulamenta a NOB SUS 01/96 nas competências das três esferas de gestão do SUS na área de epidemiologia e controle de doenças, dentre outras.	Portaria nº 1.399, de 15 de dezembro
1999	Projeto de Estruturação da Vigilância em Saúde do Sistema Único de Saúde (Vigisus) – acordo entre a Funasa e o Banco Mundial para implementar iniciar a estruturação da saúde ambiental, possibilitando a incorporação do conjunto de fatores ambientais, decorrentes da atividade humana ou da natureza, que deverão ser monitorados.	Projeto Vigisus
2000	Altera a estrutura da Fundação Nacional de Saúde e inclui dentre suas atribuições a gestão do Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde.	Decreto nº 3.450, de 9 de maio
2000	Aprova o Regimento Interno da FUNASA estabelecendo competências da Coordenação Geral de Vigilância Ambiental em Saúde (CGVAM).	Portaria FUNASA nº 410, de 10 de agosto
2001	Funasa regulamenta o Sistema Nacional de Vigilância Ambiental em Saúde (SINVAS) e as competências da União, estados, municípios e Distrito Federal, na área de vigilância ambiental em saúde.	Instrução Normativa nº 01, de 25 de setembro
2002	Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS 01/2002), que define a regionalização e a assistência à saúde.	Portaria/GM nº 373, de 27 de fevereiro
2003	Estabelece como responsabilidade do Ministério da Saúde de as ações de saúde ambiental e ações de promoção, proteção e recuperação da saúde individual e coletiva, inclusive a dos trabalhadores e dos índios.	Lei nº 10.683, de 28 de maio
2003	Reestrutura o Ministério da Saúde criando a Secretaria de Vigilância em Saúde que fica com a competência da gestão do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde do qual faz parte o Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental (SINVSA).	Decreto nº 4.726, de 9 de junho
2005	Ministério da Saúde regulamenta as competências da União, estados, municípios e Distrito Federal na área de vigilância em saúde ambiental e estabelece como áreas de atuação do SINVSA: água para consumo humano; ar; solo; contaminantes ambientais e substâncias químicas; desastres naturais; acidentes com produtos perigosos; fatores físicos; e ambiente de trabalho. Inclui-se ainda os procedimentos de vigilância epidemiológica das doenças e agravos decorrentes da exposição humana a agrotóxicos, benzeno, chumbo, amianto e mercúrio.	Instrução Normativa nº 01, de 7 de março
2005	1ª Conferência Mundial sobre a Redução de Desastres	Hyogo – Japão em 22 de janeiro
2005	Constitui Comissão referente ao atendimento emergencial aos estados e municípios acometidos por desastres naturais e/ou antropogênicos.	Portaria nº 372, de 10 de março
2005	Organização Mundial da Saúde aprova o Regulamento Sanitário Internacional na 58.ª Assembleia Mundial da Saúde	Resolução WHA A58/4, de 16 de maio
2005	Institui o Centro de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde - CIEVS, define suas atribuições, composição e coordenação.	Portaria/GM nº 30, de 7 de junho
2006	Estabelecem diretrizes do pacto firmado entre os gestores do SUS, em suas três dimensões: pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão.	Portaria/GM nº 399, de 22 de fevereiro de 2006
2006	O Ministério da Saúde estabelece a Secretaria de Vigilância em Saúde como Ponto Focal Nacional para o Regulamento Sanitário Internacional (2005) junto à Organização Mundial da Saúde.	Portaria GM nº 1.865, de 10 de agosto

<b>Ano</b>	<b>Descrição</b>	<b>Marco</b>
2007	Estabelece o Programa Nacional Vigilância em Saúde dos riscos associados aos Desastres – Vigidesastres, que define o modelo de atuação do SUS em desastres naturais e tecnológicos.	Documento Técnico – Programa Vigidesastres - MS
2009	Aprova diretrizes para execução e financiamento das ações de Vigilância em Saúde ratificando a necessidade de atuação conjunta das vigilâncias: epidemiológica, sanitária, saúde ambiental, saúde do trabalhador e da promoção da saúde, no intuito de controlar determinantes, riscos e danos à saúde de populações que vivem em determinados territórios, garantindo a integralidade da atenção, o que inclui tanto a abordagem individual como coletiva dos problemas de saúde	Portaria nº 3252, de 22 de dezembro
2009	Teve como tema “A saúde ambiental na cidade, no campo e na floresta: construindo cidadania, qualidade de vida e territórios sustentáveis”, envolveu na sua organização os Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e das Cidades e resultou em proposição de diretrizes para a construção da Política Nacional de Saúde Ambiental.	I Conferência de Vigilância em Saúde Ambiental
2010	Propôs estudos e o debate sobre o impacto ambiental e sanitário da expansão do atual padrão de sociedade industrial, a análise de doenças ocupacionais, a justiça ambiental e a proposição de novas estratégias de desenvolvimento sustentável.	I Simpósio Brasileiro de Saúde Ambiental
2011	Cria o Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador (DSAST), como parte da estrutura do MS.	Decreto nº 7.530, de 21 de julho
2011	Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde - FN-SUS. Envolve eventos de natureza epidemiológica; desastres ou desassistência à população.	Decreto nº 7.616, de 17 de novembro e Portaria GM nº 2.952, de 14 de dezembro
2014	Promoveu discussão sobre os temas relevantes para o ensino, a pesquisa e o serviço na temática de saúde ambiental.	II Simpósio Brasileiro de Saúde Ambiental
2014	Definida a estratégia da SVS para preparação e resposta à emergência em saúde pública - além de emergências epidemiológicas, são incluídas aquelas associadas a desastres naturais e agentes químico, radiológico e nuclear.	Emergência em Saúde Pública
2017	Visa propor diretrizes para a formulação da Política Nacional de Vigilância em Saúde e o fortalecimento de ações de Promoção e Proteção à saúde e tem como tema central “Vigilância em Saúde: Direito, Conquista e Defesa de um SUS Público de Qualidade”.	I Conferência de Vigilância em Saúde
2018	Resolução do Conselho Nacional de Saúde - CNS institui a Política Nacional de Vigilância em Saúde	Resolução nº 588, de 12 de julho de 2018 - CNS
2019	Reestruturação organizacional do Ministério da Saúde e cria o Departamento de Saúde Ambiental, Saúde do Trabalhador e da Vigilância em Emergência em Saúde Pública	Decreto nº 9.795 de 17/05/2019

Fonte: Elaborado pelo autor

Pode-se observar que muitos dos marcos legais apresentados como relevante para a política de saúde também são comuns àqueles abordados na história da política de proteção e defesa civil. Dar visibilidade e articular soluções para demandas que se apresentam como

históricas no Brasil, envolvendo a gestão de risco de inundações, se apresentam como necessária e exige um constante processo de preparação dos agentes públicos que atuam nessa agenda.

A PNS também é estruturada de forma sistêmica, em que se estabelece o Sistema Único de Saúde – SUS, com o envolvimento das esferas federal, estadual e municipal em seu processo de trabalho.

#### 2.2.2.1. O Sistema Único de Saúde - SUS

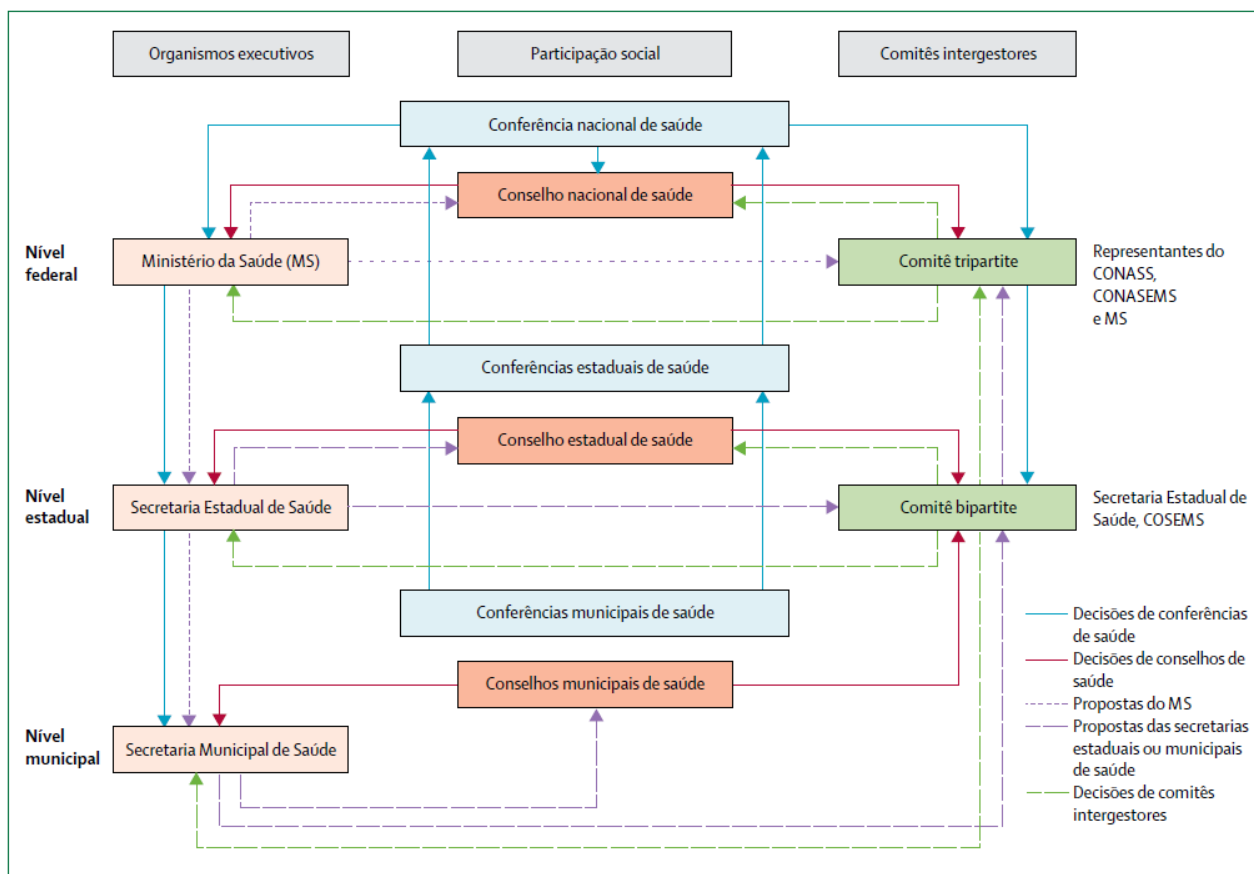
O SUS é constituído pelo conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, conforme estabelece o artigo 2º da Lei 8.080/90. Seu objetivo é o desenvolvimento de ações para identificar e divulgar fatores condicionantes e determinantes da saúde, formular políticas para a redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação, integrando ações assistenciais e preventivas (BRASIL, 1990).

A organização do SUS tem como órgão gestor o Ministério da Saúde, que é responsável pela formulação, normatização, fiscalização, monitoramento e avaliação das políticas e ações, em articulação com o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e integra a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). A Secretaria Estadual de Saúde (SES) participa da formulação das políticas e ações de saúde, presta apoio aos municípios em articulação com o conselho estadual e participa da Comissão Intergestores Bipartite (CIB). A Secretaria Municipal de Saúde (SMS) planeja, organiza, controla, avalia e executa as ações e serviços de saúde em articulação com o conselho municipal e a esfera estadual (PAIM et al., 2011).

Compõem ainda o SUS os Conselhos de Saúde, que tem atuação em âmbito nacional, estadual e municipal, em caráter permanente e deliberativo. Sua composição colegiada conta com representação de governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários que atuam na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de gestão. Além dos conselhos, ao SUS integra as Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite além do Conselho Nacional de Saúde (CNS) do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems).

O SUS é um sistema complexo, que envolve diversos atores com responsabilidades complementares e se estabelece em todos os municípios do país. Sua composição pode ser observada na Figura 18.

Figura 18. Sistema Único de Saúde - formulação de políticas e participação no processo social



Fonte: PAIM *et al.*, 2011

CONASS: Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde.

CONASEMS: Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde.

COSEMS: Conselho de Secretarias Municipais de Saúde.

A saúde (Art. 196) e um meio ambiente ecologicamente equilibrado (Art. 225), considerado essencial à qualidade de vida, são preceitos estabelecidos como direito na Constituição Federal de 1988 e o SUS é resultado desse direito. Envolve a saúde como dever do Estado, com acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação. Estabelece ainda que saúde deve ser estar em todas as políticas, observando que as políticas públicas setoriais apresentassem também como objetivo a redução do risco de doenças e agravos (FREITAS *et al.*, 2018).

As condições de saúde de uma população é a síntese de suas condições de vida. Nesse contexto se estabelece os determinantes sociais da saúde em que considera que a melhoria na saúde da população não possui foco isolado nas políticas do setor saúde, pois requer ações que perpassam todos os setores e campos de políticas públicas, em especial aquelas que reduzem vulnerabilidades.

Pode-se dizer que a política de saúde possui uma identidade de transversalidade em sua origem e isso envolve múltiplos atores de diferentes esferas e setores. Em situações de inundações,

a interface entre Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social apresenta-se como imprescindível para a redução do risco de exposição das pessoas aos fatores diversos que podem gerar dano, tanto em um contexto preventivo quando de resposta.

### 2.2.3. Política Nacional de Assistência Social

O século XX foi marcado por iniciativas na busca de transformações das relações entre o Estado e a Economia e entre o Estado e a Sociedade, movimento que teve início na Europa e foi denominado como *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social. Essas iniciativas influenciaram as discussões internacionais e nacionais pela garantia de direitos e culminou no estabelecimento de diversas regulamentações no âmbito da saúde, da educação, do ambiente e da forma como se articulava o homem com o meio em que ele vive (ALVES, 2015).

A história da assistência social no Brasil foi permeada por uma abordagem de assistência ao pobre, permeada por ações de caridade e benevolência, desenvolvidas por entidades religiosas e filantrópicas, sem a perspectiva de direito da pessoa à proteção social. Além das casas de caridade mantidas por grupos religiosos, um dos principais atores dessa assistência foi a Legião Brasileira de Assistência (LBA) criada por meio do Decreto-Lei nº 4.830, de 15 de outubro de 1942 (SPOSATI, 2013).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a seguridade social foi estabelecida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (Artigo 194). Em seu artigo 203 estabelece que a assistência social deve ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social e define que seus objetivos são:

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
- V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.” (BRASIL, 1988).

Em 7 de dezembro de 1993, por meio da Lei 8.742 institui-se a Política Nacional de Assistência Social – PNAS onde fica estabelecida a organização da Assistência Social e do Conselho Nacional de Assistência Social, do Plano e Fundo de assistência social, regulamentando a assistência social como uma política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Apesar dos avanços, as iniciativas ainda continuavam fragmentadas e apenas em 1998, por meio da



Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) se regulamentou a PNAS e foram estabelecidas as Normas Operacionais Básicas da Assistência Social – NOB. Em 2001 foi estabelecido o Cadastro Único para os programas sociais do governo federal.

A realização da 4ª Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, foi um marco relevante para a implementação da PNAS. Apresentou como tema geral: "Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos" que trouxe como principal deliberação a instalação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O SUAS foi estabelecido em 2005, por meio da Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho, que aprovou a NOB-SUAS onde reafirmou o pacto federativo, a descentralização e novo modelo socioassistencial tendo a família como núcleo fundamental e o território como base dos serviços, observando as vulnerabilidades e o risco. Em 2011, a Lei 12.435, de 06 de julho, reorganiza a Assistência Social em forma de sistema descentralizado e participativo, conforme estabelece seu artigo 6º (BRASIL, 2015a). No Quadro 5 são apresentadas algumas das regulamentações relevantes para esta política pública no Brasil.

Quadro 5. Marcos relevantes para assistência social no Brasil

Ano	Descrição	Marco
Século XX	Iniciativas que visa transformações das relações entre o Estado e a Economia, entre o Estado e a Sociedade.	Movimento pelo <i>Welfare State</i> ou Estado de Bem-Estar Social
1938	Cria-se o Conselho Nacional do Serviço Social	Decreto-lei no. 525, de 1 de julho
1942	Legião Brasileira de Assistência institucionalizando os serviços sociais, com ênfase na assistência social voltadas, em princípio para apoiar famílias dos soldados brasileiros que participavam da Força Expedicionária Brasileira. A atividade de assistência social era associada ao trabalho da primeira-dama.	Decreto-Lei nº 4.830, de 15 de outubro
Regime Militar	Criação do Banco Nacional de Habitação – BNH; da Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor – Funabem e da Central de Medicamentos – CEME	Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964; Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964 e Decreto no 68.806, de 25 de junho de 1971
Década de 80	Mobilização popular na luta pela garantia dos direitos sociais.	Mobilização popular
1988	Assistência social estabelecida como política pública, integrante da seguridade social.	Artigos 203 e 204, da Constituição Federal
1993	Lei orgânica que estabelece a organização da Assistência Social e institui o Conselho Nacional de Assistência Social, Plano e Fundo de assistência social. Regulamentou a Assistência Social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado.	Lei nº 8.742, de 7 de dezembro.
1995	Realizada em Brasília, de 20 a 23 de novembro, com o tem “ <i>Sistema Descentralizado e Participativo – Financiamento e Relação Público/Privado na Prestação de Serviços da Assistência Social</i> ”	1º Conferência Nacional de Assistência Social

<b>Ano</b>	<b>Descrição</b>	<b>Marco</b>
1995	Cria-se Programa Comunidade Solidária	Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro
1996	Implantação do Benefício de Prestação Continuada - BPC	Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995
1997	Edição da 1º Norma Operacional Básica que conceitua o sistema descentralizado e participativo.	Resolução CNAS n.º 204, de 4 de dezembro
1998	Aprova a Política Nacional de Assistência Social - PNAS e a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB2 que estabelece modelos de gestão, procedimentos para habilitação, competências dos Conselhos e das Comissões Intergestoras como instâncias de negociação e pactuação.	Resolução CNAS n.º 207, de 16 de dezembro
2001	Institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.	<u>Decreto nº 3.877, de 24 de julho</u>
2003	Realizada em Brasília, Distrito Federal, no período de 7 a 10 de dezembro de 2003. Teve como tema geral: " <i>Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos</i> " que apresenta como principal deliberação a instalação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	4ª Conferência de Assistência Social
2003	Cria o Ministério da Assistência Social	Lei nº 10.683, de 28 de maio
2004	Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003. O Bolsa Família unificou quatro programas desse tipo existentes: Programa Bolsa Escola, Programa Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação.	Lei nº. 10.836, de 9 de janeiro
2004	Junta-se as agendas do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) e do Ministério da Assistência Social (MAS) e é criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Lei nº 10.869, de 13 de maio
2004	Edição da nova Política de Assistência Social	Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro
2005	Aprovação da NOB SUAS – reafirma o pacto federativo, descentralização e novo modelo socioassistencial tendo a família como núcleo fundamental e o território como base dos serviços observando as vulnerabilidades e o risco	Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho
2009	Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais	Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009
2010	Estabelecido do Censo-SUAS para coletar informações dos serviços, programas e projetos de assistência social e proporcionar subsídios para a construção e manutenção de indicadores de monitoramento e avaliação	Decreto nº 7.334, de 19 de outubro
2011	O Art. 6º estabelece que a gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas).	Lei 12.435, de 06 de julho
2013	Dispõe sobre os parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências.	Portaria nº 90, de 3 de setembro
2017	Reorganiza a estruturação dos órgãos da Presidência da República e altera o Ministério de Desenvolvimento Social	Lei nº 13.502 de 01 de novembro

Ano	Descrição	Marco
	e Combate à Fome para Ministério do Desenvolvimento Social.	

Fonte: Elaborado pelo autor

A Proteção em Calamidades Públicas e Emergências é um serviço tipificado como de proteção especial do SUAS e direciona-se para o enfrentamento de situações de emergência ou calamidade pública, decretadas por estados ou municípios e reconhecidas pelo Governo Federal, conforme tipificação nacional dos serviços socioassistenciais que o estabelece como um serviço de proteção social especial de alta complexidade (BRASIL, 2009b).

Nesse contexto, as ações de assistência social em situações de inundações visam assegurar provisões de ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social, incluindo a manutenção de abrigos temporários como estratégia de resposta a esses eventos, conforme estabelece a Portaria nº 90/2003 que dispõe sobre os parâmetros e procedimentos de cofinanciamento nessas situações.

#### 2.2.3.1. O Sistema Único de Assistência Social - SUAS

O SUAS é um sistema descentralizado, participativo, público, não-contributivo, destinado à gestão da assistência social por meio da integração das ações dos entes públicos responsáveis pela política socioassistencial e das entidades privadas de assistência social.

O SUAS está estruturado em quatro tipos de gestão (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e conta com instâncias de pactuação que são formadas pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), espaço de articulação das demandas dos três entes federativos: União, Estados e Distrito Federal e Municípios; e as Comissões Intergestores Bipartite (CIB) que são compostas por representantes dos Estados e seus respectivos municípios. Também contam com os Conselhos de Assistência Social, em âmbito federal, estaduais e municipais, conforme Figura 19.

O Sistema está organizado de forma a prestar serviços de proteção social básica e especial. A primeira é definida por um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios para prevenir situações de vulnerabilidade e risco social e fortalecer vínculos familiares e comunitários. A segunda estabelece um conjunto de serviços, programas e projetos que contribui para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

Figura 19. Organização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS



Fonte: MDS, 2017

Assim, considerando que a assistência social visa à garantia da vida, a redução de danos e a prevenção da incidência de riscos além da vigilância socioassistencial e a defesa de direitos das pessoas, apresenta-se como uma das políticas públicas imprescindíveis na gestão de risco de inundações e está intrinsecamente associada às ações de proteção e de defesa civil.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As interfaces setoriais, mesmo quando não citadas de forma direta, podem ser identificadas nos instrumentos normativos e norteadores das políticas setoriais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social quando analisadas em um contexto de gestão de risco de inundações.

Esta é uma temática amplamente transversal, em que os três setores recorrem a estratégias de atuação articulada uma vez que suas responsabilidades e atribuições se apresentam de forma complementares em todas as esferas de gestão, mas com mais ênfase no nível municipal.

No contexto da PNPDC, o próprio lema da Defesa Civil, quando estabelece que “Defesa Civil Somos Todos Nós” aponta para uma atuação intersetorial em que diversos entes possuem responsabilidades comuns diante das inundações, porém diferenciadas, conforme suas atribuições e competências. Com um papel de coordenação dos esforços e iniciativas para a gestão do risco de inundações e de desastres, a PNPDC estabelece o ritmo dos demais setores nessa agenda e influencia a adoção de medidas no âmbito da Saúde e da Assistência Social. Quanto mais

ativa e aglutinadora se apresenta a Defesa Civil, mais dinâmicos e participativos se tornam os outros setores.

A PNS tem apresentado uma ampla abordagem sobre a temática inundações, estabelecido normativas e orientações técnicas para serem aplicadas no âmbito do SUS, tanto para a organização do processo de atuação em âmbito federal, quando para nortear a organização de secretarias estaduais e municipais de saúde. Suas normativas têm apresentado um discurso que chama a atenção para a atuação integrada e para a conjunção de esforços no intuito de tornar as abordagens mais efetivas e a atuação oportuna. Envolve tanto o campo da Vigilância em Saúde quanto da Atenção à Saúde, mais diretamente Saúde Ambiental, Emergências em Saúde Pública e Atenção Básica, em especial a Estratégia de Saúde da Família. Tem ganhado ênfase e se destacado as agendas associadas a saúde mental e atenção psicossocial além daquelas voltadas para os grupos mais vulneráveis, onde se encontram crianças, idosos, pessoa com deficiência, pessoas com doenças crônicas – hipertensos e diabéticos, principalmente.

As inundações provocam danos (humanos, materiais ou ambientais) e prejuízos sociais em decorrência de rupturas na dinâmica de vida das comunidades das áreas atingidas, muitas vezes deixando pessoas desabrigadas e em situação de vulnerabilidade social. Nesse cenário, o SUAS prevê aportes de recursos para viabilizar o acolhimento das famílias, o alojamento provisório (abrigos), o cadastramento da população a ser atendida com sua inclusão na rede socioassistencial e, em situações mais críticas, o acesso a benefícios eventuais a exemplo do aluguel-social. Essas são iniciativas que foram possibilitadas a partir da inserção de calamidade pública na tipificação nacional de serviços socioassistenciais, no entanto, para esse atendimento ao estado ou município, prescinde de reconhecimento federal de situação de emergência ou estado de calamidade pública. Observa-se ainda, no âmbito da Assistência Social, protagonismo no estabelecimento protocolos conjuntos específicos para proteção de crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência em situações de riscos de desastres, envolvendo diversos outros setores, dentre eles Proteção e Defesa Civil e Saúde.

As iniciativas dessas políticas setoriais incorporam o que estabelece os acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário, dentre eles os que se apresentam com mais relevância para a gestão de risco de inundações, mas não somente, são os ODS, o Marco de Sendai e o Acordo de Paris para mudança do clima. E isso se apresenta como fundamental para o cumprimento dos compromissos, uma vez que exige interconexões para além de um setor e conjuga esforços para a ampliação da capacidade de monitoramento, de conhecimento do risco, de adoção de ações para a sua redução, considerando que comunidades mais vulneráveis podem sofrer maiores impactos.

Naturalmente, essas são iniciativas de ampla transversalidade, e a organização intersetorial e transversal ainda não é uma medida comum nas políticas setoriais brasileiras, que encontra obstáculos político-administrativos para sua implementação na prática. Buscar mecanismos para tornar real a transversalidade na gestão de risco de inundações ainda é um desafio que se apresenta ao SINPDEC, SUS e SUAS, em suas esferas federal, estaduais e municipais.

Outro aspecto a ser considerado é a heterogeneidade dos municípios brasileiros. A descentralização de competências para a execução dessas políticas públicas setoriais, promovidas a partir da CF-1988 não foi acompanhada em igual medida da estruturação desses municípios para tal. Assim, encontram-se municípios sem condições de assumir o que é de sua responsabilidade legal para promover a gestão de risco de inundações, uma vez que não possuem capacidade instalada e nem recursos (materiais e humanos) disponíveis e encontram, como única alternativa, decretar situação de emergência para angariar recursos do Estado e da União para o atendimento a situações de emergência.

Isso apresenta-se como um desafio de grande vulto pois nesse cenário, a mobilização de esforços para atuar de forma preventiva fica praticamente inviável e ainda, em casos não isolados, em momento de restrição de recursos financeiros, o município não apresenta interesse em adotar medidas contínuas de prevenção e preparação para tornar-se resiliente pois é oportuno a manutenção de uma situação vulnerável para angariar recursos adicionais, em momentos de emergências. Assim, os entes estaduais e federais das SINPDEC, SUS e SUAS tem um trabalho contínuo para que contribuam com a redução dessas desigualdades e se efetive uma atuação transversal dessas políticas para que maximize a capacidade loco-regional de redução do risco e de manejo de emergências.

## **CAPÍTULO 3**

# **Governança nas Políticas Nacionais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social: do planejamento da ação à ação do planejamento**

---

### **1. INTRODUÇÃO**

Este capítulo tem por objetivo identificar e analisar os instrumentos de planejamento e avaliação das políticas nacionais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social nas esferas federal, estadual e municipal, bem como a estrutura de governança estabelecida em seus respectivos sistemas nacionais para a gestão dessas ações setoriais, buscando identificar transversalidade nessas políticas públicas.

O processo de planejamento governamental do Brasil é um dever constitucional, conforme aponta o artigo 165 da Constituição Federal de 1988 – CF-88 quando define que leis de iniciativa do Poder Executivo estabeleçam o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e unifica os orçamentos anuais (fiscal, seguridade social e de investimento das estatais no Orçamento Geral da União (OGU) e aponta ainda que planos e programas nacionais e regionais devem ser elaborados em consonância com o PPA (BRASIL, 1988).

O PPA é um instrumento que embasa a ação governamental, subsidia a programação orçamentária do Poder Executivo e se estabelece como um parâmetro daquilo que é prioritário para a gestão pública. Sua vigência começa no segundo ano do mandato presidencial e acaba no primeiro ano do mandato subsequente no intuito de evitar que o planejamento feito em um governo tenha descontinuidade no seguinte (CARDOSO JR.; SANTOS; PIRES, 2015).

A partir do que se define no PPA é elaborada a LDO que, após aprovada pelo poder legislativo, estabelece as prioridades e metas para o ano subsequente e orienta a formulação da Lei Orçamentária Anual – LOA, elaborada pelo Poder Executivo, onde são previstos os recursos financeiros para a execução das ações.

Em 1998 o planejamento estabelecido na CF-88 foi amplamente reformulado, alterando o processo de trabalho, os modelos gerenciais, as estruturas organizacionais, os sistemas de informação e processamento e os mecanismos de contabilidade e controle da administração pública brasileira (CARDOSO JR; CUNHA, 2015a). Isso se refletiu também nos mecanismos de planejamento e avaliação setorial e subnacional onde as estratégias de planejamento e avaliação em âmbito governamental não estão restritas aos planos plurianuais, mas incluem-se ainda outras iniciativas, a exemplo de agendas setoriais e de e relatórios de gestão específicos, utilizados nas instâncias federativas, que podem adotá-los de forma independente, conforme suas necessidades.

Logo, o orçamento federal anual tem como base o estabelecido no PPA, que norteia também os planos e programas nacionais e, em parte, os regionais e setoriais estabelecidos na CF-88 ou criado ao longo do período de governo (CARDOSO JR; CUNHA, 2015b).

Assim, o planejamento e avaliação de políticas públicas em âmbito federal, estadual e municipal assumiram arranjos complexos e se dão de forma diversa, considerando as especificidades locais, além dos aspectos definidos como relevantes no contexto nacional.

No Brasil, não há um padrão estabelecido para a estrutura administrativa das organizações governamentais e as estruturas de governança no âmbito da gestão de políticas públicas são diversas, tanto em cada uma das esferas de gestão (federal, estadual e municipal) quanto dentro das próprias políticas setoriais. O processo de descentralização e a organização administrativa governamental estabelecem múltiplas estruturas de governança em diversas áreas. No SINPEDEC, SUS e SUAS isso se apresenta de forma nítida, uma vez que há estruturas singulares de gestão em âmbito federal - Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério da Saúde e Ministério da Cidadania, respectivamente – e órgãos com atribuições de gestão desses Sistemas no estado do Amazonas e nos municípios de Manaus e Anamã, em cada um deles, uma estrutura particular.

A construção de uma visão panorâmica sobre a forma como se pensa o planejamento governamental e como estão organizados os órgãos responsáveis pela gestão dessas políticas públicas setoriais permitem compreender como se dá o fluxo e quem está envolvido no processo de gestão das políticas nacionais de Proteção e Defesa Civil, de Saúde e de Assistência Social. Outro aspecto relevante para o objeto de estudo desta pesquisa é compreender como a gestão de risco de inundações se insere, tanto nos instrumento de planejamento quanto de gerenciamento dessas políticas setoriais, em suas três esferas de gestão, buscando a compreensão não apenas em um contexto nacional e estadual, mas principalmente em nível municipal, onde se dá efetivamente a implementação das políticas a partir do desenvolvimento das ações planejadas, e ainda como se comportam em município de grande porte, a exemplo de Manaus, e de pequeno porte, em Anamã.

Nesse contexto, o capítulo tem início apresentando a estrutura de governança do SINPDEC, SUS e SUAS, em suas três esferas de gestão, seguida de seus respectivos instrumentos de planejamento, buscando identificar como se dá a organização e o discurso oficial governamental e se é identificada transversalidade dentre o que é priorizado na gestão dessas políticas setoriais em seus instrumentos de planejamento.



## **2. O PROCESSO DE GESTÃO FEDERATIVA EM SAÚDE, PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL E ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Em geral, o regime federativo é caracterizado por uma pluralidade de entes coordenados, porém independentes entre si, envolvidos em pactos verticais e horizontais, em geral não hierárquicos, que se equilibram a partir da definição de competências e atribuições para cada ente da federação, observando suas especificidades entre aquelas competências que são comuns, que todos os entes exercem de forma igual, e as competências específicas (BRASIL, 1988; SARAVIA; FERRAREZI, 2006).

O processo de gestão de políticas públicas envolve múltiplos saberes e um olhar multidisciplinar e, quando se analisa como se dá a implementação das políticas públicas setoriais, considerar as singularidades de cada política e seu ambiente de implementação é essencial para compreender os arranjos institucionais estabelecidos e a forma de desenvolvimentos das ações, desde o contexto federal até o loco-regional.

No levantamento, identificação e análise dos instrumentos de planejamento e avaliação das políticas nacionais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social, considerando desde a esfera federal, a estadual até os múltiplos contextos municipais observou-se arranjos institucionais diversos e diferentes capacidades no gerenciamento das ações previstas nessas políticas setoriais, em especial em âmbito municipal.

Em um país da dimensão territorial do Brasil, composto por 5.570 municípios onde, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE vivem aproximadamente 210 milhões de habitantes que se distribuem em municípios com mais de 12 milhões de pessoas (São Paulo/SP) até municípios com menos de 1000 habitantes (IBGE, 2019).

Nesse contexto, na análise de políticas públicas setoriais, cabe observar como estão estruturados seus mecanismos de implementação, incluindo a estrutura organizacional e os arranjos institucionais estabelecidos, principalmente em âmbito subnacional.

### **2.1. Dimensão institucional em políticas públicas: estrutura de governança do SINPDEC, SUS e SUAS**

A CF-88 garante autonomia para os entes federativos deliberar e executar ações locais, conforme suas prioridades, tanto no âmbito político-administrativos quanto aos aspectos financeiros. Analisando a dimensão institucional das políticas nacionais a partir da organização administrativa de gestão dos sistemas nacionais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social que perpassa pelas esferas federal, estaduais e municipais e se estrutura de diferentes formas em cada ente federativo, conforme os regimentos estabelecidos no Governo Federal, no Governo do Estado do Amazonas e nos Governos dos municípios de Manaus e Anamã.

Na gestão federal, a coordenação das políticas setoriais objetos de estudo desta pesquisa estão sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Regional, por meio da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil; do Ministério da Saúde, onde envolve diversas secretarias e a gestão de risco de desastres está sob a responsabilidade da Secretaria de Vigilância em Saúde; e pelo Ministério da Cidadania, por meio da Secretaria de Especial de Desenvolvimento Social, onde encontra-se a Secretaria Nacional de Assistência Social, conforme apresenta a Figura 20.

No estado do Amazonas, a estrutura organizacional estruturada para a governança dessas políticas públicas setoriais, ficam atribuídas ao Subcomando de Ações de Defesa Civil, que é vinculado ao Corpo de Bombeiros Militar na Secretaria de Segurança Pública para as ações de Proteção e Defesa Civil; à Secretaria de Estado da Saúde e à Fundação de Vigilância em Saúde, que são órgãos vinculados, porém independentes; e à Secretaria de Estado de Assistência Social.

Em âmbito municipal a dimensão dessa estrutura evidencia a diferença de porte que existe entre os municípios. Em Manaus, a organização se apresenta mais robusta, onde a Casa Militar, por meio da Chefia de Defesa Civil é responsável pela coordenação das ações de Proteção e Defesa Civil; a Secretaria Municipal de Saúde com as de Saúde e a Secretaria Municipal de Assistência Social conta com uma Diretoria estruturada em Divisões Especiais em que está inserida a Gerência do Serviço de Proteção a Calamidades e Emergências, que é responsável pelas ações de assistência social em situações de inundações.

Em Anamá, toda a estrutura administrativa está vinculada ao Gabinete do Prefeito, que possui uma Coordenadoria de Proteção e Defesa Civil, sem *status* de secretaria e sem corpo técnico específico; uma Secretaria Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal de Assistência Social.

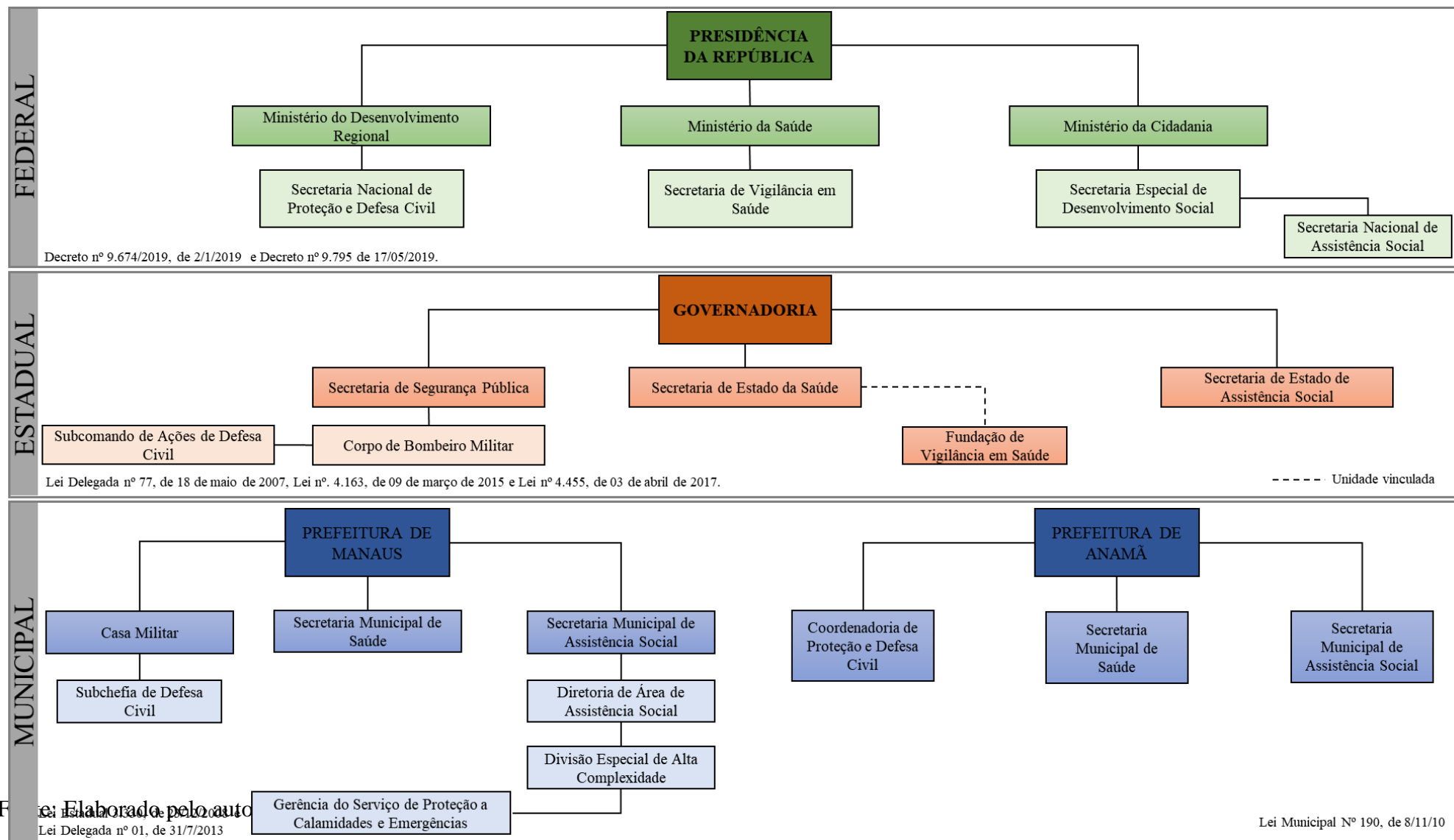
O desenho institucional pode ser decisivo na implementação de políticas públicas, mas é importante compreender que mais relevante que a estrutura de governança é a disponibilidade de recursos (materiais e humanos) para o desenvolvimento das ações, a capacidade articulação intersetorial e interfederativa, a organização do planejamento, monitoramento e avaliação das políticas setoriais, em suas diversas instâncias, além da capacidade dos profissionais que atuam nesses órgãos e instituições, no desempenho da função de gestão ou técnica.

O conhecimento advindos da implementação de políticas públicas e de sua articulação interfederativa demonstram que os processos são complexos e demonstram que a efetividade das organizações públicas superam a dicotomia centralização versus descentralização no contexto do federalismo brasileiro e apontam para a necessidade de aprimoramento de arranjos que sejam capazes de articular os diversos entes envolvidos na gestão pública, tanto em um contexto

horizontal quanto vertical (ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013; NOGUEIRA; FORTE, 2019).

A organização sistêmica das políticas nacionais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social – SINPDEC, SUS e SUAS - apresenta-se como uma forma de coordenar e articular a sua implementação em suas três esferas de gestão e isso pode ser considerado como um modelo de solução intergovernamental (ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013) buscando superar o diálogo federativo precário, que se torna mais complexo no contexto da dimensão do país e da estrutura organizativa dos municípios, com significativas discrepâncias regionais, que muitas vezes não são autossuficientes e dependem apoio das esferas estadual ou federal para fazer o mínimo, evidenciando o desequilíbrio entre as competências atribuídas e a capacidade resolutiva dos entes federativos (HENRICHS; DE MEZA, 2017).

Figura 20. Estrutura de governança das Políticas de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social – Federal, Estadual e Municipais



Na gestão de risco de inundações, a capacidade instalada do ente municipal é imprescindível para o desenvolvimento de ações de redução do risco, manejo de emergências e recuperação de forma. Quanto mais preparado o município, menores os impactos das inundações oportuna (NARVÁEZ; LAVELL; PÉREZ, 2009; UNISDR, 2015b).

Em geral a definição das diretrizes e prioridades das políticas públicas são estabelecidas pelo Governo Federal e, incluindo as políticas setoriais estudadas, parte dessas definições são dotadas de alguma flexibilidade para observar as especificidades loco-regionais. No entanto, no contexto brasileiro, não são raras as vezes os governos locais não possuem capacidade financeira e operacional para a implementação dessas políticas (HENRICHS; DE MEZA, 2017).

Essa é uma realidade que se apresenta em boa parte dos municípios brasileiros e comum naqueles que compõem o Estado do Amazonas. Considerando municípios como Manaus e Anamã, que vivem uma realidade de inundações sazonais em que passam os primeiros seis meses de cada ano parcialmente alagados chegando até, no caso de Anamã, totalmente submerso, são necessárias a dispensação de muitos recursos para dotá-los da capacidade necessária para o desenvolvimento das ações de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social, adaptando os serviços para as condições de vulnerabilidades locais.

Quanto menor a capacidade do município, maior a vulnerabilidade das comunidades e maior a probabilidade de insucesso da ação e desperdício de recursos humanos e materiais.

## **2.2. Dimensão material em políticas públicas: as estratégias de planejamento e avaliação em âmbito governamental**

A gestão de políticas públicas envolve aspectos econômicos, sociais, ambientais e culturais e apresenta-se como um constante desafio nas diversas esferas governamentais. No processo de planejamento, monitoramento e avaliação dessas políticas identifica-se proporcional dificuldades que desafiam constantemente os administradores públicos. A implementação de políticas nacionais envolve constantemente discussões antagônicas ou complementares: coordenação *versus* cooperação intergovernamental, uniformidade *versus* diversidade, autonomia *versus* compartilhamento de autoridade e centralização *versus* descentralização (SOUZA, 2019).

E permeando essas discussões está o planejamento, como um dos instrumentos de gestão pública que deve considerar em sua formulação particularidades materiais e processuais das diferentes políticas (CARDOSO JR; CUNHA, 2015b; FREY, 2000; REZENDE; GUAGLIARDI, 2008).

Planejar envolve o estabelecimento de resultados desejados e, a partir disso, traçar os caminhos para o alcance desses resultados. Contempla um olhar subjetivo para calcular intervenções na realidade e pode ter diferentes escalas e temporalidades - curto, médio e longo

prazo. Na Administração Pública, os produtos do planejamento (planos, programas e ações) estão voltados para as prioridades estabelecidas em âmbito governamental, analisadas as necessidades que se apresenta no contexto social, econômico, ambiental, dentre outros (BRASIL, 2011a).

O PPA contempla ações de médio prazo, se tiver como referência as políticas de Estado, e de longo prazo se observar do ponto de vista do mandato de Governo. Passou por diversas transformações desde a obrigatoriedade de sua instituição com a CF-88, e a cada ciclo de planejamento é estabelecida uma estrutura para nortear a elaboração do documento que, em geral, envolve dimensões estratégicas, táticas e operacionais (BRASIL, 2011a).

- Dimensão Estratégica: precede e orienta a elaboração dos Programas Temáticos. É composta por uma Visão de Futuro, Eixos e Diretrizes Estratégicas.

- Dimensão Tática: define caminhos exequíveis para as transformações da realidade que estão anunciadas nas Diretrizes Estratégicas, considerando as variáveis inerentes à política pública e reforçando a apropriação, pelo PPA, das principais agendas de governo e dos planos setoriais para os próximos quatro anos. A Dimensão Tática geralmente é expressa nos Programas Temáticos e nos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Esta dimensão aborda as entregas de bens e serviços pelo Estado à sociedade.

- Dimensão Operacional: relaciona-se com a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues, sendo especialmente tratada no Orçamento.

Os Programas estabelecidos no PPA é um instrumento de organização e articulação de um conjunto de ações governamentais a partir do reconhecimento e a priorização de problemas, demandas ou oportunidades onde integra planejamento, orçamento e gestão com foco em um resultado estabelecido, que muitas vezes ultrapassam os limites setoriais e são trabalhados de forma transversal, coordenando processos que envolvem múltiplos setores, com responsabilidades compartilhadas para se chegar ao produto almejado. Um programa é implementado a partir da execução de ações para o alcance do objetivo definido (BRASIL, 2011a; IPEA, 2018c).

Em âmbito estadual e municipal o planejamento como instrumento obrigatório também é parte do processo de gestão pública, uma vez que as constituições de estaduais replicam o estabelecido na CF-88 e isso se aplica aos seus municípios.

Em consonância com o processo de planejamento estão os de monitoramento e avaliação. Além dos Planos, são elaborados anualmente os relatórios de gestão que possibilitam o acompanhamento das estratégias definidas no PPA e permitem analisar como caminham as ações

estabelecidas e subsidiar o aprimoramento de estratégias para o efetivo alcance dos resultados estabelecidos no Plano Plurianual. Assim, os relatórios são instrumentos imprescindíveis na implementação de políticas públicas setoriais.

As políticas setoriais que permeiam o SINPDEC, SUS e SUAS são permeadas de objetos que possuem caráter transversal. A gestão de risco de desastres, incluindo inundações, envolvem diversos atores governamentais. As ações de saúde, trazendo como exemplo a atenção básica, é permeada de articulações com outros entes para reduzir os impactos à saúde – saneamento é um deles – e, por fim, a proteção social está voltada para grupos em situação de vulnerabilidade, que carecem de atendimento de saúde e, quando em situações de inundações, se tornam ainda mais vulneráveis. Nesse contexto, muitos dos programas com coordenação atribuída a um ente governamental, envolve diversos outros na sua implementação.

### 2.2.1. Plano Plurianual 2004-2007

O primeiro PPA dessa série é intitulado Plano Brasil de Todos e foi construído a partir do desafio de eliminar a fome e a miséria. A orientação para elaboração do PPA 2004-2007 trouxe recomendações para amplo debate com a sociedade, buscando apresentar o planejamento de forma transparente, solidário e dotado de corresponsabilidade e teve uma construção coletiva, a partir de discussões diretas entre a sociedade civil organizada e outras representações (organizações representativas de trabalhadores, urbanos e rurais, empresários dos diversos ramos de atividade econômica, das diferentes igrejas, de movimentos sociais e organizações não governamentais, relacionados a diversos temas tais como cultura, meio ambiente, saúde, educação, comunicação social, dentre outros) e os órgãos governamentais responsáveis pelas políticas públicas.

Partiu de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo pautada em três megaobjetivos: a) inclusão social e redução das desigualdades sociais; b) crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais; c) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia (BRASIL, 2004).

Os problemas fundamentais a serem enfrentados são a concentração social e espacial da renda e da riqueza, a pobreza e a exclusão social, o desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania, a degradação ambiental, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras. Programas sociais e de construção da cidadania são absolutamente necessários para gerar as condições de erradicação da pobreza, do analfabetismo, do trabalho precoce, da mortalidade infantil, da discriminação racial, da mulher, e das minorias, para garantir o acesso universal e de qualidade aos serviços de saúde, educação e cultura, e a condições dignas de moradia e transporte. Mas são insuficientes, porque o ataque apropriado à exclusão social e à má distribuição da renda exige também crescimento sustentado, com a geração de riqueza em escala suficiente para elevar o volume de investimentos e a massa salarial do País (Brasil, 2004; Anexo I, p. 4)

Para a materialização desse planejamento foram estabelecidas seis dimensões em torno dos três megaobjetivos: social, econômica, regional, ambiental, cultural e democrática. Isso resultou em 30 desafios a serem enfrentados a partir de 374 Programas e cerca de 4.300 ações (BRASIL, 2004). Destes, O Ministério da Integração Nacional - MI foi responsável por 15 programas, o Ministério da Saúde - MS por 25 e o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS por 14.

#### PLANO BRASIL DE TODOS

Megaobjetivos ⇒ Desafios ⇒ Diretrizes ⇒ Programas ⇒ Ações ⇒ Metas

ELIMINAR A FOME E A MISÉRIA

O PPA 2004-2007 inova quando inclui em sua discussão atores não-governamentais e consolida seu processo de elaboração a partir de uma metodologia participativa e descentralizada, com atividades nos 26 estados da federação e no Distrito Federal, no envolvimento dos profissionais que atuam nos diversos setores governamentais e ainda de representantes da sociedade civil (IPEA, 2018c). No entanto, mesmo nas abordagens em que exige a transversalidade de políticas públicas, não se apresenta de forma clara no documento.

#### 2.2.2. Plano Plurianual 2008-2011

O PPA 2008-2011 foi estabelecido pela Lei nº 11.653/2008 e, além de manter os aspectos apresentados no plano anterior, propõe uma organização pragmática dividindo os Programas em duas categorias: a) Finalísticos e b) de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais. Organiza as ações em três eixos: a) crescimento econômico; b) agenda social e c) educação de qualidade.

Nesse contexto, o Programa é o instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido, onde os Programas Finalísticos envolvem a oferta bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores enquanto que os Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais são voltados para a oferta de serviços ao Estado, incluindo a gestão de políticas e o apoio administrativo (BRASIL, 2008b).

Além dos Programas, foram estabelecidas ainda as ações como instrumento de programação contribuindo para o atendimento ao objetivo de um programa - orçamentária ou não-orçamentária -, sendo a orçamentária classificada, conforme a sua natureza, em Projeto, Atividade ou Operação Especial (BRASIL, 2008b).



a) Projeto: envolve um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;

b) Atividade: envolve um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

c) Operação Especial: despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo federal, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Essa última se apresenta como inovação neste plano que contou ainda com uma lista de ações integrantes do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), que permeavam diversas outras medidas em todo o Plano (BRASIL, 2008b; IPEA, 2018c).

A estruturação do Plano é estabelecida articulando a dimensão estratégica com a tático-operacional. A primeira aponta os dez objetivos macro do Governo Federal em uma visão de longo prazo, a segunda estabelece os objetivos setoriais, onde se encontram os programas e ações do PPA, estruturados em 306 Programas - 215 Programas Finalísticos e 91 Programas de Apoio às Políticas Públicas. Destes, 14 de responsabilidade do MI, 26 do MS e 6 do MDS (BRASIL, 2008b).

## DESENVOLVIMENTO COM INCLUSÃO SOCIAL E EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

Dimensão Estratégica ⇒ Objetivos do Governo Federal

Dimensão Tático-Operacional ⇒ Objetivos Setoriais ⇒ Programas ⇒ Ações

### 2.2.3. Plano Plurianual 2012-2015

O PPA 2012-2015 foi estabelecido pela Lei nº 12.953/2014 e passou por significativas alterações metodológicas em sua elaboração e estrutura, quando apresenta-se a partir de uma Dimensão Estratégica, apontam os Programas, os Objetivos e as iniciativas, no entanto não detalha as ações, que são apresentadas apenas nos orçamentos, vinculadas aos Programas. Mantém em sua elaboração a articulação federativa e a participação da sociedade civil e estabelece uma Dimensão Tática que incluem programas temático agrupando as políticas públicas em a) políticas sociais (26 itens); b) políticas de infraestrutura (15 itens); c) políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental (18 itens); e d) políticas e temas sociais (7 itens) (BRASIL, 2011b).

A reformulação da organização do plano visa a delimitação dos objetivos para facilitar a relação entre as dimensões estratégica, tática e operacional apresentadas pelo governo.

## PLANO MAIS BRASIL

Macrodesafios ⇒ Dimensão Estratégica ⇒ Programas ⇒ Objetivos ⇒ Iniciativas

A lei foi composta por quatro anexos: Anexo I - Programas Temáticos; Anexo II - Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; Anexo III - Empreendimentos Individualizados como Iniciativa e um último onde foram estabelecidas as Agendas Transversais, pactuadas com a sociedade civil organizadas, a partir do Fórum Interconselhos, que reuniu diversos conselhos nacionais e entidades representativas da sociedade na elaboração do PPA, para propiciar uma visão sistematizada das ações de governo para públicos ou temas específicos e propiciando outra perspectiva para seu monitoramento, conforme Tabela 2 (BRASIL, 2011b).

Tabela 2. Agendas Transversais no PPA 2012-2015

<b>Agenda Transversal</b>	<b>Programas</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Metas</b>	<b>Iniciativas</b>
1. Brasil maior	15	56	101	
2. Brasil sem miséria	10	16	23	
3. Água	20	50	129	205
4. Ciência, tecnologia e inovação	33	77	201	
5. Criança e adolescente	17	30	92	
6. Desenvolvimento regional	15	30	73	
7. Desertificação, produção e de uso de recursos hídricos e combate à pobreza	6	16	36	
8. Fórum desenvolvimento econômico	29	98	222	
9. Geoinformação	21	32	84	
10. Igualdade racial e comunidades quilombolas	18	41	84	
11. Juventude	16	26	83	
12. Meio ambiente	41	113	376	
13. Organização produtiva, inovação, território, desenvolvimento regional e socioambiental	24	34	62	
14. Pessoas com deficiência	16	24	51	
15. Políticas para as mulheres	21	50	211	
16. Políticas para idoso	12	20	52	
17. Políticas para os objetivos do milênio	41	144	598	
18. Políticas para prevenção, atenção e reinserção social de usuários de crack, álcool e outras drogas	9	15	46	
19. População em situação de rua.	9	9	17	
20. População LGBT	6	9	14	
21. Povos indígenas	12	27	100	
22. Segurança alimentar e nutricional	21	55	236	
<b>Total</b>	<b>412</b>	<b>972</b>	<b>2891</b>	<b>205</b>

Fonte: (BRASIL, 2011b)

#### 2.2.4. PPA 2016 a 2019:

O PPA 2016-2019 foi instituído pela Lei nº 13.249/2016 e dá continuidade às inovações apresentadas no anterior, principalmente metodológica, e aponta que a mudança de

estrutura se dá no intuito de interpretar a realidade na qual o plano é implantado e adaptar-se às especificidades de cada política bem como promover uma melhor comunicação dos compromissos do governo para a sociedade. As mudanças se deram no reforço na estrutura de uma Dimensão Estratégica (visão de futuro, eixos e diretrizes) e em uma Dimensão Pragmática, na qualificação dos Programas Temáticos, objetivos e metas (BRASIL, 2015b; IPEA, 2018c).

Sua visão de futuro aponta para uma sociedade inclusiva, democrática e mais igualitária e uma economia sólida, dinâmica e sustentável e quatro eixos estratégicos: 1) Educação de qualidade; 2) Inclusão social e redução de desigualdades; 3) Ampliação da produtividade e da competitividade da economia; e 4) Fortalecimento das instituições públicas, com participação e controle social (BRASIL, 2015b) .

#### PLANO DESENVOLVIMENTO, PRODUTIVIDADE E INCLUSÃO SOCIAL

Dimensão Estratégica: Visão de Futuro ⇒ Cenário Macroeconômico ⇒ Eixos Estratégicos ⇒

Diretrizes Estratégicas

Dimensão Tática: Programas Temáticos ⇒ Objetivos

#### 2.2.5. Programas de interesse da pesquisa – Planos Plurianuais

Analisando o PPA do período de 2007 a 2017, a partir de um recorte de programas de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional - MI, Ministério da Saúde - MS e Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, foram identificados 19 Programas envolvidos de forma direta ou indireta na gestão de risco de inundações, conforme Tabela 3.

Tabela 3. Programas de interesse da pesquisa a partir dos PPA

ÓRGÃOS E PROGRAMAS	PLANO PLURIANUAL
<b>Ministério da Integração Nacional</b>	
Conservação e Gestão de Recursos Hídricos	2012 - 2015
Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial	2008 - 2011
Drenagem Urbana Sustentável	2004-2007
Gestão de Riscos e de Desastres	2016 -2019
Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	2012 - 2015
Infraestrutura Hídrica	2008 - 2011
Integração de Bacias Hidrográficas	2004-2007
Mudanças Climáticas	2012 - 2015; 2016 -2019
Prevenção e Preparação para Desastres	2008 - 2011
Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres	2004-2007
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Integração Nacional	2012 - 2015; 2016 -2019
Resíduos Sólidos	2012 - 2015
Resposta aos Desastres	2004-2007
Resposta aos Desastres e Reconstrução	2008 - 2011

<b>ÓRGÃOS E PROGRAMAS</b>	<b>PLANO PLURIANUAL</b>
Saneamento Básico	2016 -2019
<b>Ministério da Saúde</b>	
Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	2008 - 2011
Atenção à Saúde da População em Situações de Urgências, Violências e outras Causas Externas	2008 - 2011
Atenção Básica em Saúde	2004-2007
Ciência, Tecnologia e Inovação	2012 - 2015; 2016 -2019
Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde (RAP 2007)	2008 - 2011
Gestão da Política de Saúde	2008 - 2011
Implementação da Política de Promoção da Saúde	2008 - 2011
Participação Popular e Intersetorialidade na Reforma Sanitária e no Sistema Único de Saúde	2004-2007
Participação Popular e Intersetorialidade na Reforma Sanitária e no Sistema Único de Saúde	2008 - 2011
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde	2012 - 2015; 2016 -2019
Recursos Hídricos	2016 -2019
Vigilância Ambiental em Saúde (RAP 2007)	2004-2007; 2008 - 2011
Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde	2004-2007
Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis (RAP 2007)	2004-2007; 2008 - 2011
Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos	2008 - 2011
<b>Ministério do Desenvolvimento Social</b>	
Bolsa Família	2012 - 2015
Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	2016 -2019
Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	2012 - 2015
Gestão da Política de Assistência Social	2004-2007
Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	2004-2007; 2008 - 2011
Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais	2016 -2019
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário	2016 -2019
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	2012 - 2015
Proteção Social Básica	2004-2007; 2008 - 2011
Proteção Social Especial	2004-2007; 2008 - 2011
Sistema Único de Assistência Social	2004-2007
Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família	2004-2007; 2008 - 2011

Fonte: Ministério da Economia, 2019

É nítida, a partir da análise da metodologia de elaboração, da forma e conteúdo dos Planos Plurianuais o esforço para torna-lo instrumento de efetivo planejamento para Estado. No entanto, mesmo com a inserção de temáticas transversais que perpassam por diversos entes governamentais, ainda não é possível visualizar, a partir dos documentos, a transversalidade das ações e a articulação intersetorial para a sua implementação. Os aperfeiçoamentos apontados a cada novo PPA e em seu processo de elaboração não implicaram uma mudança substantiva no processo de institucionalização de mecanismos de planejamento (IPEA, 2018c). Apesar de toda a evolução observada na forma de coordenação dos planos plurianuais, ainda há a necessidade de se estabelecer instrumentos e práticas capazes de oferecer uma atuação articulada, reduzindo as

sobreposições ou divergências de ações na execução dos PPA. O arranjo da Administração Pública ainda não conseguiu tornar sua atuação efetivamente transversal e continua implementando políticas públicas de forma fragmentada, verticalizada e setorial conjugadas a partir de quadros de despesas, sem incorporação integrada de planejamento (CARDOSO JR.; SANTOS; PIRES, 2015; IPEA, 2018c).

O parágrafo 4º do artigo 165 da CF-88 estabelece que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais deverão ser elaborados em consonância com o PPA e isso se aplica para as demais esferas de governo (BRASIL, 1988).

É importante ressaltar que nem todas as ações desenvolvidas no âmbito das políticas públicas setoriais são apresentadas no PPA. Mesmo de alguma forma vinculadas às diretrizes apresentadas no Plano Plurianual, para se efetivar o desenvolvimento das ações, outros instrumentos de planejamento são utilizados, tanto em âmbito federal, pelos Ministérios, quanto nos estados e municípios.

É recorrente o lançamento de “prioridades de governo”, tanto no âmbito da Presidência da República quanto ministeriais, em paralelo ao que é estabelecido no PPA e isso perpassa por diversas gestões no Brasil, conforme apontou Garcia (2012) quando afirma que:

Em janeiro de 2007, ano de elaboração do plano, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é anunciado ao país, indicando os projetos prioritários para o desenvolvimento nacional. Em abril de 2007, tem início a construção da Agenda Social em processo coordenado pela Casa Civil, que ocorreu em paralelo à elaboração do PPA 2008-2011. Mais ou menos nessa época, o Ministério da Educação (MEC) estava aprontando o Plano de Desenvolvimento da Educação, também de forma dissociada da montagem do PPA. O MP teve de ser criativo para incorporar nominalmente as três iniciativas na mensagem que encaminhava o PPA ao Congresso Nacional (GARCIA, 2012, p. 13).

Esse é um dos aspectos que apontam que o PPA não consegue alcance para efetivamente contemplar a complexidade do mundo material e deixa evidente que é uma instrumento relevante, mas apresenta limites significativos e ainda, apesar dos esforços para torná-lo flexível e transversal, seus programas não pautam necessariamente a definição orçamentária, pois as ações previstas continuam setoriais, vinculado a pastas ministeriais específicas, bem como aos inflexíveis mecanismos de prestação de contas (GARCIA, 2012). Instrumentos de planejamento em si não são capazes de uma entrega oportuna de políticas públicas, é necessário o compromisso do dirigente, a preparação do corpo técnico e a disponibilidade de recursos materiais e imateriais adequados à execução das ações, considerando os problemas reais, de forma descentralizada.

A articulação dos planejamentos nas instâncias federal, estaduais e municipais visa uma conversão de visões estratégicas para objetivos e metas desses planos considerando como

diretrizes de adaptação ter como características serem dinâmicos e flexíveis, aplicáveis a diferentes recortes territoriais que coadunem a planos e políticas nacionais, regionais e locais.

Assim, tanto em âmbito federal quanto nos Estados e Municípios outros instrumentos de planejamento são utilizados para nortear a atuação setorial, incluindo as áreas de Proteção e Defesa Civil, Saúde e de Assistência Social.

### 2.3. Outros mecanismos de planejamento nas instâncias federativas: SINPDEC, SUS e SUAS

Na análise da regulamentação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, da Política Nacional de Saúde e da Política Nacional de Assistência Social foram identificados outros instrumentos de planejamento com abrangência nas três esferas de gestão (federal, estadual e municipal), em diferentes formatos.

#### 2.3.1. SINPDEC

A menção a planos de ação no âmbito do SINPDEC é observada na Lei 12.608/2012, quanto estabelece como competência da União a instituição do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, o que é reforçado na Lei 12.983/2014, que dispõe sobre transferências de recursos da União aos Estados, DF e Municípios para ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres. Nela, é responsabilidade da União a definição de diretrizes e a aprovação de planos de trabalho para ações preventivas e de recuperação apresentados pelos entes federativas que norteiam esse repasse de recursos (BRASIL, 2014b). Esses planos são específicos para áreas passíveis de serem atingidas por desastres, ou efetivamente atingidas.

A regulamentação de Proteção e Defesa Civil e seus documentos norteadores abordam instrumentos de planejamento da área como mecanismos interrelacionados e convergentes, que buscam garantir um processo contínuo e permanente de gestão de risco de desastres. Apontam ainda que são utilizados para implementar os objetivos, diretrizes e ações da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, no âmbito da União, dos Estados, Distrito Federal e dos municípios a partir de planos elaborados em âmbito nacional, estadual e municipal, conforme Quadro 7 (BRASIL, 2017c).

Quadro 6. Instrumentos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

Natureza	Instrumento	Nível de Gestão		
		Federal	Estadual	Municipal
Instrumentos de Planejamento e Gestão	Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil	X		
	Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil		X	
	Plano Municipal de Proteção e Defesa Civil		X	X

	Sistema de Informações e Monitoramento de Desastres	X	X	X
	Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos	X	X	X
Instrumentos de Implementação (Operacionais)	Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil	X	X	X
	Plano de Resposta		X	X
	Plano de Implantação de Obras e Serviços	X	X	X
	Plano de Recuperação		X	X
Instrumentos Financeiros	Recursos Orçamentários da União, Estados e Municípios	X	X	X
	Fundos de Proteção e Defesa Civil da União, dos Estados e dos Municípios	X	X	X
	Transferência de recursos da União	X		

Fonte: (BRASIL, 2017c)

Em pesquisa realizada em 2017 foi identificado que apenas 11,7% dos municípios brasileiros possuíam plano municipal de redução de risco como instrumentos de planejamento que contemplavam prevenção de desastres naturais. Nesse cenário, a Região Norte registrou apenas 8,9% dos municípios com planos e o Amazonas identificou 12 dos 62 municípios (19,4%) com esse mecanismo de gestão (IBGE, 2017).

Apesar desses instrumentos de planejamento constarem da legislação, ainda não foram regulamentados nem inseridos em uma sistemática de implementação cotidiana e assim, cada ente federativo o desenvolve conforme as prioridades estabelecidas em sua esfera de campo de gestão.

Na esfera federal, em 2012, foi lançado o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais – 2012/2014 com o objetivo de garantir segurança às populações que vivem em áreas suscetíveis a ocorrências de desastres naturais. Esse Plano estabeleceu investimento em ações agrupadas em quatro eixos (BRASIL, 2012b):

- Prevenção: contemplava obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) voltadas à redução do risco de desastres naturais (drenagem, contenção de encostas e controle de inundações). Inclui ainda ações de combate aos efeitos da seca (construção de barragens, adutoras e sistemas urbanos de abastecimento de água);
- Mapeamento: identificação de áreas de risco de deslizamentos e enxurradas em 821 municípios e mapeamento de risco hidrológico em 26 estados e no Distrito Federal.
- Monitoramento e alerta: estruturação, integração e manutenção da rede nacional de monitoramento, previsão e alerta com a operação integrada do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (Cemaden), coordenado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), e do Cenad, vinculado ao Ministério da Integração;

- Resposta: ações coordenadas intersetoriais de planejamento e resposta a ocorrências de desastres (equipes de pronta-resposta; recursos adicionais, simplificação de processos de compra emergencial, estabelecimento de mecanismos ágeis de repasse de recursos financeiros).

Apesar de sua importância como uma iniciativa estruturante da gestão de risco de desastres, foi uma ação apontada como prioritária, de início, mas que foi amenizada ao longo do tempo, resultando hoje em programas pontuais estabelecidos no PPA e muitos dos resultados apontados como relevantes, acabou não se efetivando na prática.

Os demais instrumentos de planejamento citados, se foram elaborados, não se encontram publicizados, pois não foram identificados na esfera federal, tampouco no estado do Amazonas e nos municípios de Manaus e Anamã.

### 2.3.2. SUS

No âmbito do SUS, os instrumentos formais para o planejamento e gestão são o Plano de Saúde e suas respectivas Programações Anuais e o Relatório de Gestão (BRASIL, 1990). Assim, o processo de planejamento e orçamento do SUS é estruturado de forma ascendente, iniciando-se no município, passando pela esfera estadual até chegar ao Ministério da Saúde, na esfera federal quando, são estabelecidos os Plano Municipal de Saúde, o Plano Estadual de Saúde e o Plano Nacional de Saúde, ambos com vigência de quatro anos. Esses planos são a base das atividades e programações de cada nível e seu financiamento será previsto na respectiva proposta orçamentária.

As diretrizes para a elaboração dos Planos de Saúde são estabelecidas pelo Conselho Nacional de Saúde, observando características epidemiológicas e a organização dos serviços em cada jurisdição administrativa e a transferência de recursos para a execução de ações que não estejam no Plano de Saúde é proibida, exceto em caso de situações de emergência ou de calamidade pública, na área de saúde (BRASIL, 1990).

Na Política Nacional de Saúde é estabelecida as Comissões Intergestores Bipartite (estadual e municipal) e Tripartite (federal, estadual e municipal), que são os foros de negociação e pactuação entre gestores do SUS, inclusive do Plano de Saúde, previamente elaborados e aprovados pelos Conselhos de Saúde, em suas respectivas jurisdições, outro ente obrigatório da estrutura do SUS.

Segundo o Ministério da Saúde, o Plano Nacional de Saúde vem ocupar uma lacuna existente entre as ferramentas de gestão de cada esfera de governo, principalmente o PPA e o orçamento, insuficientes para articular as ações das várias esferas de governo em busca da



integralidade da atenção e da efetividade e eficiência das mesmas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2004).

Foram identificados Planos Nacionais de Saúde dos períodos 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015 e 2016-2019, em formatos diversos, onde ressaltam a relevância de articulação intersetorial e interinstitucional para a melhoria das condições de saúde e da prestação dos serviços de saúde. Destes, nos Planos de 2012-2015 e 2016-2019, apesar de não ter metas e ações específicas, apontam a ocorrência de desastres como um problema de saúde pública, dentre eles, as inundações.

Quanto aos Planos Estadual de Saúde - PES do Amazonas, não foi identificada disponibilidade do Plano do biênio 2008-2009 e foram analisados os seguintes PES: 2006-2007; 2010-2011; 2012-2015 e 2016-2019. Na caracterização das condições socio sanitárias, aponta as inundações como um sério risco à saúde pública no Estado, atingindo diversos municípios, e que a coordenação das ações de saúde em desastres é de responsabilidade da Fundação de Vigilância em Saúde. Cita ainda o estabelecimento de uma estratégia para atendimento emergencial aos municípios atingidos pelas cheias, com a substituição de unidades de saúde tradicionais por unidades fluviais, nos municípios de Anori, Anamã, Barreirinha, Caapiranga e Careiro da Várzea. Ressaltam que no processo de avaliação das metas geralmente não são considerados os desafios que se apresentam na região, a exemplo das grandes distâncias (que denominam de “fator amazônico”, a baixa densidade demográfica, o difícil acesso nas áreas rurais dos municípios, a sazonalidade dos rios com o ciclo das cheias e secas, contribuindo para os altos custos operacionais para o desenvolvimento das ações de saúde (SUSAM, 2012 e SUSAM, 2016)

Em âmbito municipal, em Manaus, foram analisados os Planos Municipais de Saúde do período 2010-2013; 2014-2017, uma vez que períodos anteriores não está disponível. Os planos se iniciam com uma análise de situação de saúde, incluindo o perfil epidemiológico, de Manaus e a cada período apresenta uma organização diferente, sendo o primeiro por eixos de atuação e o segundo por problemas. No primeiro período o documento não faz referência às inundações em Manaus mas aponta a necessidade de estruturar o atendimento fluvial enquanto o segundo plano aponta a manutenção da capacidade de resposta às emergências e desastres como necessária e define como meta a implantar o Programa Vigidesastres (SEMSA, 2010 e SEMSA, 2014).

Para o município de Anamã, foi analisado os Plano Municipal de Saúde de 2014-2017, único disponível que ressalta que as ações previstas no documento podem proporcionar maior integração entre os órgãos envolvidos. Ressalta em sua caracterização local que o município possui 95% da área territorial em área de várzea e 5% de área de terra firme, locais onde reside a maioria da população, os quais são afetados pela sazonalidade da enchente dos rios. Destaca ainda

que o ciclo sazonal das cheias interfere diretamente na dinâmica da cidade e incorre em risco adicional à saúde e apresenta ações de fortalecimento da capacidade de atendimento fluvial (unidade básica fluvial, estruturação de posto de saúde em comunidades mais distantes da sede), apesar de não apontar iniciativas para a gestão de risco de inundações no âmbito da saúde (SMS-ANAMÃ, 2014).

Apesar de abordar superficialmente a atuação em articulação com outros atores, nenhum dos planos apresentam de forma sistemática como se dá essa ação.

### 2.3.3. SUAS

Assim como ocorre no SUS, a Política Nacional de Assistência Social estabelece como instrumentos de gestão e ferramentas de planejamento técnico-financeiro o Plano de Assistência Social (PAS), o Orçamento e o Relatório Anual de Gestão e isso se aplica as esferas federal, estadual e municipal. As Normas Operacionais Básicas do SUS estabelecem que o repasse de recursos financeiros estão vinculados a criação e funcionamento do Conselho, a elaboração do Plano e o estabelecimento do Fundo de Assistência Social. As pactuações se dão no âmbito das Comissões Intergestores Tripartite - CIT e Bipartite - CIB (BRASIL, 2012c).

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS faz referência a dois planos decenais de assistência social – Planos I e II, no entanto, apenas o período 2016-2026 está disponível. Neste documento é mencionado que para o enfrentamento de situações de emergências e calamidades públicas decorrentes de desastres, foi regulamentado, por meio da Portaria GM nº 90, de 3 de setembro de 2013, o cofinanciamento federal para a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, no intuito de garantir os entes federados o reconhecimento destes eventos como um problema para a assistência social e apontar a necessidade de apoio técnico e financeiro para a manutenção de acolhimento provisório de famílias desalojadas ou desabrigadas (BRASIL, 2016b).

Como um de seus objetivos estratégicos estabelece a qualificação dos diagnósticos e estabelecimento de um sistema nacional que integre parâmetros para a estruturação de ações socioassistenciais voltadas à atenção em situações de desastres e assegure cofinanciamento específico e estratégias diferenciadas para as provisões nestes casos, considerando sua natureza diversa e a necessidade de preparar os territórios para eventos cíclicos (BRASIL, 2016b).

Quanto ao planejamento de assistência social no Estado do Amazonas, e nos municípios de Manaus e Anamã, apesar de acesso a notícias sobre seus Planos de Assistência Social e a referência a eles constar na pesquisa do IBGE que trata do Perfil Nacional dos Municípios, não foram localizados para consulta, impossibilitando a análise de seu conteúdo.

## **2.4. Dimensão material: mecanismos de avaliação: relatórios de gestão**

A gestão de políticas públicas exige dos entes governamentais um acompanhamento contínuo no intuito de, dentre outros aspectos, identificar se a implementação das ações segue o curso planejado, se os resultados estabelecidos serão alcançados e identificar ainda desafios inesperados que pode influenciar uma mudança de curso.

O planejamento é um processo dinâmico e cada vez mais participativo, sendo no SUS e SUAS obrigatória a participação da sociedade e no SINPDEC, apesar de não ter isso expresso em regulamentação, quando se estabelece o lema que “defesa civil somos todos nós” e que no Sistema estão previstos os Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil – NUPDEC, infere-se que a participação da sociedade também se insere no planejamento (BRASIL, 1990, 1993, 2012a)

Os relatórios de gestão são instrumentos de comunicação, de prestação de contas e de transparência e precisam ser capazes de apontar como se deu a sua execução, apesar de esta não ser uma tarefa simples. É um dos principais mecanismos para apresentar a todos os interessados em determinada política pública, incluindo a sociedade, que o Estado está atuando.

### **2.4.1. SINPDEC**

A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC elabora anualmente um relatório de gestão, disponível a partir de 2011, onde contam objetivos e metas institucionais, execução orçamentária e instrumentos de transferência de recursos financeiros, convênios e contratos, além de outras despesas e deliberações do Tribunal de Contas da União no exercício.

Dentre os aspectos mais relevantes apresentados nesses documentos, são apontadas como estratégias imprescindíveis para o fortalecimento da articulação ampla e a ampliação da visibilidade das ações do setor a realização das Conferências Nacionais de Defesa Civil e do Fórum Nacional de Defesa Civil. Aponta ainda a efetiva atuação do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil como crucial para reunir os diversos órgãos que compõem o Sistema e com isso induzir recomendações de ações integradas e intersetoriais.

Dentre os avanços apresentados, destacam-se a melhoria no processo de reconhecimento de decretos de SE ou ECP, dos mecanismos de repasse de recursos, por meio da implantação do Cartão de Pagamento de Defesa Civil – CPDC além de uma diversidade de outros instrumentos: convênios, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação e termo de compromisso.

É recorrente nos documentos a necessidade de promover ações para reduzir a vulnerabilidade a desastres por meio de políticas de prevenção e ampliar e qualificar a capacidade de resposta a desastres, que são inclusive objetivos estratégicos no âmbito da PNPDC, seguido de

definição do Programa Gestão de Riscos e Resposta a Desastres onde a indução da atuação em rede dos órgãos integrantes do SINPDEC, em âmbito nacional e internacional, visando à prevenção de desastre.

Nesse caso, apesar de passar uma ideia de envolvimento de todos os órgãos que compõem o Sistema, foca nos componentes de defesa civil de estados e municípios e não envolve de forma substantiva outros setores, a exemplo de Saúde e Assistência Social, que também compõem o SINPDEC. Apesar disso, na realização de cursos de capacitação, cita a inserção de agentes de saúde e meio ambiente, por exemplo, e relata o estabelecimento de um Protocolo de Ações Conjuntas entre o Ministério da Saúde e da Defesa para resposta a desastres.

Aponta nos relatórios as dificuldades enfrentadas ao longo dos exercícios para o cumprimento do planejamento estabelecido bem como o aprendizado a partir dessas dificuldades e ainda que o investimento em ações preventivas é menor que para ações de resposta aos desastres e na maioria das vezes os recursos efetivamente pagos ficam bem aquém dos empenhados.

Em âmbito estadual, o Governo do Estado do Amazonas divulga seus relatórios por meio do portal da transparência e o Subcomando de Ações de Defesa Civil não disponibilizou relatório próprio. Assim, para identificar as ações realizadas foram analisados os “relatórios de ação governamental” em que as ações de Defesa Civil são apontadas. Um dos pontos que o relatório apresenta é que o Subcomando é o primeiro do Brasil a fazer parte de uma Lei estadual de Mudanças Climáticas, instituída no Amazonas por meio da Lei nº. 3.135/2007, e chama a atenção para a possibilidade de mudança do comportamento de eventos climáticos extremos na região, em virtude de mudança do clima, o que leva a necessidade de adaptação, inclusive das populações ribeirinhas.

Aborda ainda o estabelecimento de plano de contingência para atendimentos aos municípios atingidos por desastres, inundações e seca, e o estabelecimento do Programa Estadual S.O.S enchente, coordenado pela Defesa Civil com a participação de diversos outros setores do governo: saúde, educação, produção rural, assistência social, dentre outros. O remanejamento de famílias de áreas de risco no entorno de igarapés também é apontado como avanço da redução do risco de desastres em Manaus, intitulado Programa Prosamim.

Em âmbito municipal, em Manaus não há relatórios de gestão consolidados disponíveis na Prefeitura, no entanto, por meio do Portal da Transparência do município é possível acessar informações desagregadas e a partir disso visualizar as ações programadas e executadas. Não é possível analisar as razões que levaram ao alcance ou não das metas estabelecidas nem as ações realizadas para o cumprimento destas, uma vez que são disponibilizadas apenas o detalhamento das despesas.

Identifica-se que o objetivo apresentado para o Programa Defesa Civil Atual no planejamento da Prefeitura de Manaus visa assistir o município com ações de redução dos impactos dos desastres, tanto no aspecto preventivo quanto na preparação para emergências, dividindo em quatro ações: prevenção a desastres; resposta a desastres, gestão do núcleo de proteção e defesa civil e gestão do projeto defesa civil nas escolas

Em Anamã, relatórios de gestão também não estão disponíveis para consulta. A Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil - COMDEC é vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito e não possui um programa específico ou é citada de forma no planejamento, tampouco nos relatórios de despesas, uma vez que estas se apresentam agrupadas. No entanto, nos documentos institucionais (PPA, LDO, LOA) constam informes que as despesas realizadas podem apresentar desvios, dentre outros fatores, pela ocorrência de epidemias, enchentes e outras situações de calamidade pública que demandem do poder público ações emergenciais.

Nos decretos municipais de situação de emergência ou estado de calamidade pública por inundações, também são ressaltadas que a unidade gestora do orçamento poderá ordenar despesas para custear as ações de defesa civil para o atendimento às necessidades identificadas, inclusive com dispensa de licitação. Autoriza a mobilização de todos os órgãos municipais para atuarem, sob a coordenação COMDEC, nas ações de resposta ao desastre, reabilitação do cenário e reconstrução.

#### 2.4.2. SUS

O Relatório Anual de Gestão – RAG apresenta os resultados alcançados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e orienta eventuais redirecionamentos no planejamento estabelecido. O PNS é a base para a definição das ações da Programação Anual de Saúde - PAS, as quais são avaliadas no RAG.

No período de 2011 a 2017, os RAG abordaram ações que contribuem indiretamente com a gestão de risco de inundações, considerando que não há pactuação de nenhuma ação específica nos PNS sobre essa temática. Dentre os aspectos abordados em âmbito federal vale destacar a ampliação da Rede Nacional de Alerta e Resposta as Emergências de Saúde Pública, a disponibilização de medicamentos e insumos estratégicos para atendimento a estados e municípios atingidos por desastres e aquisição de Unidades Móveis de Tratamento de Água – UMTA para serem alocadas nos estados para apoiar o abastecimento emergencial de populações atingidas por desastres, além da disponibilização de Unidades Móveis de Apoio ao Controle da Qualidade da Água – UMCQA, que também são utilizadas em situações de desastres para a redução do risco de exposição das pessoas à água contaminada.

O controle dos determinantes, riscos e danos à saúde de populações que vivem em determinados territórios, por meio do fortalecimento de ações de promoção e vigilância (controle de doenças e agravos), também é apontado como relevante pelos planos, incluindo ações de saúde ambiental e vigilância epidemiológica voltadas para o controle de doenças e agravos. Destaca ainda a implementação de ações de saneamento básico e saúde ambiental, de forma sustentável, para a promoção da saúde e redução das desigualdades sociais.

Os relatórios abordam também ações voltadas para populações do Campo, Águas e Florestas, no intuito de fortalecer o diálogo e a participação e controle social no SUS, principalmente enfocando temas transversais a exemplo de preservação da água e dos recursos naturais, saneamento rural, modo de produção de alimentos, segurança alimentar e nutricional, práticas de educação e sabedoria popular. Este é um dos aspectos que também poderia muito contribuir se trabalhadas com populações ribeirinhas como as do Amazonas.

As ações da Secretaria Estadual de Saúde do Amazonas – SES-AM foram disponibilizadas por meio dos RAG para o mesmo período (2011-2017) e inicia informando que para além de cumprir aos preceitos legais, a divulgação do relatório tem por objetivo a prestação de contas e publicizar as ações realizadas pela SES-AM.

Estabelece como uma das iniciativas relevantes no Estado o apoio aos municípios para a estruturação e fortalecimento da Atenção Primária, observando as diretrizes do cofinanciamento Tripartite para que o nível local tenha capacidade de atender a sua população no próprio município, apontando que longas distâncias (fator amazônico) são percorridas para atendimento fora do domicílio e isso justifica o apoio ao SUS local. Outro ponto que é mencionado nos documentos são as ações para a manutenção de estoques estratégicos bem como a garantia de um canal direto de comunicação entre a população e as instituições prestadoras de atendimento no SUS buscando ampliar os espaços de escuta e informação dos anseios da comunidade.

As ações vigilância em saúde (sanitária, epidemiológica e ambiental) também são apontadas de forma recorrente, visando a redução dos riscos de exposição da população e a promoção da saúde. Nesse contexto, chama a atenção para variabilidade no comportamento de doenças transmissíveis e atribui, em parte, a influência das inundações na ampliação de criadouros de mosquitos, já que estas afetam quase todos os municípios e provocam deslocamento de parte da população de suas áreas de origem.

Aponta que a SES possui um plano emergencial para atendimento aos municípios atingidos pela cheia, destacando a manutenção de assistência à saúde à população atingida, com substituição de unidades de saúde por unidades fluviais nos municípios de Anori, Anamã, Barreirinha, Caapiranga e Careiro da Várzea, uma vez que os hospitais tradicionais são inundados e ficam impossibilitados de funcionar. Ações preventivas para evitar o aumento de casos de

doenças de veiculação hídrica, como distribuição de hipoclorito de sódio, medicamentos e vacinas, além de orientações as famílias são medidas adotadas nessas situações.

A Secretaria Municipal de Saúde de Manaus disponibilizou relatórios também do período de 2011 a 2017 e aponta ações específicas voltas para a gestão de risco de desastres quando coloca como resultado alcançado a implantação do Programa Vigidesastres, sob a coordenação da Saúde Ambiental e a elaboração do plano de contingência para ações de saúde em situações de enchentes e um plano de monitoramento da qualidade da água para consumo humano durante cheias e vazantes. Além disso, ressalta os avanços na notificação, verificação e encerramento oportunos de notificações de eventos que podem culminar em uma emergência em saúde pública além do aperfeiçoamento da atenção primária, por meio a ampliação da cobertura da estratégia de saúde da família, essencial no atendimento às comunidades vulneráveis.

Os RAG disponibilizados pela Secretaria Municipal de Saúde de Anamá (2011-2017) onde é ressaltado diversas vezes o grande desafio que as inundações frequentes trazem para a saúde da população do município e informa que de forma recorrente a área urbana fica 100% inundada e 95% de todo o território municipal também fica submerso, dificultando sobremaneira a atuação das equipes de saúde e influenciando na ocorrência de doenças e agravos, principalmente doenças do aparelho respiratório e infecto-parasitárias, principalmente em menores de 5 anos.

O município é dependente financeiramente do Estado e da União para o seu funcionamento uma vez que a arrecadação gerada no próprio municípios não é suficiente para cobrir as despesas e investimentos. Apesar disso informa que contrapartida local em saúde é maior que 15%, valor estabelecido na regulamentação.

Destaca também que conta com 100% de cobertura do Programa de Saúde da Família - PSF e a rotina de visitas domiciliares pela equipe do PSF e agentes de endemias proporciona o controle da situação de saúde da população e ações de orientação e cuidados com a saúde, incluindo nos períodos de cheia e vazante. Para isso, mantém ações de capacitação dos profissionais que atuam na vigilância e na atenção primária.

Outro ponto ressaltado nos relatórios é a articulação com setores da prefeitura para o desenvolvimento de ações de resposta no período de enchentes, promovendo a união de vários parceiros em uma atuação conjunta.

#### 2.4.3. SUAS

Os relatórios de gestão no âmbito do SUAS também são elaborados a partir das programações estabelecidas no processo de planejamento. Para a análise, foram considerados os relatórios com diferentes periodicidades, dependendo da esfera de gestão, uma vez que não há um canal específico para a divulgação dessas informações em âmbito estadual e municipais.

Na esfera federal, foram analisados os relatórios do período de 2007 a 2017. Inicia-se ressaltando a necessidade de consolidar o SUAS e estruturar o órgão coordenador da Política Nacional de Assistência Social como primordial para a condução dos processos no âmbito do Sistema.

Ao longo desse período são nítidos os avanços apresentados nos relatórios sobre a inserção das ações de assistência social em situações de desastres. Além de um trabalho integrado com a Defesa Civil e outros órgãos que atuam nessa agenda, os documentos trazem ações estruturantes do SUAS para dotar os serviços de proteção social básica e proteção social especial de instrumentos que viabilizassem o apoio a estados e municípios, seja por ação direta ou por cofinanciamento, em situações de emergência ou calamidade pública.

São relatados ainda as experiências e expertises adquiridas a partir da atuação em grandes desastres, a exemplo dos que ocorreram em Santa Catarina (2008), Alagoas e Pernambuco (2010), Região Serrana do Rio de Janeiro (2011) e diversos outros de menor porte, mas que exigiu ações de assistência social.

O programa de Resposta aos Desastres e Reconstrução, do PPA 2008-2011 - que teve por objetivo promover o socorro e a assistência às pessoas afetadas por desastres, o restabelecimento das atividades essenciais e a recuperação dos danos causados, especialmente nos casos de situação de emergência e estado de calamidade pública reconhecidos pelo Governo Federal foi um marco relevante para a estruturação do SUAS para atuar nesses cenários e possibilitou dar início a organização dos processos, quando com o desastre que atingiu Alagoas e Pernambuco (2010) os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e Centros da Juventude e/ou de Atendimento à Criança e ao Adolescente -CJ-ACA foram destruídos, necessitando de ações de reconstrução. Foi estabelecido então programa destinadas ao atendimento emergencial em assistência social aos municípios.

Outro aspecto apresentado foi a elaboração do Protocolo Nacional para Proteção Integral de Crianças e Adolescentes em Situação de Desastres e do Protocolo Nacional para Proteção Integral de Pessoas com Deficiência em Situação de Desastres, instituídos por meio da Portaria Interministerial Nº 2, de 06/12/2012, o que possibilitou a articulação de parcerias interinstitucionais - comissões, comitês e grupos interministeriais – no intuito de discutir e fortalecer mecanismos e ferramentas de gestão de risco de desastres. O Protocolo envolveu os seguintes órgãos: Presidência da República, Ministérios da Integração Nacional, Justiça, Defesa, Educação, Saúde, Cidades e MDS.

A partir disso foi divulgada uma Instrução Operacional para orientar gestores locais na adoção de medidas emergenciais para o enfrentamento de situações adversas. Foram realizadas ações de acompanhamento e orientações técnicas junto a Estados e Municípios atingidos por



situações de calamidades e emergências, por meio de visitas técnicas, capacitações sobre regulamentação de benefícios eventuais, reprogramação de recursos e outros mecanismos previstos no SUAS. Estabeleceu-se então o Serviço de Proteção Social em Calamidades Públicas e Emergências, previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, sendo regulamentado pela Portaria MDS nº 90/2013, que é direcionado a indivíduos e famílias afetados por desastres, em complementaridade às ações de defesa e proteção civil, assegurar provisões de ambiente físico, recursos materiais e humanos e trabalho social para famílias e indivíduos desabrigados ou desalojados em virtude de desastres.

A proteção social básica prevê ações de redução da pobreza e das vulnerabilidades sociais com o atendimento a famílias em situação de risco também contribui para um menor impacto decorrente de desastres e a proteção social especial prevê serviços para promover a reintegração do indivíduo

A Assistência Social do Estado do Amazonas e dos municípios de Manaus e Ananã não tem seus relatórios de gestão disponíveis, o que impossibilitou a análise dos conteúdos. O órgão federal de gestão do SUAS disponibiliza, por meio de sua página web, um Relatório de Programas e Ações, no entanto, estes não apresentam ações desenvolvidas pelos entes federativos e sim pelo órgão central direcionadas à unidade da federação.

Ao longo da identificação e análise dos documentos apresentados neste capítulo, algumas iniciativas se destacaram. A primeira foi o Programa de Vigilância em Saúde dos Riscos Associados aos Desastres -Vigidesastres, estabelecido pelo Ministério da Saúde e as Secretarias de Saúde implementam e a Operação Cheia ou SOS Enchente, da Secretaria de Saúde e Manaus, esta, detalhada no tópico a seguir.

### **3. INICIATIVAS LOCAIS: MANAUS – A OPERAÇÃO CHEIA OU SOS ENCHENTE**

As inundações sazonais em Manaus apresentam-se como um problema que é parte do cotidiano das pessoas e das instituições que possuem responsabilidades de atendimento à população.

A Prefeitura de Manaus, no intuito de promover uma ação coordenada na preparação e resposta às inundações, instituiu a “Operação SOS-Enchente” ou “Operação Cheia”, coordenada pela Defesa Civil municipal e tendo as demais instituições envolvidas nessa operação convocadas pelo Gabinete de Gestão Integrado Municipal– GGIM, que foi criado por lei 2010 com o objetivo de articular a integração com órgãos Federais, Estaduais e Municipais, visando apoio direto na organização, planejamento e cumprimento das atividades sociais, esportivas, culturais, saúde, moradia e segurança pública, fazendo parte do organograma da Casa Militar da Prefeitura de Manaus.

A Operação SOS-Enchente geralmente tem início em janeiro no intuito de integrar e estabelecer o planejamento das atividades que diversos órgãos e instituições do município, cada um desenvolvendo as ações que são de sua competência legal, conforme a atribuição institucional. Os principais setores envolvidos, que não se restringe aos entes municipais, são as Secretarias Municipais de Infraestrutura - SEMINF, da Mulher, Assistência Social e Cidadania – SEMASC, do Meio Ambiente e Sustentabilidade –SEMMAS, da Saúde -SEMSA, da Educação – SEMED, de Limpeza Pública – SEMULSP, de Engenharia e Fiscalização de Trânsito – MANAUSTRANS, Guarda Municipal e o órgão coordenador da Política Ambiental do Amazonas, conforme Figura 21.

Figura 21. Composição dos atores da Operação SOS-Enchente em Manaus.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de reuniões com a Defesa Civil de Manaus.

A Operação SOS-Enchente é dividida em três fases: primeira fase: de janeiro a março; segunda fase: de abril a maio e a terceira fase: de junho e julho-agosto.

Na primeira fase se inicia a operacionalização do trabalho com o acionamento das reuniões de planejamento do GGIM e, a partir disso, é realizado o levantamento e monitoramento das áreas afetadas. Entre abril e maio ocorre a segunda fase, em que são realizadas a construção de meios de acesso (passarelas), o cadastramento das famílias afetadas, a limpeza dos ambientes e as atividades de desratização e desinsetização para o controle de pragas. A terceira fase se dá no período mais crítico da cheia, entre junho e agosto quando se inicia o pagamento do auxílio aluguel, com reforço em panfletagens com orientações às famílias sobre o cuidado com o contato com a água e demais riscos oferecidos pela cheia, entrega de donativos, limpeza e descontaminação de ambientes, decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública, a depender da dimensão da inundação, e solicitação de recursos do Governo Federal.

A atuação das equipes das diversas instituições que operacionalizam as ações da Operação Cheia demonstra ampla capacidade de articulação e atuação interinstitucional, conforme necessidades prévias analisadas e de acordo com o plano de contingência estabelecido. Apresenta-se como uma experiência relevante na gestão de risco de inundações e demonstra que a organização, a articulação e a transversalidade das ações possibilitam atender com mais qualidade comunidades em situação de vulnerabilidade. A Figura 22 apresenta alguns momentos dessa atividade.

Figura 22. Mosaico de imagens da equipe da Operação Cheia em Campo



Fonte: Defesa Civil de Manaus, 2018

O ponto inicial para nortear essa organização é a emissão dos alertas de cheia no Rio Negro pelo Serviço Geológico do Brasil – CPRM.

Segundo o CPRM, as inundações em Manaus e entorno tem origem na contribuição do Rio Solimões e seus afluentes da margem direita e, em menor importância, aos tributários da margem esquerda.

Um dos aspectos primordiais no comportamento dessas inundações, e o que se apresentou como fator relevante na seleção do município de Manaus como área de estudo, é a sua longa duração, onde o tempo médio de subida das águas nas maiores cotas foi de cerca de 258 dias (70% dos dias do ano). Observando as dez maiores cheias registradas em Manaus, desde o início do monitoramento (1902), quatro foram nos anos 2000, sendo a de 2012 a maior da série histórica que atingiu 29,97 metros, após 230 dias de subida das águas, no final do mês de maio, conforme Tabela 4.

Tabela 4. Maiores cheias registradas do sistema Negro/Solimões em Manaus.

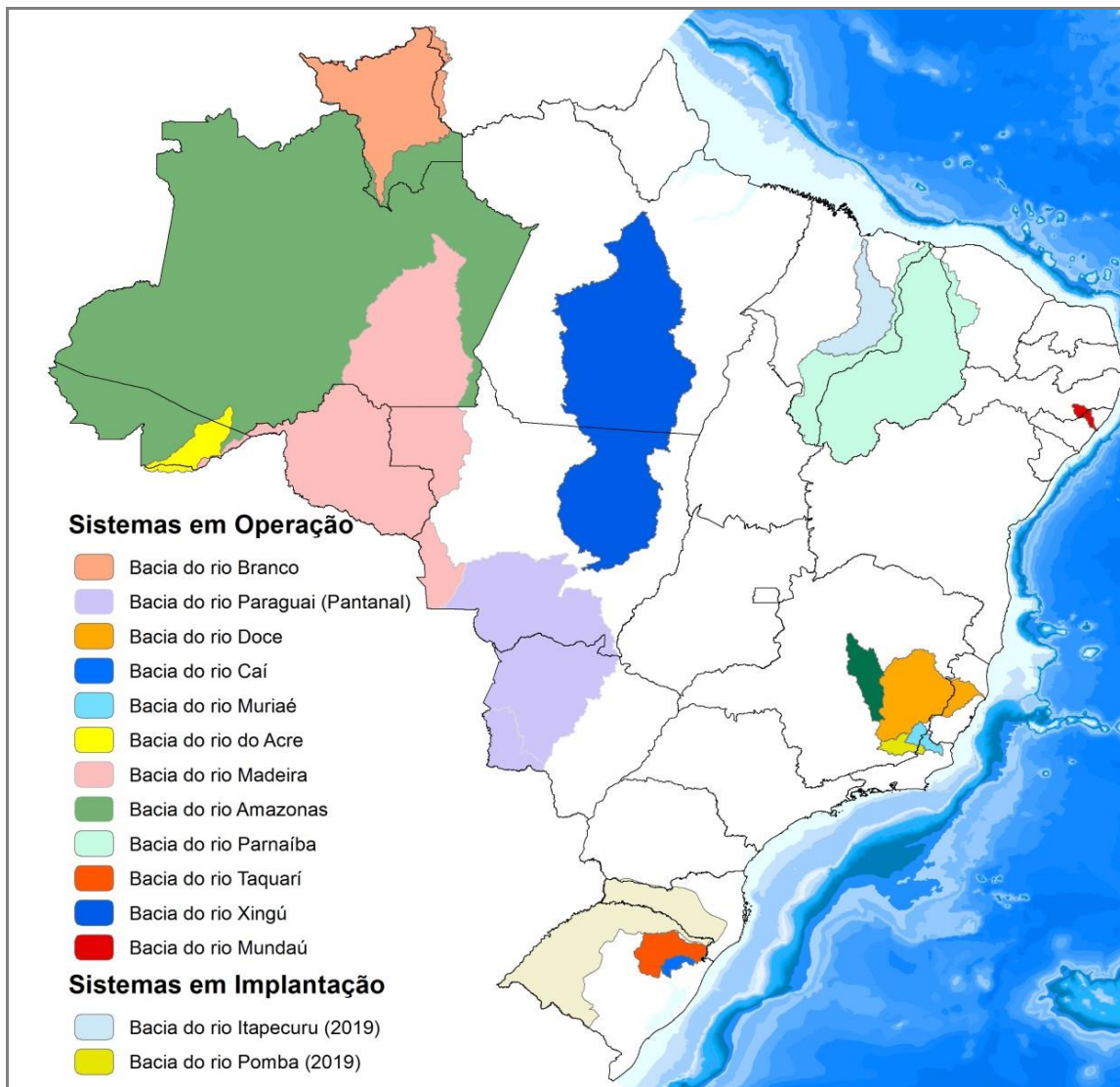
ID	Ano	Evolução do processo			Pico da cheia (m)
		Início	Fim	Nº de dias	
1	2012	12/10/2011	29/05/2012	230	29.97
2	2009	30/10/2008	01/07/2009	244	29.77
3	1953	31/10/1952	09/06/1953	221	29.69
4	1976	30/11/1975	14/06/1976	197	29.61
5	2014	05/11/2013	08/07/2014	245	29.50
6	1989	15/10/1988	09/07/1989	261	29.42
7	1922	02/11/1921	17/06/1922	227	29.35
8	2013	28/11/2012	14/06/2013	198	29.33
9	1999	30/10/1998	23/06/1999	236	29.30
10	1909	31/10/1908	14/06/1909	226	29.17

Fonte: CPRM, 2014

O CPRM faz o monitoramento de diversas bacias hidrográficas no Brasil (Figura 23) e mantém o Sistema de Alerta Hidrológico do Amazonas, que acompanha os processos anuais de cheia e vazante no sistema Solimões/Negro/Amazonas, em operação desde 1989, a partir do qual emite boletins com previsões hidrológicas. O primeiro boletim é emitido em 29/3, o segundo em 30/4 e o terceiro em 31/5. Estes boletins apresentam a previsão do limite máximo esperado do nível do Rio Negro, em Manaus, entre junho-julho (CPRM, 2019).

Figura 23. Bacias monitoradas pelo CPRM no Sistema de Alerta de Eventos Críticos - SACE





Fonte: CPRM

Essas informações subsidiam a tomada de decisão da Defesa Civil de Manaus para articular as ações necessárias para resposta as inundações. A cota de emergência estabelecida para Manaus é de 29m.

### 3.1. Famílias cadastradas em áreas de risco

A Operação Cheia ocorre anualmente e todos os anos também é realizado o cadastramento das famílias em áreas de risco de inundação. Esse é um serviço realizado pela Assistência Social, por meio do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências – SPSCPE, estabelecido pela Resolução CNAS nº 109/2009 – Tipificação de Serviços Socioassistenciais- que é um serviço da Proteção Social Especial da Alta Complexidade, realizado no intuito de promover apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, que oferece alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, a partir de notificação de órgãos da Administração Pública Municipal e Defesa Civil (SEMMASDH, 2018).

A Operação Cheia teve por objetivo identificar as famílias em situação de risco social, que poderiam sofrer com as inundações de suas residências e o cadastro das famílias subsidiam o planejamento das ações de diversos órgãos envolvidos nessa atuação e é a base para a análise de concessão de auxílio aluguel temporário, até que ocorra a vazante do rio e seja possível o retorno às residências (SEMMASDH, 2018).

A seleção dos bairros parte do mapeamento de risco elaborado pela Defesa Civil Municipal e a partir disso é elaborado um cronograma de visita às residências para o cadastro e aquelas famílias que não estejam presentes, é deixada uma notificação para comparecer à Assistência Social. O número de famílias cadastradas a cada ano é variável, conforme observado no comparativo da Tabela 5.

Tabela 5. Cadastros de famílias pela Operação Cheia, por bairros, 2015/2017/2018

Bairro	Zonas	Cadastros 2015	Cadastros 2017	Cadastros 2018
Aparecida	Sul	68	80	59
Betânia	Sul	203	208	170
Centro	Sul	147	144	102
Colônia A. Aleixo	Leste	52	49	47
Compensa	Oeste	23	19	18
Educandos	Sul	785	678	550
Mauazinho	Sul	119	122	122
Presidente Vargas	Sul	392	59	161
Puraquequara	Leste	65	57	63
Raiz	Sul	455	467	422
Santo Antônio	Oeste	8	8	5
São Geraldo	Oeste	3	1	5
São Jorge	Oeste	491	469	420
Tarumã	Oeste	9	8	9
Bairro não identificado	-	-	-	3
<b>Total</b>		<b>2.820</b>	<b>2.569</b>	<b>2.156</b>

Fonte: SEMMASDH, 2018

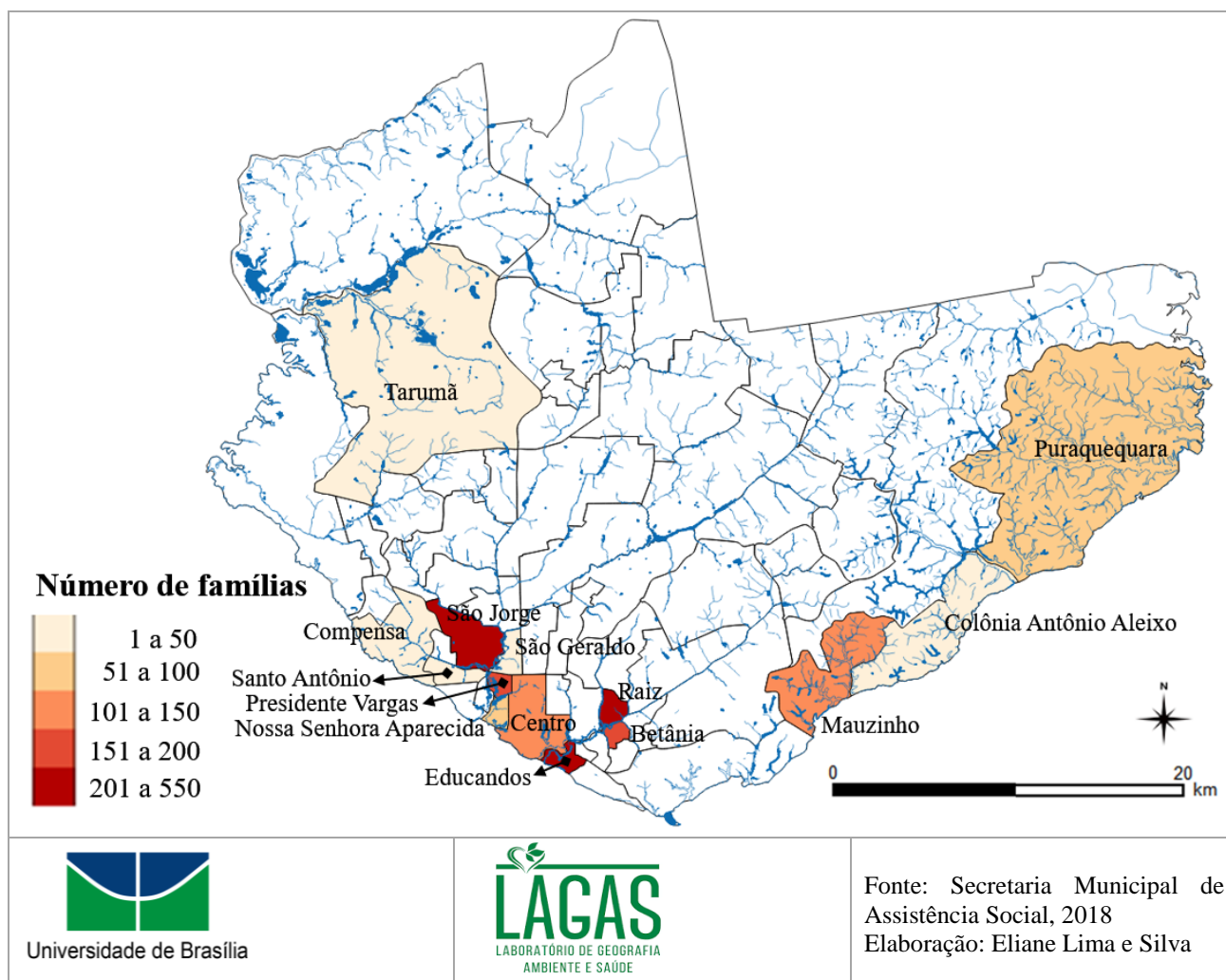
Em 2018 foram cadastradas 2.156 famílias, distribuídas em 14 bairros e os bairros Educandos, Raiz e São Jorge são os mais críticos, com respectivamente 550, 422 e 420 famílias, totalizando 64,56% do total de cadastros (Figura 24).

Das famílias cadastradas, 65,4% são chefiadas por mulheres, 32,14% homens e 2,46 não declararam. A maioria dessas famílias declaram viver em casa própria (77,78%) enquanto 13,5% vivem de aluguel, 8,21% em casas cedidas e 0,51% não foi informado.

Quanto à renda mensal, 68% vivem com até 1 salário mínimo, 25% não informou a renda, 6% com dois salários e 1% declarou renda de 3 salários mínimos. O nível de escolaridade dos moradores é concentrado entre fundamental completo (5,92%), incompleto (37,34%) e níveis médio completo (29,20%) e incompleto (13,11%), totalizando 85,58% dos cadastros e 3,39% informaram ter nível superior e 4,34% são não alfabetizados. Desses registros, 6,69% não

registraram informações sobre escolaridade. O perfil das famílias cadastradas aponta que o nível de vulnerabilidade está associado a diversos fatores que contribuem para a situação de risco.

Figura 24. Número de famílias cadastradas na Operação Cheia 2018, por Bairro, Manaus-AM



A formação desses bairros é resultado do processo histórico de formação urbana da cidade de Manaus, onde a ocupação das margens dos rios e igarapés por palafitas e flutuantes se apresentaram como uma opção mais barata para essas comunidades continuarem próximas ao centro econômico do município, resultado de um modelo desenvolvimento urbano excludente, que se revela nos arranjos urbanos marcados por paisagens que revelam segregação socioespacial (NOGUEIRA; SANSON; PESSOA, 2007; SEMMASDH, 2018).

Essas comunidades atendidas pela Operação cheia vivem em situação de risco iminente e a cada inundação, são expostas a situações adversas que ameaçam a saúde e pode decorrer inclusive em risco de morte.

Em dezembro de 2018, um incêndio de grandes proporções atingiu a parte de ocupação mais desordenada do Bairro Educandos, uma das áreas atendidas pela Operação Cheia (Figura 25). O fogo consumiu cerca de 600 casas e aproximadamente de 3 mil pessoas ficaram



desabrigadas e não puderam reconstruir suas moradias, por ficar em área de risco, e hoje vivem de auxílio-aluguel da Prefeitura de Manaus, no valor de trezentos reais pagos por no máximo um período de 18 meses.

Segundo a Prefeitura, essas famílias serão realocadas em apartamentos populares em um residencial ainda em construção, uma vez que não é viável a reocupação das áreas inundáveis do Bairro Educandos (SEMMASDH, 2018).

Figura 25. Bairro Educando, Manaus, antes e depois do incêndio de dezembro/2018.



Fonte: Elaboração própria a partir de imagens obtidas nos trabalhos de campo (a) e (c) e Imagem (c) Rickardo Marques/G1/AM, 17/12/2018.

O processo de degradação e poluição ambiental, que se construiu ao longo de anos junto aos igarapés de Manaus, associado às vulnerabilidades sociais da população que vive nessas áreas motivou adoção de intervenções urbanísticas no intuito de reorganizar a infraestrutura habitacional da cidade. Uma dessas iniciativas é o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – PROSAMIM, que visa a recuperação desses igarapés bem como a disponibilização de



moradias seguras para as famílias que vivem em áreas de risco (FREITAS et al., 2010; SEMMASDH, 2018).

A população apresenta resistência em ser reassentada em outras localidades uma vez que geralmente resulta em perda de contato direto com os cursos d'águas (rios e igarapés) que ainda hoje é a principal fonte de trabalho dessas comunidades. Isso se apresenta como um desafio adicional à implementação de Políticas Públicas locais e exige um amplo debate multisetorial com a inserção e tendo como foco às comunidades que vivem nas áreas inundáveis.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este capítulo procurou analisar e identificar pressupostos e diretrizes de articulação, intersetorialidade e transversalidade nas políticas públicas de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social, a partir da análise de sua estrutura de governança e do conteúdo dos seus instrumentos de gestão de alcance federal, do estado do Amazonas e dos municípios de Manaus e Anamã.

Os desafios apresentados ao longo desse capítulo demonstram que definir e priorizar problemas, estabelecer políticas públicas, implementá-las, monitorá-las e avaliá-las não é um processo simples, envolve diversos atores, se estabelecem em diferentes escalas e, em âmbito municipal principalmente, há limitações inerentes à capacidade local de desenvolver as ações estabelecidas nas políticas.

No Brasil, um país completamente heterogêneo, o processo de gestão federativa das políticas públicas é complexo e leva à reflexão se os entes que compõem essa federação têm capacidade instalada para o planejamento, a execução o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, tanto no contexto da gestão quanto técnica.

A estrutura de governança institucional do SINPDEC, SUS e SUAS (federal, estadual e municipal) aponta fragilidades que se apresentam como desafios e dificultam o trabalho desenvolvido na implementação das políticas de proteção e defesa civil, saúde e assistência social, isso olhando apenas do ponto de vista de sua organização para a gestão de risco de inundações.

No Governo Federal, a responsabilidade pela gestão dessas políticas é do Ministério do Desenvolvimento Regional – Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil; da Saúde – Secretaria de Vigilância em Saúde; e da Cidadania – Secretaria Nacional de Assistência Social. Ocorre que essa é uma agenda transversal, que perpassa diversos setores nas próprias pastas e que nem sempre a atuação entre eles é harmônica e voltada para um objetivo comum, o que gera conflitos e fragmenta essa atuação. Outro aspecto relevante a ser considerado é a autonomia para atuar – administrativa e financeira - uma vez que as áreas gestoras dessas políticas muitas vezes não possuem recursos próprios para o desenvolvimento das ações, que se inserem em linhas

orçamentárias diversas, sendo remanejados recursos quando da ocorrência de uma emergência ou desastre. Ainda assim, os arranjos institucionais fragmentam o processo de atuação e alguns setores não são dotadas do status de comando para coordenar as ações emergenciais, tampouco os recursos necessários (humanos e materiais).

Ainda observando a dimensão institucional, no âmbito do Estado do Amazonas e dos municípios de Manaus e Anamã, essa situação se repete e, na esfera estadual do SUS, a coordenação das ações de gestão de risco de inundações está organizada na Fundação de Vigilância em Saúde, que é uma unidade vinculada à SES para a implementação da Política de Vigilância em Saúde, no entanto, as ações de atenção à saúde são de responsabilidade direta da SES e não foi observada nessa estrutura a articulação dessas área.

Em Manaus e Anamã, são nítidas as disparidades aportadas nas capacidades instaladas dos municípios, uma vez que um trata-se da capital do Estado e é um município de grande porte e o outro é um dos menores do Estado. No entanto, os problemas organizacionais da estrutura administrativas são similares, perpassando pela falta de autonomia para atuar, desarticulação dos processos de trabalho, linha orçamentária não específica e carência de recursos materiais e humanos.

No âmbito da dimensão material das políticas públicas foram analisados os instrumentos de planejamento (plano e relatórios) e a experiência de Manaus na Operação Cheia. Apesar da obrigatoriedade do planejamento e sua vinculação ao orçamento, estabelecido na CF-88, esse mecanismo nunca foi regulamentado e culmina em um processo de construção dos PPA, conforme entendimento do governo que o elabora. Isso fica claro na análise desses instrumentos, quando apresentam formas e conteúdos diversos, sem clareza do que é política obrigatória de execução do Estado ou o que é prioridade de Governo, e esse aspecto não se restringe ao Governo Federal, mas se replica no Estado e Municípios.

A forma como se estabelece o desenho dos planos contribui para que os programas se apresentem fragmentados e não conseguem refletir que os resultados são resultantes de múltiplos arranjos e processos, e, mesmo quando para a execução de um programa haja atuações conjuntas interministeriais e intersetoriais, estas não ganham visibilidade pois a análise da implementação é mais processual, com foco na prestação de contas da execução financeira, do que em demonstrar os processos e iniciativas adotados para o alcance efetivo dos resultados almejados. Os instrumentos de planejamento analisados, ainda que considerados os avanços alcançados, não são capazes de espelhar a complexidade dos problemas elencados e as estratégias para o seu enfrentamento.

Em todo o processo de planejamento e prestação de contas predomina o enfoque setorial e, quando observada a dinâmica da sociedade e como os problemas se apresentam na

realidade, eles não se agrupam por setores e sim, permeiam os contextos ambientais, sociais, econômicos, culturais que interagem entre si e se influenciam. Situações de inundações graduais se apresentam como um laboratório adequado para olhar essas dinâmicas e interações pois exige uma gestão compartilhada, uma atuação integrada e transversal.

Mesmo observando programas do PPA do período de 2007 a 2017, que possuem atuação efetiva comum do SINPDEC, SUS e SUAS, a exemplo do de Gestão de Risco e Resposta a Desastres e Mudanças Climáticas - ambos se repetem nos PPA 2012-2015 e 2016-2019 – e considerando que esses programas possuem diretrizes, objetivos, ações ou iniciativas que perpassam o limite setorial, consta apenas o Ministério da Integração Nacional, como órgão responsável, e não é possível identificar no conteúdo dos documentos a inserção dos outros ministérios, a forma como eles interagem, ou se interagem. Isso porque o Programa pode até ser comum, mas as ações são específicas de cada setor e o plano não permite observar essa interação, inclusive em agendas pautadas como transversais, o que torna a atuação interinstitucional invisibilizada.

Assim, um desafio significativo, que não se restringe apenas a, mas que se apresenta à gestão das políticas públicas de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social consiste em uma mudança de paradigma de abordagem setorial para uma real transversalidade no planejamento público e do desenvolvimento das ações em suas três esferas de gestão.

Um exemplo de como iniciativas articuladas, integradas e transversais podem promover resultados satisfatórios pode ser observado na experiência da Operação Cheia, em Manaus. Diversos órgãos atuando, conforme o que é de sua competência, em articulação com a comunidade, para identificar as necessidades e promover ações oportunas para o seu atendimento. No entanto, não parece que a forma de planejamento adotada em âmbito governamental seja dotada dos mecanismos necessários para refletir o que ocorre no mundo real.

A evolução nas formas de organização do Estado, o progresso em mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação, a inserção da sociedade civil e de outros atores no processo por meio de colegiados - em âmbito federal, estadual e municipal, promoveu avanços importantes para a definição dos problemas a serem enfrentados, mas ainda insuficientes para uma gestão adequada.

É inegável os avanços alcançados na implementação de políticas públicas setoriais no Brasil. Apesar disso, ainda persiste fragmentação na implementação de políticas públicas, mesmo quando envolvem temas transversais. O Estado tem instituído mecanismos inovadores, mas estes que não alcançam todos os entes federativos devido, em parte, às suas próprias fragilidades estruturais, principalmente nos municípios de menor porte, a exemplo de Anamá/AM.

Uma cultura organizacional articulada para pensar a gestão local de políticas públicas setoriais norteada pelas diretrizes advindas das prioridades nacionais e estadual e orientadas aos problemas e prioridades locais exige uma estrutura administrativa consistente, a formação de equipes para integrá-las, a disponibilidade de recursos adequados, considerando ainda as responsabilidades administrativas e financeiras. E isso, parece uma realidade distante.

## CAPÍTULO 4

# Discurso nas Políticas Nacionais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social:

---

### 1. INTRODUÇÃO

A gestão de risco de inundações compreende uma estratégia baseada em processos que envolvem tanto aspectos retrospectivos quanto prospectivos para estabelecer subsídios a uma atuação oportuna, tanto em eventos normais como naqueles em que a magnitude supera o esperado.

O conhecimento de como se estabelecem os processos de trabalho na prática é primordial para identificar o contexto em que se dá o desenvolvimento de ações de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social, sob o olhar de profissionais que atuam na implementação dessas políticas, em âmbito federal, estadual e municipal. A análise do discurso desses profissionais que desempenham funções de gestores ou técnicos possibilita observar além do que se estabelece nas normativas e documentos de planejamento e gestão e pode apontar singularidades que não ficam visíveis nesses instrumentos.

Análise do discurso compreende o estudo da linguagem a partir da interpretação de seus signos e significados, incluindo a palavra como objeto da comunicação capaz de formar um conjunto de ideias e, a partir delas, passar uma mensagem. A estruturação e a organização das palavras estabelecem o sentido dos discursos e possibilitam a compreensão do pensamento de indivíduos e da coletividade (CRESWELL; CLARK, 2013; YIN, 2016).

O tratamento estatístico de dados provenientes de fontes utilizadas em Ciências Humanas e Sociais tem se mostrado frequente nos trabalhos em que o corpus a ser analisado possui grande volume (LIMA *et al.*, 2014; MOZATTO, A. R.; GRZYBOVSKI, 2011). Neste capítulo, o discurso será analisado a partir de análise lexical, palavras derivadas de um mesmo radical, por meio da utilização de software de base estatística, e de análise semântica, considerando o escopo temático do trabalho e objetivo da pesquisa, na interpretação de seus resultados.

Nesse contexto, por meio de análise do discurso, busca-se neste capítulo identificar a compreensão dos profissionais do SINPDEC, do SUS e do SUAS sobre como se dá o processo de trabalho na gestão de risco de inundação, a partir de suas experiências, a partir de entrevistas sobre sua rotina de trabalho, a articulação intersetorial, as condições de risco decorrentes desses eventos, os desafios e parcerias para a implementação das ações, a partir de suas experiências.

## 2. POLÍTICAS SETORIAIS: PERCEPÇÃO DA TRANSVERSALIDADE DE GESTORES E TÉCNICOS DO SINPDEC, SUS E SUAS

Para a apresentação dos resultados obtidos a partir das entrevistas, optou-se por iniciar com a apresentação do perfil dos entrevistados seguidos dos resultados obtidos a partir da análise de seu conteúdo.

O intuito de apresentar de forma mais clara os discursos, o conteúdo foi dividido na apresentação do contexto geral de todas as entrevistas, seguida de sua análise setorial (SINPDEC, SUS e SUAS), análise por perfil do entrevistado (gestor ou técnicos operacional) e, por fim, as análises das abordagens temáticas agrupadas a partir das seis perguntas norteadoras, sem distinção de setor ou função.

Quanto às análises realizadas pelo IRAMUTEQ, destaca-se que este viabiliza diferentes tipos de análise de dados textuais, desde a lexicografia básica, que tem por base a lematização e o cálculo da frequência de palavras, além de análises multivariadas, onde se destacam a Classificação Hierárquica Descendente (CHD), a Análise Fatorial de Correspondência (AFC), Análise de Similitude e a Nuvem de Palavras (CAMARGO; JUSTO, 2013). Os resultados aqui apresentados foram obtidos a partir do olhar para o discurso, por meio de AFC, CHD, Análise de Similitude e Nuvem de Palavras.

A CHD visa obter grupos de segmentos de textos que apresentam palavras semelhantes e diferentes entre si. É realizada uma análise fatorial retomando as frequências e os valores de correlação qui-quadrado ( $\chi^2$ ) de cada palavra do Corpus. Aponta a distribuição das palavras e das falas no texto em classes, conforme essas citações recorrem no discurso, formando um esquema hierárquico de classes.

A AFC estabelece uma apresentação gráfica dos dados e permite visualizar a proximidade entre as classes de palavras. Foi utilizada por ser indicada para descrever matrizes com grande volume de dados discretos e sem uma estrutura claramente definida.

A Análise de Similitude baseia-se na teoria dos grafos, que é um ramo da matemática que estuda as relações entre os objetos de um determinado conjunto, possibilitando a identificação de ocorrências simultâneas de palavras (coocorrência) e suas interconexões, permitindo estabelecer ramificações com destaques aqueles termos que mais aparecem, agrupando-os conforme citados nos discursos.

Na Nuvem de Palavras são estabelecidos grupos que organizam os termos graficamente em função da frequência de sua citação. É uma análise lexical simples onde as palavras que se apresentam maiores na figura, são as mais citadas no *corpus text*.

## 2.1. Perfil dos entrevistados

O grupo de entrevistados foi formado por 11 mulheres e 9 homens distribuídos quando à formação em 1 profissional de nível fundamental, 2 de nível médio e 17 de nível superior, destes 15 com pós-graduação. Destes, com a função de gestão de políticas públicas foram identificados 2 profissionais de nível médio e 10 de nível superior, destes 9 possuem pós-graduação, e exercendo função técnico-operacional, 1 com nível fundamental e 7 com nível superior, 6 com pós-graduação.

Os vínculos com o serviço público também se apresentaram heterogêneos em que 50% são servidores diretos (estatutário, cedido ou requisitado), comissionados, consultores e CLT correspondem a 10% cada e um profissional se apresentou como político (vereador). Entre os gestores, 58,33% são servidores públicos, 16,67% são comissionados, 1 é CLT, 1 político e 1 consultor (8,33% cada).

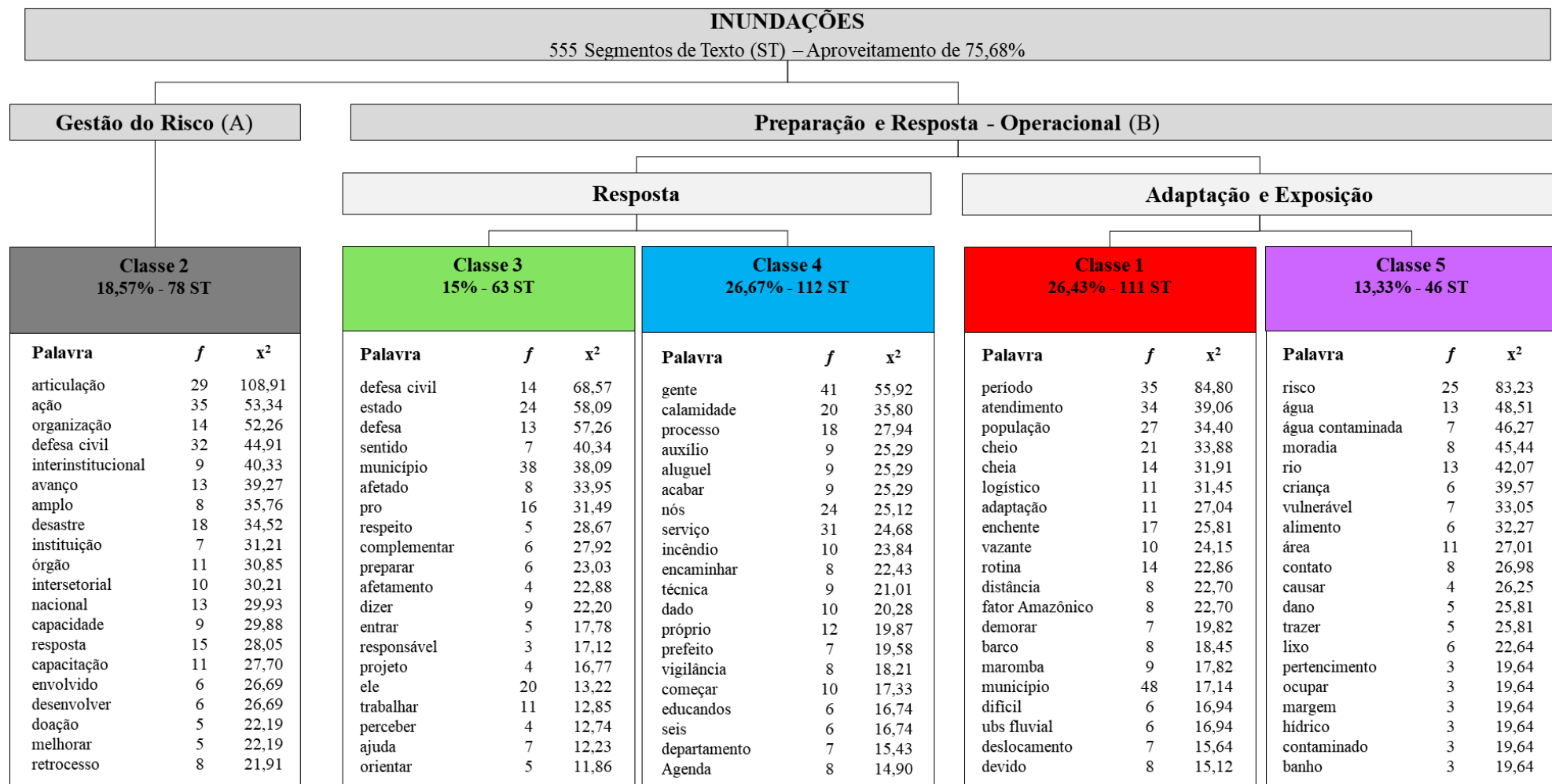
Dos profissionais de nível superior, apresentou-se uma composição multidisciplinar, com formação nas seguintes áreas: Administração, Assistência Social, Bombeiro Militar, Ciências Biológicas, Educação Física, Engenharia Civil, Engenharia Florestal, Ensino Fundamental, História, Medicina Veterinária, Pedagogia, Psicologia e Serviço Social.

## 2.2. Análise do discurso no contexto geral abordado nas entrevistas

O conteúdo transcrito das entrevistas foi classificado hierarquicamente de forma descendente e o corpus geral resultou em 107 textos, separados em 555 segmentos de texto - ST, e destes, foram aproveitados nesta análise 76% (420 ST). Emergiram 19.668 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos), sendo 2.953 distintas e 1.527 com uma única ocorrência.

O conteúdo analisado foi categorizado em 5 classes para as quais, para facilitar a análise e considerando as abordagens observadas no discurso, foram estabelecidas nomenclaturas. Essas cinco classes encontram-se divididas em duas ramificações A e B, em que a primeira foi denominada Gestão do Risco, formada apenas pela Classe 2, e a segunda intitulada Preparação e Resposta, que resulta em duas outras ramificações sendo uma nominada Resposta, composta pelas Classes 3 e 4 e a Exposição onde se agrupam as Classes 1 e 5. Para facilitar a visualização das principais palavras que compõem cada classe foram considerados a frequência e o quiquadrado ( $\chi^2$ ) das palavras no *corpus text* e selecionadas as vinte mais significantes, conforme dendograma apresentado na Figura 26.

Figura 26. Dendograma da Classificação Hierárquica Descendente com as partições e conteúdo corpus da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do conteúdo das entrevistas realizadas na pesquisa



### 2.2.1. Subcorpus “Gestão do Risco”: Classe 2

Na Classe 2 foram consideradas 78 segmentos de texto, que corresponde a 19% do corpus textual analisado. Apresenta um contexto mais geral da atuação em situações de inundações onde ficaram em destaque o discurso com abordagens associadas aos desafios e avanços-retrocessos na atuação das três políticas, apresentadas tanto nas falas de gestores quanto de técnicos, seguidas em menor recorrência das ações de rotina e no estabelecimento de parcerias para promover uma atuação mais qualificada.

A palavra mais recorrente nessa classe foi “articulação” seguida de “ação” e “organização” (Figura 26). Os entrevistados apresentaram preocupação com a articulação interinstitucional, a cooperação intersetorial para a preparação prévia pontuando o processo de planejamento como fundamental para uma atuação oportuna, que podem ser observados nos seguintes segmentos de textos das entrevistas 7, 11, 13 e 4, transcritas a seguir.

“...dentre os principais **desafios** das inundações parte da compreensão dos atores envolvidos na atuação em desastres conhecer suas competências e atribuições e conhecer os produtos produzidos por outras instituições para melhorar a **articulação interinstitucional** e com isso a **colaboração intersetorial...**” e “...em inundações graduais, com a **organização prévia**, é possível desenvolver as ações com mais tranquilidade pois há tempo pra isso, diferente do processo de resposta a inundações bruscas, e a preparação prévia é essencial para uma boa atuação em inundações...” (Entrevista 7 - SINPDEC)

“...apesar da defesa civil ser organizada em forma de sistema nacional ainda não está totalmente estruturada e isso gera muitas fragilidades e vulnerabilidades dificultando e até **inviabilizando as ações preventivas e oportunas**, a elaboração do **planejamento**, a **articulação interinstitucional** e a disponibilização dos **recursos financeiros** necessários...” (Entrevista 11 - SINPDEC)

“...os municípios têm dificuldades na alimentação dos sistemas melhorar a **articulação intersetorial** e **articulação interinstitucional** para o desenvolvimento das ações de saúde em situações emergenciais incluindo as inundações...” (Entrevista 13 - SUS)

“...situações inesperadas exigem a atuação do programa de calamidade da assistência social e a dinâmica de atendimento é intensa e exige **planejamento, organização e articulação com outras instituições** e a rotina de gestão do risco da assistência social é anterior ao decreto de situação de emergência ou calamidade pública...” (Entrevista 4 - SUAS)

Essa foi a linha norteadora do discurso dessa classe, que focou em aspectos para a ampliação de capacidades, evitando sobreposições de competências e maximizando os recursos por meio da cooperação, da necessidade de observância às normativas relacionadas ao uso e ocupação do solo como fator de redução de vulnerabilidades e os mecanismos hoje existentes para o financiamento de políticas públicas setoriais que é voltado para a resposta à emergências e desastres, enquanto que as ações preventivas são subdimensionadas. O subcorpus de gestão do risco englobou entrevistados das esferas federal, estadual e municipal.

## 2.2.2. Subcorpus Preparação e Resposta: Resposta (Classe 3 e 4) e Exposição (Classe 1 e 5)

A ramificação (B), conforme seu conteúdo de Preparação e Resposta resultou do agrupamento das Classes 3-4 (Resposta) e 1-5 (Exposição), estabelecem respectivamente, um percentual do *corpus text* total analisado de 15% (63ST) e 27% (112 ST) e das Classes 1 e 5, sendo que a primeira compreende 26% (111 ST) e a segunda com 13% (46 ST) do total analisado.

### 2.2.2.1. Resposta

Na Resposta (Classes 3 e 4), o discurso predominante nas estatísticas textuais foi o da Proteção e Defesa Civil que aponta as alterações que ocorrem nas ações de rotina, o desenvolvimento de ações voltadas para a atuação do município no manejo da emergência. Salienta-se nessa classe a abordagem da fragilidade da preparação dos municípios e a carência de recursos para uma atuação oportuna ao menos tempo em que se reconhece o município como um ator primordial na gestão de risco de inundações, uma vez que apresenta que este é o primeiro a ser atingido, logo, também o primeiro a responder.

“O gestor da defesa civil tem a parte específica dele preparando a população do município para atuar em situação de desastre, afinal de contas eles **são os primeiros a serem afetados**” (Entrevista 9 – SINEDEC)

“então os municípios, a partir do momento que a **inundação passa a alterar a normalidade social** no município, na comunidade, **o município desencadeia as ações de resposta** e quando **as ações são insuficientes** pra reestabelecer a situação de normalidade essas informações **chegam para o estado**” (Entrevista 9 – SINEDEC)

Outro aspecto que aparece de forma recorrente nas falas é o processo administrativo para a decretação de situação de emergência, sua homologação e reconhecimento, etapas que se apresentam como pré-requisito para o envio de apoio adicional por parte do estado e da esfera estadual, tanto no âmbito da Defesa Civil quanto Assistência Social. A disponibilização de recursos adicionais para a atuação dos entes federativos em situações de inundações prescinde de reconhecimento federal, conforme apontado em diversos fragmentos de textos da Entrevista 9 – SINEDEC, apresentados a seguir:

“o estado vai trabalhar as informações no sentido de **orientar o município** de como proceder no preenchimento de formulários próprios e no segmento da legislação atual para que haja a **homologação estadual** e o reconhecimento federal de situação de emergência para que a partir daí ele possa receber um **apoio complementar**”

“no Amazonas todos tem defesa civil e **quanto mais o município for preparado** e organizar a estrutura operacional, **mais vai facilitar o atendimento na situação de desastre** assim como vai facilitar o trabalho do estado no sentido de apoiar o município também”

“a partir do momento que há uma situação legal **de homologação da situação de emergência** no município e **reconhecimento federal** a questão legal para **atuação do estado** e para **atuação federal está resolvida**”

“aí vem o departamento de resposta que vai fazer o **pedido de ajuda humanitária** para apoiar o município conforme o seu afetamento”

“quando a ajuda **ainda é insuficiente entra a união pra complementa essas relações**, mas a defesa civil não trabalha somente na resposta, os outros eixos de ação da defesa civil dizem respeito à prevenção, à mitigação e à resposta e recuperação”

Evidencia-se ainda na análise do discurso que as estruturas administrativas, principalmente nos municípios, são compostas de corpo técnico com vínculos precários e é recorrente a rotatividade de profissionais nas prefeituras, até mesmo aqueles que são servidores públicos, que constantemente mudam de área. Assim, observa-se como uma preocupação apresentada por todos os setores entrevistados, a perda da capacidade técnica instalada, uma vez que as equipes que são treinadas e orientadas em um período podem não ser a mesma no período subsequente. Aglutina-se a isso, como potencializador, as mudanças na gestão municipal, a cada quatro anos, que substitui praticamente todos os profissionais da gestão anterior para incluir os da nova gestão. Esse foi um ponto bastante recorrentes no discurso do SUS, mas surgiu também em falas da Defesa Civil e Assistência Social.

“os **gestores municipais** necessitam fazer seu **plano de saúde** e a programação anual de saúde e o **estado não consegue estar fisicamente junto ao município**, há as ações de saúde da família para população ribeirinha, mas o **monitoramento é muito fragilizado** no estado porque **não há recursos** para visita aos municípios” (Entrevista 13 – SUS)

“a **rotatividade é muito grande** no estado do Amazonas, por isso **as ações precisam ser constantes**, fazemos videoconferência, enviamos palestras e orientações fôlderes cartazes para orientar os municípios, os farmacêuticos e os gestores (Entrevista 16 – SUS)

Enquanto na Classe 3 o discurso que predomina é o do SINPDEC, na Classe 4 o SUAS aparece com mais ênfase, apontando algumas ponderações sobre a estrutura dos serviços de assistência social e o desenvolvimento das ações de atendimento as pessoas atingidas por calamidades e o atendimento cotidiano.

Um dos aspectos mais abordado é sobre a necessidade do estabelecimento ou ampliação da capacidade de atuação para o atendimento das famílias em situação de vulnerabilidades, que, a partir do aumento da demanda, observa-se que o número dessas famílias vem se ampliando. Os serviços tipificados como atendimento a calamidade não se restringem apenas a desastres. Cita-se as demandas geradas para o atendimento aos migrantes, venezuelanos, principalmente e às famílias atingidas pelo incêndio que destruiu o Bairro Educandos, em dezembro/2018, que ainda encontram-se dependendo do auxílio-aluguemos pois não tiveram garantidas novas moradias.

“pensar que **os serviços de calamidade não podem ser vistos** apenas em situações onde o prefeito ou o governador ou o próprio presidente decreta a **emergência**, mas **no dia a dia, no cotidiano**”

“começamos esse diálogo fazendo esse **questionamento** de como o governo do estado pode nos apoiar para que o ministério da cidadania hoje possa a **olhar o serviço de calamidade pública como um serviço essencial**, não apenas um serviço de emergência”

“porém em toda discussão que a gente faz e questionamentos que se faz ao ministério, **só se fala no serviço no momento da emergência, quando na verdade ele acaba ocorrendo no dia a dia**”

“então as pessoas acabam vindo por **não conseguem pagar seu aluguel**, querem receber o auxílio aluguel e **essa não é a finalidade** do auxílio é **para situação de calamidade**, então **não é uma demanda apenas de situação de calamidade** a gente acaba tendo que atender essa demanda espontânea que chega”

“que também faz parte da calamidade o fluxo migratório de venezuelanos, que demanda também a equipe, além do atendimento a 600 famílias do incêndio do Educandos, já temos mais de 800 famílias no auxílio aluguel mensal” (Entrevista 2 – SUAS)

Pontua-se que o estabelecimento de parcerias é recorrente no discurso setorial e até intersetorial, mas as demandas cotidianas acabam por fracassar as iniciativas de aproximação interinstitucional. Aponta a manifestação de interesse intersetorial de uma articulação mais estruturada, no entanto esta não se efetiva fora do período de manejo de emergências.

“ não é uma insensibilidade, **há sensibilidade** sim, **existe a disposição** mas, **quando se começa a colocar em prática, outras coisas acontecem** no processo que **acabam parando essa agenda**”

“quando a gente chama os atores **todos comungam da mesma ideia**, da necessidade dessa **articulação**, porém o próprio dia a dia, com as **demandas** que chegam, isso fica em **segundo plano**”

“porque a gente sente essa **necessidade da interface com as outras políticas públicas**, pensar o serviço de calamidade como um **serviço multidisciplinar e intersetorial**”

“a gente **não tem uma atuação direta** com a secretaria da **saúde**, é bem pontual, é nas situações de emergência mesmo que a gente atua em conjunto, **mas a gente sente a necessidade**” (Entrevista 2 – SUAS)

Compreende-se, a partir do discurso apresentado no subcorpus de Resposta, considerando o apresentado nas Classes 3 e 4, que uma atuação baseada em processo, com foco na gestão do risco, como processo contínuo de trabalho ainda é uma realidade distante do que se estabeleceu nessas falas, tanto do ponto de vista da estruturação dos serviços quanto do estabelecimento de uma atuação interinstitucional.

#### 2.2.2.2. Adaptação e exposição

O subcorpus Adaptação e Exposição, parte da ramificação da Preparação e Resposta (B) que é composta pelas Classes 1 e 5, aponta duas abordagens distintas e complementares de

forma bem interessante. A primeira, estabelecida na Classe 1 aborda o contexto de adaptação dos serviços em situações de inundações, o processo logístico nesse período e aspectos de exposição e vulnerabilidades. A segunda, Classe 5, evidencia os riscos sociais adicionais em virtude das cheias e registra a identidade de lugar e a sensação de pertencimento como fatores relevantes na dinâmica social das inundações no Amazonas.

A Classe 1 aborda de forma mais relevante o processo de adaptação dos serviços de Proteção e Defesa Civil, de Saúde e Assistência Social para continuar o atendimento no período das cheias, que aparece de forma recorrente no discurso de gestores e técnicos dessas três políticas públicas. Aponta-se ainda que no Amazonas as inundações são eventos sazonais que apresenta um comportamento basicamente regular e com alta previsibilidade, e não pode ser encarada como excepcionalidade, conforme apresentam alguns dos seguimentos de texto a seguir.

**“já sabe** que naquele período, **todo ano**, vai ter o **período de cheia** e vai ter o **período de vazante**” (Entrevista 9 – SINPDEC)

“em **Anamã** há o conhecimento da regularidade do período de inundações, mas **as ações** de preparação para atuar nas cheias **não são organizadas**, a situação **não é de emergência**, porque esse **é um comportamento sazonal** que ocorre todos os anos” (Entrevista 13 – SUS)

Adiciona-se a essas falas as abordagens do SUS e SUAS que apontam problemas e iniciativas para tornar viável para continuidade da prestação dos serviços durante o período de cheia, não se restringido essas adequações à infraestrutura, mas incluem-se a definição de fluxos, o estabelecimento de parcerias e, principalmente, a compreensão da dinâmica das comunidades. Parte desse discurso evidencia-se nas falas do entrevistado 6 (SUAS) e dos entrevistados 13, 19 e 20 (SUS).

“faz todo o **levantamento das famílias atingidas** e faz um relatório e **envia para o governo federal** para disponibilização de **recursos adicionais para atendimento ao município de Anamã** onde **longos períodos de cheias** exigem **adaptação dos serviços** e o trabalho da assistência social não é interrompido” (Entrevista 6 – SUAS)

“fazemos a **orientação aos municípios** para que ele **analise sua situação geográfica e climática** para que se **organizem para o período das cheias**, pensar tanto na infraestrutura quanto no processo e a **dinâmica do território**, quando a **população é flutuante**” (Entrevista 13 – SUS)

“são montadas **marombas nas unidades de saúde** e as ações continuam, mas há **adaptação de horário** e a distância a ser percorrida para **atendimento às comunidades ribeirinhas e do interior** que pode ficar a **mais de 5 horas de viagem de barco**, dentro do município” e “**adaptação dos serviços** de saúde para continuar o atendimento no período das cheias e **parcerias com outras secretarias** para as ações no período de cheia” e “no período das cheias **as equipes ficam sem base de apoio** para o atendimento e os serviços têm que ser reorganizados” (Entrevista 19 – SUS)

“**manter o atendimento** no período de cheia e **adaptar a infraestrutura** de saúde para continuar funcionando no período de cheia, **adaptação dos fluxos de atendimento** para

garantir os serviços de saúde à população no período de cheia e vazante” e “a disponibilização da **UBS fluvial** foi um avanço pois permite a **continuidade dos serviços** de atendimento à população no **período de cheia** e a elaboração do **plano de contingência** municipal com **articulação intersetorial**” (Entrevista 20 – SUS)

A partir dessas falas compreende-se parte da complexidade da implementação de políticas públicas em âmbito local e como essas políticas devem ser adaptadas a diversas realidades e ainda, e que a formulação, o monitoramento e avaliação de políticas setoriais devem considerar sobremaneira as dinâmicas locais e suas capacidades instaladas, que em situações de inundações, conjugada com as vulnerabilidades loco-regionais, apresentam-se como desafio adicional aos SINEDEC, SUS e SUAS.

Adiciona-se a isso o que os entrevistados estabelecem como “fator amazônico” quando se referem a dimensão territorial do Estado e as dificuldades que esse fato estabelece, principalmente de logística, para a operacionalização das ações, não apenas manifestada pela instância estadual, mas também pelo município, em seus próprios limites jurisdicionais. É o que destacam as entrevistas 5, 9, 11, 13, 16 e 19.

“**garantir atendimento** às famílias em situação de vulnerabilidade em áreas de inundações nos municípios do Amazonas, onde o **fator amazônico** é outro desafio pois o apoio técnico aos 62 municípios é **inviável atender a todos os municípios no mesmo período** e alguns ficam para período vazante” e “o **fator amazônico** exige deslocamento de **longa distância** e **muitos dias** e a **infraestrutura dos barcos não permite o atendimento** por não ter condições logística para atendimento das equipes quando o **tempo de um local pra outro pode ser de mais de 6 horas**” (Entrevista 5 – SUAS)

“a logística no período de **vazante é mais difícil, muito mais difícil**, porque **no período da enchente**, apesar de haver uma população afetada, apesar de haver danos humanos, mesmo com essa distância **se consegue chegar através de barcos de lanchas**, se consegue chegar” e “no período de **estiagem** o único modal que é possível ser feita a **operação** de entrega de ajuda humanitária é o **modal aéreo**, extremamente caro” (Entrevista 9 – SINEDEC)

“a **liberação do recurso financeiro** para atendimento à população em áreas de inundação **não é oportuna**, demora mais de 2 meses para a disponibilização do dinheiro e isso traz impactos negativos para o desenvolvimento de ações preventivas” (Entrevista 11 – SINEDEC)

“há **dificuldade na liberação de recursos** para o desenvolvimento das ações em campo, na liberação de **medicamentos, pagamento de fornecedores** e a **rotatividade** no município gera **instabilidade** e Anamá tem um longo período na cheia e outro na vazante e para atender a comunidade enviamos um barco hospital” (Entrevista 13 – SUS)

“nos municípios, **os medicamentos**, que já ficam mal armazenados na rotina, precisam ser **remanejados para outros locais** em períodos de cheias, no estado não há a necessidade de alteração do local de armazenamento dos medicamentos, mas nos municípios essa realidade muda e eles **precisam alterar o local dos medicamentos e insumos**” e “estamos fazendo um trabalho com os donos de barco, a logística é um problema pois **as balsas** as vezes **demoram 3 meses** para chegarem aos municípios e os medicamentos e insumos são cobertos com lonas e pegam sol calor” (Entrevista 16 – SUS)

“o **trabalho é difícil** tanto no período de cheia quando no período de vazante, **na cheia tem os riscos do rio** e **na vazante tem as longas distâncias** que tem que ser feitas

caminhando, nas duas situações o trabalho é difícil, o trabalho da atenção básica é contínuo e não pode parar com as dificuldades” (Entrevista 19 – SUS)

A dimensão dos deslocamentos, a infraestrutura necessária para isso e o tempo que se leva para percorrer as distâncias entre a capital Manaus e os outros 61 municípios do Amazonas apresentam-se como um fator que onera o processo logístico e muitas vezes inviabiliza o atendimento aquelas unidades mais distantes em que o acesso, principalmente para cargas, é mais viável, pela proximidade, a partir de outros estados, a exemplo do Acre, Roraima ou Rondônia.

Os riscos decorrentes da exposição das pessoas à água decorrentes das cheias também são expressos como relevantes nas entrevistas agrupadas na Classe 1, que aponta diversos segmentos de texto que contextualiza vulnerabilidade e exposição das pessoas, a exemplo do que manifestam as entrevistas apontadas a seguir, uma preocupação comum aos profissionais das três políticas públicas objeto de estudo.

Dentre os aspectos apontados que trazem riscos adicionais, a partir da exposição às cheias, estão as dificuldades de atendimento aos grupos mais vulneráveis (idosos e gestantes), mesmo com a adaptação de serviços e ainda hábitos e costumes regionais, a exemplo da construção de marombas para continuar habitando as residências inundadas e do uso da água do para as atividades cotidianas.

**“as demandas não desaceleram** no segundo semestre, além das inundações tem os incêndios, os deslizamentos e **a assistência social é muito demandada no primeiro semestre**, tem mais reuniões e mais atendimento pois **é o período que a população mais procura a assistência social devido à subida do rio**” (Entrevista 4 – SUAS)

**“as pessoas não saem de casa no período das cheias**, então elas **fazem maromba** e continuam morando nas suas casas cheia de água onde às vezes sobe o piso até ficar com menos de um metro do telhado e **andam engatinhando pela casa**” (Entrevista 12 – SINPDEC)

**“usam a água da enchente para tudo**, os **recursos insuficientes** para atendimento das necessidades e há **demora no repasse** de recursos adicionais para atendimento à demanda da população, o **quadro epidemiológico praticamente não muda** entre o período de inundação e o de vazante” e “adaptação da infraestrutura de atendimento para continuar funcionando no período da cheia, **maior dificuldade** de atendimento de **grupos vulneráveis** na uba fluvial, como os **idosos e gestantes**” (Entrevista 20 – SUS)

Além dessas manifestações sobre o risco, a Classe 5 aborda riscos inerente às características da região inerentes à circulação em rios da dimensão dos que banham os municípios do Amazonas, como o manifestado pelo entrevistado 12, além de outros riscos sociais adicionais em que chamam a atenção sobre violência, descompensação de doentes crônicos, a saúde das crianças e gestantes e os hábitos de banho no rio.

“tem **pouca picada de cobra ou de peixe**, mas tem o risco porque tem **jacaré, peixe grande, cobra grande, e a piraíba**, que é o maior peixe que temos aqui, conhecido como o **tubarão do rio**” (Entrevista 12 – SINEPDEC)

“há risco de **violência e moradia em áreas sem condições de habitação** ou em situação de alta vulnerabilidade além do valor do **aluguel social ser muito baixo** e permitir ocupar **imóveis apenas em áreas muito vulneráveis**” (Entrevista 4 – SUAS)

“o risco de **descompensar os diabéticos e hipertensos** é alto, pois as vezes não é possível acessar os serviços de saúde, a **saúde das crianças e das gestantes** também pode ficar em risco, pois é um grupo vulnerável” (Entrevista 13 – SUS)

“com **fossas** e todos ficam cercados de **coliforme fecal** então o risco para a saúde é grande e isso **não tem jeito de solucionar** porque as pessoas tomam **banho no rio**, as **crianças** e os **adultos**” (Entrevista 12 – SINEPDEC)

“são identificados muitos **casos de diarreia** principalmente em **crianças** porque elas **tomam banho no rio**” (Entrevista 19 – SUS)

Uma fala que se destaca na apreciação das entrevistas é a manifestação da sensação de impotência, que aponta um outro ângulo dessa análise, em que cabe refletir em que medida os profissionais que estão em contato direto com essas situações de risco estão sendo também acolhidos. Para eles, que têm a responsabilidade de atuar para a redução da exposição das pessoas e com isso contribuir para que estejam menos vulneráveis, é necessário estabelecer programas de saúde do trabalhador, do cuidar do cuidador, incluindo atenção psicossocial, para que possam manter sua capacidade de trabalho, sem entrar em sofrimento.

“isso pode trazer muitos problemas inclusive de saúde, **a gente se sente impotente** diante do problema, porque às vezes **não temos capacidade de atender** as pessoas quando **o rio enche, a água se mistura com o lixo, e o recurso não é suficiente**” (Entrevista 12 – SINEPDEC)

A entrevista 10 traz um olhar para as perdas econômicas, que é recorrente em situações de desastres, muitas vezes é invisibilizada, em situações recorrentes, no entanto, a vivência da perda exige que a pessoa reaja e isso pode provocar reações emocionais podendo culminar, inclusive em um trauma (GOMES; CAVALCANTE, 2012)

“outros riscos são devido a populações **ribeirinhos da zona rural**, que vivem as margens dos rios, que vivem da prática da **agricultura de subsistência** e eles pegam **financiamento** para a agricultura então **as enchentes trazem perdas**” (Entrevista 10 – SINEPDEC)

O discurso da Classe 5 apresenta-se sensível a identidade das comunidades ribeirinhas e da importância de sua relação com o rio na formação de sua identidade de pertencimento com o lugar em que vivem. O lugar é um espaço construído como resultado da vida das pessoas que nele vivem, repleto de marcas que trazem em si, um pouco de cada um. Compreender isso permite



visualizar esse sentimento de identidade e de pertencimento e visualizar a construção social de cada lugar, a partir de suas identidades individuais e coletivas (MOREIRA; HESPANHOL, 2011).

**“a criação próxima ao rio, de onde se tira o alimento e onde está toda a dinâmica de pertencimento das famílias, das pessoas, onde o rio é sua própria identidade” e “a relação de pertencimento das pessoas com seu local de moradia dificulta a remoção de áreas de risco”** (Entrevista 4 – SUAS)

**“ocupação de áreas inundáveis, a população tem o costume de morar próximo ao rio, que é seu meio de transporte, é de onde tira seu alimento e sua renda, ao longo da história a ocupação humana foi se dando ao longo do rio”** (Entrevista 8 – SINEDEC)

**“na nossa região, na região amazônica, tem característica que é muito diferente do restante, não do Norte, mas do Brasil, porque aqui as nossas malhas viárias são rios e o rio é parte da vida, o rio é a própria vida”** (Entrevista 9 – SINEDEC)

**“o Brasil não tem investido recursos em uma cultura de prevenção, isso requer tirar pessoas de áreas de risco e o povo amazônico tem o rio como suas estradas e é dali que vem seu meio de transporte, alimentos e sua própria sobrevivência”** (Entrevista 10 – SINEDEC)

A relação das comunidades dos municípios do Amazonas com o rio é permeada por laços que vão além da necessidade, é parte de sua própria identidade, do acúmulo de vivências e histórias que se apresenta a cada um com o seu significado. E isso não se aplica apenas à população que é atendida pelos serviços de Proteção e Defesa, Saúde e Assistência Social, mas aos próprios profissionais que compõem as equipes loco-regionais. Eles trazem um olhar sensível para as necessidades das pessoas, considerando não apenas ao fato que devem ser atendidas, mas à forma como esse atendimento é realizado, com respeito às identidades, também se apresenta como relevante no processo.

Em síntese, a partir do discurso dos profissionais que atuam no SINEDEC, SUS e SUAS, nas esferas federal, estadual e municipal, infere-se que apesar das especificidades setoriais e de níveis de gestão dessas políticas setoriais, as falas se apresentam de forma harmônicas, sem antagonismos aparentes. Quando o *corpus text* da transcrição das entrevistas é distribuído em uma análise fatorial por correspondência, as cinco classes se mostram interligadas, conforme apresenta-se na Figura 27.

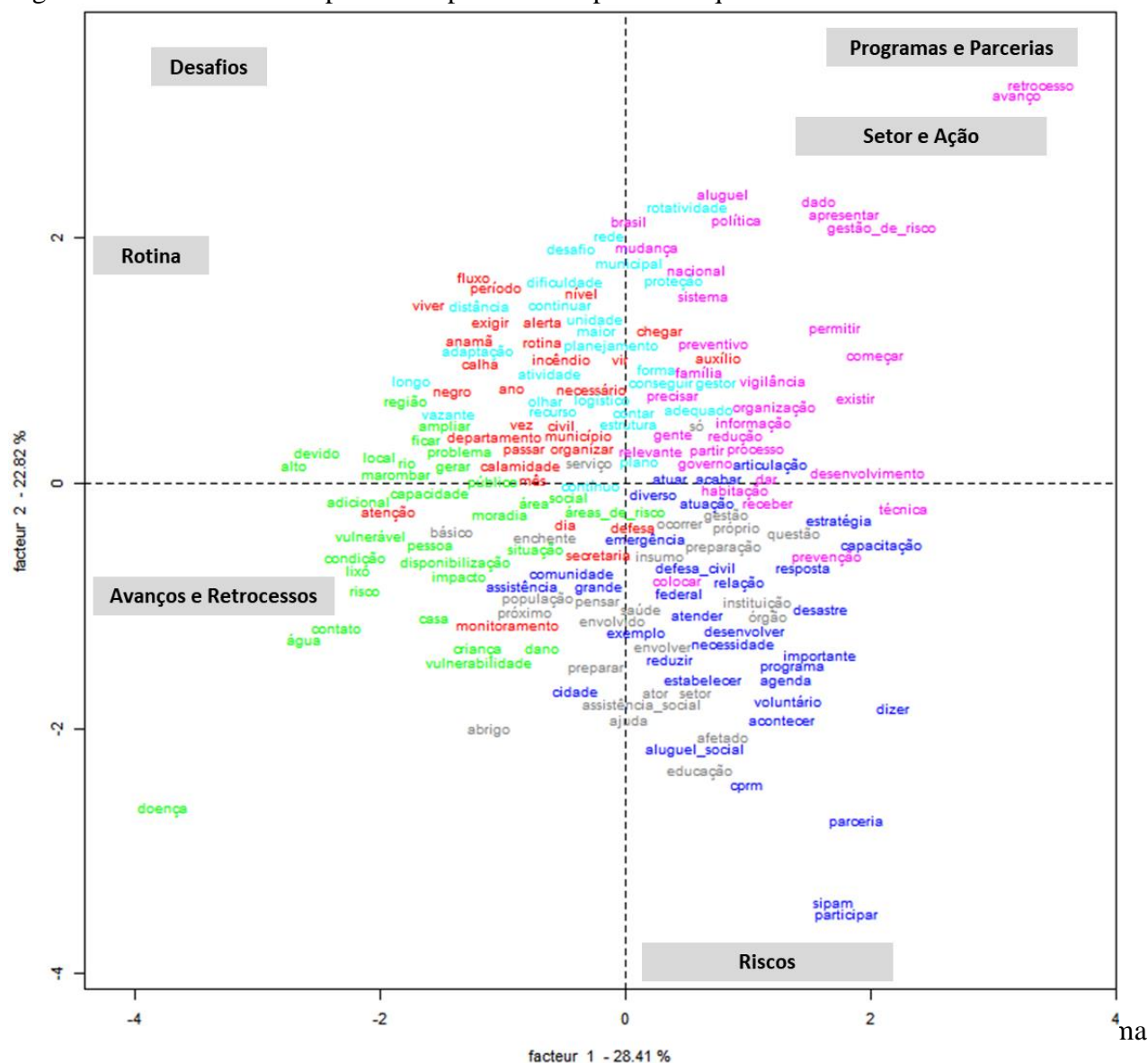
Visando buscar se essa harmonia no discurso, quando analisado de forma geral, permanece quando comparados entre as políticas e entre os perfis de função de gestão e técnica a partir das temáticas tratadas nas perguntas norteadoras das entrevistas, na sequência serão analisadas as entrevistas, com esse recorte de análise.

Figura 27. Análise Fatorial por Correspondência a partir das classes do subcorpus das entrevistas



Ação (*q2*), enquanto Avanços-Retrocessos (*q6*) e Riscos (*q3*) encontram-se em posições antagônicas às anteriores.

Figura 28. Análise Fatorial por Correspondência a partir das questões norteadoras das entrevistas



dessas questões, “município” aparece como a principal palavra utilizada nas abordagens da (*q1*) e é destaque ainda em outras 4 questões (*q 2; 4; 5 e 6*). Esse é um aspecto relevante pois reforça a abordagem de ser imperioso o fortalecimento da capacidade de atuação do nível local, como questão fundamental para a redução do risco associados às inundações, sendo ele o primeiro a ser atingido e o primeiro a atuar, tanto em prevenção quanto em resposta.

A (*q3*) aponta Riscos associado aos termos “situação, água, saúde” enquanto a (*q4*) relaciona “ação, defesa civil, saúde, recursos e atendimento” entre os termos relevantes associados a Desafios. Na (*q5*), que aborda Parcerias, as palavras mais recorrentes são “defesa civil, parceria e ação” permeada ainda por “saúde e assistência social”, o que demonstra que o discurso está em consonância com o que se estabelece sobre a gestão de risco de inundações ser um processo multidisciplinar e multisetorial. A (*q6*) aborda os Avanços-Retrocessos na agenda e o discurso

destaca os termos “avanço, ação, família, gente” como recorrentes, mas ainda surgem em menor escala “retrocesso, serviço, medicamentos, dado, informação” como palavras que se repetem nas falas. Um mosaico de nuvem de palavras (Figura 29) apresentam mais termos associados as questões norteadoras.

Figura 29. Mosaico de nuvem de palavras por questão norteadora das entrevistas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do conteúdo das entrevistas realizadas na pesquisa

O sentido simbólico representado pelas palavras em destaque, em cada uma dessas questões, ancora-se no discurso científico e governamental estabelecido nas temáticas de gestão de políticas públicas e gestão do risco de desastres, principalmente quando abordam fatores associados às vulnerabilidades sociais em situações de desastres e os arranjos institucionais necessários para a adoção de práticas que visem uma abordagem integral de problemas multidisciplinares, como ocorre com inundações (FARAH, 2001, 2006; FREITAS et al., 2012; LONDE et al., 2015; REINACH, 2013; UNISDR, 2015a; VIANA; JOHNSON, 2017)



Entende-se que em situações de inundações, partindo-se do seu processo de gestão do risco a elas inerente, o estabelecimento de uma rotina de trabalho que estabeleça a organização dos serviços para o desenvolvimento de ações oportunas, tanto de caráter preventivo quanto de manejo de emergências, é essencial para a redução dos impactos sobre os serviços e as pessoas (LONDE et al., 2015; NARVÁEZ; LAVELL; PÉREZ, 2009; SANTOS, 2012). Essa é uma abordagem comum nas políticas públicas que atuam na gestão de risco de desastres, independente do setor, principalmente em âmbito local, e é refletida no discurso dos profissionais entrevistados vinculados a Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social.

Os riscos associados às inundações são inúmeros e, focando nas políticas públicas que permeiam esta pesquisa, podem se manifestar de forma mais ou menos intensa influenciados por fatores externos ou internos ao local onde o evento ocorre. Quanto mais vulnerável uma comunidade ou um serviço, mais susceptível estará aos fatores de risco, e quanto mais resilientes, maior capacidade de manejar esse risco. O conhecimento do risco é primordial para a sua redução e para mensurar os recursos necessários para atuar em emergências (CERUTTI; OLIVEIRA, 2011; DA SILVA; MENEZES, 2016; FREITAS et al., 2014b; LAVELL; MANSILLA; SMITH, 2003; SANTOS, 2012). Observando os termos em destaque no mosaico (*q3*), o discurso corrobora com o que se apresenta como relevante nessa temática, quando coloca entre os termos em destaque a ideia de que o conhecimento do problema, o monitoramento, a análise de situação, os fatores de risco (água, lixo, alimento, doença), a prestação de serviços (demanda, atendimento), as condições de vida (moradia, educação, segurança, ocupação), dentre outros aspectos, são relevantes para definir o risco associado às inundações.

Os desafios que se apresentam em um contexto tão multidisciplinar e heterogêneo como os inerentes à implementação das políticas nacionais desta pesquisa e a diversificada capacidade de atuação dos entes que compõem o SINPDEC, SUS e SUAS, principalmente nos municípios, são bem representados nas palavras enfatizadas na (*q4*). Eles exigem pensar uma reorganização dos processos e o estabelecimento de arranjos institucionais que minimize a padronização uniorganizacional, inclua a comunidade como componente ativo e participativo, e estabeleça uma perspectiva multisetorial, transversal e integral focada na gestão do risco, em suas etapas de redução do risco, manejo de emergência e recuperação dos seus efeitos (BRASIL, 2017a; FARAH, 2001; UNISDR, 2015a; VIANA; JOHNSON, 2017).

Para enfrentar esses desafios o caminho que se apresenta é o estabelecimento de parcerias, que leve em consideração a dinâmica político-institucional e comunitária de cada localidade, norteadas por diretrizes estabelecidas em âmbito local, regional e nacional, flexíveis e adaptáveis conforme a necessidade loco-regional. Essa estratégia permite a promoção de ações integradas e intersetoriais, voltadas para um público-alvo ou problema específico, e possibilita

superar, ao menos em parte, a atuação setorial, fragmentada e verticalizada (FARAH, 2001, 2006; IPEA, 2009; MARTINS, 2003; MAZZINI et al., 2015; REINACH, 2013). A (q5) evidencia essa ideia de forma nítida quando destaca no discurso dos entrevistados a “parceria e articulação”, principalmente no “município”, envolvendo a “comunidade”, aspectos abordados também na (q6).

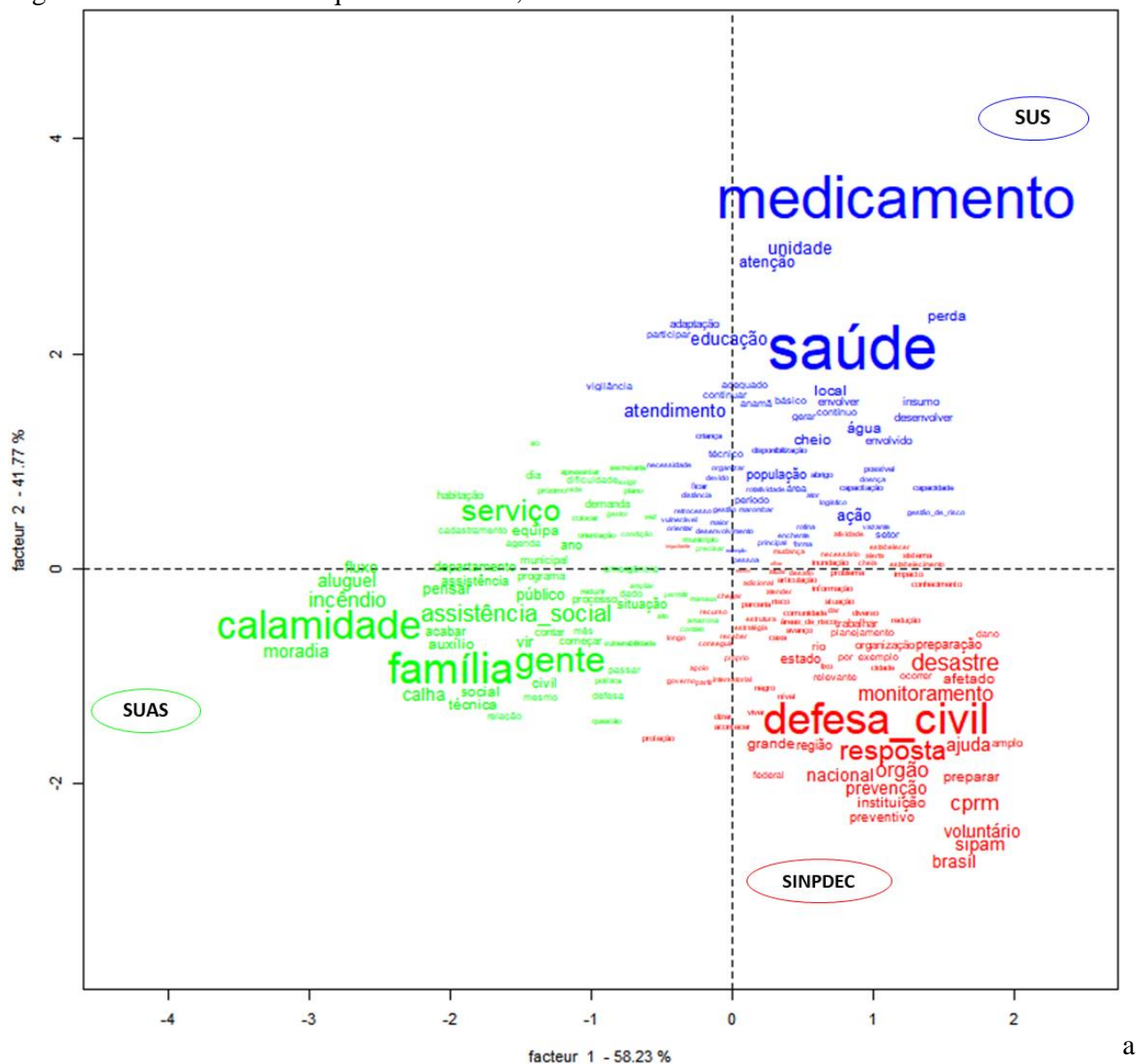
A partir de um recorte por política setorial, foram analisados os discursos com base na manifestação dos profissionais que atuam no SINPDEC, SUS e SUAS, ainda por meio de AFC. Apresentaram também centralidades nos discursos entre os três setores, apesar de as falas das entrevistas dos profissionais de Proteção e Defesa Civil se apresentarem mais interligadas que com a Assistência Social, que se apresenta um pouco mais isolada na distribuição entre os quadrantes (Figura 30).

No SUAS, os termos *calamidade, família, gente e serviço* são amplamente apontados, acompanhados ainda de *aluguel*, inerente ao processo de trabalho do setor em situações de inundações. A vulnerabilidade social é um dos fatores que contribuem sobremaneira para a ampliação dos impactos das cheias e essa é uma preocupação que permeia todo o discurso da Assistência Social, consciente de que sua atuação se apresenta como crucial nessa agenda. Os impactos atingem de forma mais severa as comunidades mais pobres e a sua capacidade de resiliência é menor, o que culmina tanto em dependência do Estado para garantir o acesso a mínimas condições de sobrevivência como na desestruturação das famílias e indivíduos, que pode resultar em riscos adicionais – violência, inclusive autoprovocada, dependência química, problemas psicológicos, dentre outros (FREITAS et al., 2012; GONÇALVES, 2014; MARCHEZINI; FORINI, 2019; MATTEDI, 2017; SANTOS, 2012; VALENCIO, 2010).

No SINPDEC observa-se uma variedade maior de abordagens, destacando-se *resposta, desastre, monitoramento, órgão, nacional, prevenção, instituição, voluntário e cprm* enquanto em menor coocorrência aparecem *preparação e organização*. O discurso da Defesa Civil permeia todo o processo de gestão de risco de inundações e se torna mais proeminente quando o foco é para eventos de grande magnitude, chegando à necessidade de decretar situação de emergência (desastre). Contudo, as falas sobre a importância das ações preventivas, da antecipação ao impacto, da preparação e organização prévia dos serviços é uma constante nas falas, tanto de gestores quanto de técnicos, ao mesmo tempo em que apontam a insuficiência de recursos (materiais e humanos) e as dificuldades estruturais do próprio SINPDEC, principalmente em âmbito local, para estabelecer um equilíbrio entre ações de redução do risco e de resposta. Essa dificuldade é apontada com frequência em estudos e documentos que abordam a temática (BACK, 2016; BRASIL, 2017c; DA SILVA; MENEZES, 2016; GOMES DE ALMEIDA, 2015; LONDE; SORIANO; COUTINHO, 2015)

No SUS, as palavras *medicamento* e *saúde* são as que tem maior destaque seguidas de *atendimento*, *unidade* (infraestrutura), *educação*, *ação*, *atenção*, *perda* e *população* e *adaptação*. Na análise das entrevistas dos profissionais do setor saúde esses termos são proferidos tanto quando falam de ações preventivas e de preparação quanto de resposta. Apontam de forma constante a relevância do processo de preparação prévia, do conhecimento do cenário de risco como norteador da priorização das ações de saúde, principalmente na vigilância em saúde. Apontam impactos diretos e indiretos das cheias sobre a saúde das pessoas e a necessidade de adaptação dos serviços para a manutenção do atendimento, reduzindo o risco de impactos relacionados a sua interrupção. Um discurso que reflete o que tem sido abordado na produção científica e nas orientações produzidas pelas instituições parte do SUS (AHERN et al., 2005; BRASIL, 2017a; FEW et al., 2004; FREITAS et al., 2014b; NOJI, 2000; OPAS, 2000, 2015).

Figura 30. Termos em destaque o SINPDEC, SUS e SUAS



ocorrência dos termos quando considerado o discurso a partir das funções de gestão e técnico-

operacional nos três setores. No Quadro 7 foram listados os 20 termos mais citados em cada uma dessas funções e ainda as palavras comuns nos discursos desses entrevistados.

É nítida as abordagens por função quando observados os termos mais recorrentes, a gestão apresenta um discurso focado no papel de implementação de política pública (*estado, governo, município, recurso, sistema, ajuda, processo*) enquanto que os técnicos focam na execução das políticas, inerente ao seu papel no processo de gestão do risco de inundações (*assistência social, cadastramento, local, parceria, capacitação, população, risco, estratégia, vulnerabilidade*). Os sinais de positivo e negativo ao lado de score refere-se à relevância do termo para o outro grupo.

Em comum, esses dois grupos têm em seus discursos que o agir considerando o risco e articulação são questões relevantes para a atuação em políticas setoriais (*ação, saúde, defesa civil, atendimento, risco, serviço, articulação, trabalhar*).

Quadro 7. Principais termos presentes nos discursos por categoria de função

N.	Gestão	Técnico-Operacional	Termos Comuns
1	gente	assistência social	ação
2	estado	cadastramento	saúde
3	medicamento	local	defesa civil
4	município	parceria	situação
5	recurso	envolver	inundação
6	dizer	moradia	atendimento
7	municipal	capacitação	risco
8	partir	exigir	serviço
9	sistema	atuação	família
10	passar	enchente	articulação
11	ajuda	população	período
12	calha	envolvido	setor
13	acontecer	amazonas	desastre
14	pensar	risco	demanda
15	defesa civil	inundação	emergência
16	governo	aluguel social	área
17	processo	reduzir	trabalhar
18	começar	estratégia	cheia
19	afetado	vulnerabilidade	pessoa
20	questão	saúde	rio

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do conteúdo das entrevistas realizadas na pesquisa

Para sintetizar os resultados encontrados na análise do discurso dos entrevistados, foi realizada uma análise de similitude, no intuito de identificar as ocorrências principais entre os termos das falas e a conexão entre eles. Esta análise ancora-se na teoria dos grafos e auxilia a visualização dessas conexões (MARCHAND; RATINAUD, 2012)





### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar políticas públicas setoriais a partir de análise do discurso apresenta-se como um desafio, principalmente quando se estabelece essa análise considerando três políticas tão distintas, como as políticas objeto deste estudo, e adicionando-se a isso uma abordagem composta por sistemas nacionais permeando três esferas de gestão político-administrativa. Claro que a temática que permeia essas três políticas, as inundações, aglutina os saberes e as práticas e estabelecem um fio condutor para a compreensão dessa abordagem.

Retomando ao objetivo apresentado no início deste capítulo, que visa identificar, a partir da análise do discurso apresentados nas entrevistas, como os sujeitos que atuam em Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social percebem o contexto de suas ações, quando direcionadas à gestão de risco de inundações, mostrou-se bastante proeminente.

Os resultados apontam que, apesar de o termo “transversalidade” não ter se apresentado nos resultados gráficos, sua ideia permeia as falas dos profissionais entrevistados evidenciando-se a partir da abordagem da interinstitucionalidade dos processos de trabalho, a articulação intersetorial em cada esfera administrativa e a colaboração mútua para uma atuação oportuna em situações de inundações, sendo recorrente nas falas que esta atuação deve ser estabelecida previamente à ocorrência dos eventos.

Não obstante, observou-se que, apesar da intenção de uma preparação prévia de forma eficiente, dificilmente isso acaba se efetivando, e isso é atribuído a baixa capacidade instalada, à inadequação ou despreparo técnico e a não priorização de iniciativas nesse sentido por parte da gestão. As demandas do cotidiano se sobressaem sobre as ações de preparação, e infere-se do discurso que esse é um comportamento recorrente, nas três políticas setoriais, que fica mais evidente em âmbito municipal.

A análise indicou uma convergência das características empíricas, no processo de gestão de risco de inundações, a partir de seu agrupamento em dois seguimentos que incluem a gestão do risco e a preparação e resposta, sendo que este segundo grupo é resultado da adição de aspectos de resposta somados a abordagens de adaptação e exposição. Evidencia-se com isso a relevância que os entrevistados atribuem ao processo de gestão do risco e a preocupação estabelecida em torno das ações de resposta e da necessidade de adaptação para o período de cheias e se ter o cuidado com a exposição aos riscos inerentes desse tipo de ocorrência.

As narrativas, observadas no recorte setorial ou da função do entrevistado, apresentaram ampla convergência e não foram evidenciadas divergências em nenhuma das políticas públicas, que apresentam harmonia nos discursos, inclusive quando apontados os desafios, onde percebe-se ampla preocupação com o município como o principal ator nesse processo. Isso se evidenciou nos três setores analisados.

A influência das inundações graduais no cotidiano do trabalho, a identificação dos atores e o conhecimento de suas respectivas atribuições, os riscos inerentes a situação de inundações, os desafios que isso estabelece e a definição de parcerias agrupam-se como parte inerente a própria atuação dos profissionais do SINPDEC, SUS e SUAS, como sujeitos cientes dos discursos setoriais e conscientes de que é necessário aprimorar o processo de trabalho em âmbito federal, estadual e municipal.

# CAPÍTULO 5

## Limitações e desafios identificados

---

### 1. INTRODUÇÃO

A análise de transversalidade de políticas públicas apresenta-se como um desafio uma vez que ainda não há concretude na ideia estabelecida para palavra e assumi-la como instrumento estratégico de gestão, para promover um diálogo intersetorial, ainda é uma abordagem incipiente no Brasil.

Assim, cabe aqui apontar quais as principais limitações e desafios identificados no contexto da transversalidade das políticas nacionais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social em inundações graduais. Permeia-se a esses desafios algumas recomendações que podem contribuir para a sua superação ou para o estabelecimento de iniciativas que possam minimizá-los.

A busca pela redução dos impactos da fragmentação das estruturas governamentais na gestão pública perpassa por medidas culminam no estabelecimento de parcerias, cooperações intersetoriais, redes interinstitucionais, dentre outros, para a promoção de ações integradas, principalmente quando associados a temáticas ou problemas comuns a diversos setores (MARTINS, 2003).

Esses arranjos de integração são necessários em diferentes níveis governamentais para o estabelecimento de processos articulados, tanto horizontais quanto verticais, a partir da adoção de agendas de efeito transversal, dinâmicas, flexíveis e que considerem as possibilidades e a necessidade de estratégias de integração entre os diversos atores envolvidos.

Em situações de inundações graduais como as que ocorrem no Amazonas, em que os municípios passam mais de 200 dias consecutivos (55% do ano) com áreas submersas, os serviços públicos precisam continuar em funcionamento e, nos setores de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social, a demanda é ampliada e a capacidade de atendimento geralmente reduzida. Nesse contexto, a estrutura fragmentada reduz a capacidade de atuar e exige que as ações sejam articuladas, tanto para a adoção de medidas preventivas quanto para ações de resposta.

Nesse contexto, na análise da transversalidade dessas políticas públicas setoriais, identificam-se alguns desafios e limitações que envolvem o processo de formulação dessas políticas, o processo de planejamento, a estrutura político-administrativa, a heterogeneidade dos municípios bem como suas capacidades de atuação e os mecanismos de implementação das políticas setoriais.

## **2. DESAFIOS À TRANSVERSALIDADE NO SINPDEC, SUS E SUAS**

Atuar de forma oportuna em cenários de inundações apresenta dificuldades e exige esforços voltados para o desenvolvimento e a expansão das capacidades loco-regionais, principalmente em áreas mais vulneráveis. Essa é uma abordagem presente no discurso dos atores do SINPDEC, SUS e SUAS, fazendo referência, principalmente, a esfera de gestão municipal.

As inundações provocam impactos diretos e indiretos sobre os serviços de saneamento básico (água, limpeza urbana, drenagem e esgotamento sanitário), altera o comportamento de vetores, amplia o risco de doenças transmissíveis, interrompe a prestação de serviços, danifica ou destrói infraestruturas, altera os padrões epidemiológicos e muda a dinâmica de vida das áreas atingidas (BRASIL, 2017a; FREITAS et al., 2014b).

Os serviços de Proteção e Defesa Civil, de Saúde e de Assistência Social estão diretamente envolvidos nas ações preventivas e no manejo dessas ocorrências. Quanto mais organizada, articulada e oportuna a atuação desses setores, menor é a exposição das pessoas aos riscos decorrentes de inundações.

A organização das ações de forma transversal, mesmo em uma agenda de cunho comum a essas áreas, não se apresenta como um processo automático, principalmente quando observadas a diversidade de realidades presentes nos municípios brasileiros, e ainda nas esferas estaduais e federal. Dotar as iniciativas nessa agenda da transversalidade que lhe é característica perpassa por limitações que culmina em desafios à sua efetivação como políticas públicas.

Dentre os principais desafios identificados ao longo dessa pesquisa destacam-se o próprio processo de formulação e implementação de políticas públicas, o modelo de planejamento adotado em âmbito governamental, as estruturas político-administrativas que compõem essas políticas, as necessidades loco-regionais e a capacidade instalada no âmbito dos entes federativo.

É recorrente no discurso sobre sustentabilidade e sobre gestão de risco de inundações que as áreas mais vulneráveis se encontram em maior risco e passíveis de sofrerem maiores impactos quando da ocorrência de um evento. Assim, o estabelecimento de estratégias que considere em sua formulação o perfil de ocupação e uso do solo, a densidade populacional e as condições socioeconômicas bem como a organização dos serviços públicos é imprescindível para se conhecer o risco e manejá-lo.

Nesse contexto, a transversalidade das políticas públicas setoriais objeto deste estudo perpassam por ações de controle voltadas à melhoria do desempenho da Administração Pública, dotando-o de estratégias de governança e de boas práticas que podem contribuir com a efetividade das ações em âmbito federal, estadual e municipal.

## **2.1. Processo de formulação e implementação das políticas públicas setoriais: a transversalidade entre o discurso, a regulamentação e a prática**

A CF-88 estabeleceu, em seu Artigo 21, inciso XVIII, que é competência da União o planejamento e a promoção da defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações (BRASIL, 1988). Inundações, a depender de sua magnitude, podem culminar em calamidade pública e provocar impactos diversos e exigem a organização dos serviços públicos para o seu controle. No entanto, historicamente no Brasil, são destinadas mais recursos às ações de resposta e recuperação a emergências e desastres, em detrimento das ações preventivas e isso gerou uma cultura de atuação pós-evento (GOMES DE ALMEIDA, 2015).

No processo de formulação e implementação de políticas públicas, em geral o ponto de partida é a identificação de um problema e a priorização de medidas para a sua solução e, no âmbito deste estudo, o problema discutido são as inundações graduais que podem se apresentar como cenários de risco que levam à exposição de pessoas e consequentes impactos a partir dessa exposição.

A gestão de risco de inundações apresenta-se como um desafio político e social e envolve aspectos complexos e de múltiplas conexões, sendo a articulação de diversos setores primordial para uma atuação oportuna, tanto preventiva quanto de manejo do evento. O SINPDEC, o SUS e o SUAS tem um papel fundamental nessas situações e o trabalho resultante dessas três políticas públicas, em articulação com outros setores (ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, meio ambiente, gestão de recursos hídricos, educação, dentre outros) contribui com a redução dos impactos sobre as condições de vida das comunidades que vivem em áreas inundáveis.

Nesse contexto, mesmo com o reconhecimento da relevância dessas ações apontadas em documentos governamentais, artigos científicos e diversos trabalhos que abordam o tema, o estabelecimento efetivo de transversalidade nas ações estabelecidas nessas políticas setoriais encontram obstáculos, mesmo presentes no discurso dos profissionais que atuam em Proteção e Defesa Civil, em Saúde e em Assistência Social, não se apresentam de forma clara no estabelecimento de programas ou iniciativas tanto na regulamentação quanto no processo de planejamento.

É recorrente a abordagem nos documentos norteadores de que para uma atuação efetiva, a articulação intersetorial é essencial, mas os mecanismos para tornar isso uma realidade não se apresenta de forma clara e essa pode ser a razão de tantas dificuldades no desenvolvimento de uma abordagem transversal quando da formulação de políticas públicas em Proteção e Defesa Civil, em Saúde e em Assistência Social e na definição de seus programas e ações.

O reconhecimento das inundações como um problema que gera risco e o reconhecimento de que a organização dos serviços prescinde de priorização da temática na agenda política com a sua inserção nas instâncias de pactuações setoriais discutindo-se e propondo mecanismos de integração das ações é o que pode desencadear um trabalho sólido na redução do risco desses eventos, desde a esfera federal até o nível local.

São notórios os avanços alcançados no SINPDEC, SUS e SUAS quando abordada a gestão de risco de desastres, com a sua inserção no aparato legal dos três setores. No entanto, o caminho mais desafiador é materializar as ações em âmbito local, onde ocorre os eventos e de onde decorre a primeira resposta, tanto para ações preventivas quanto para manejo de emergências.

E nesse cenário, entre a previsão legal de políticas públicas integradas e transversais e a materialização disso como ações no cotidiano, ainda há muito o que avançar para que a formulação e implementação de políticas públicas apresentem harmonia entre o discurso, a regulamentação e a prática.

## **2.2. Modelo de Planejamento**

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, protagonista na gestão de risco de inundações, estabelece que é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre e que estas medidas poderão ser adotadas com a colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral e aponta ainda que sua atuação deve ser baseada na gestão do risco, não se apreendendo apenas em manejo de emergências mas atuando de forma a redução dos riscos de eventos naturais ou antrópicos. Em sua essência, apresenta uma atuação pautada pela transversalidade e estabelece ainda que a incerteza quanto ao risco do evento ou desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco (BRASIL, 2012a).

### **2.2.1. Plano Plurianual**

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são os instrumentos de planejamento estabelecidos da CF-88 e obrigatórios para o estabelecimento das prioridades governamentais, onde são definidas macroprioridades governamentais, com seus respectivos programas, objetivos e metas.

Nem todos os investimentos e custos do serviço público estão refletidos no PPA, que não alcança todas as ações necessárias à implementação das políticas públicas. Logo, as políticas setoriais também apresentam instrumentos de planejamento próprios que se ajustam ao que

preconiza o PPA ou o complementar, no intuito de promover a organização das ações. Dentre esses planos estão o que estabelecem o SINPDEC, o SUS e o SUAS.

### **2.2.2. Planos setoriais**

Em âmbito setorial, nas diversas esferas de gestão das políticas públicas, são estabelecidos arranjos de planejamento, monitoramento e avaliação diversos que perpassam pela instância municipal, estadual, regional e federal. Cada setor pode estabelecer seu planejamento conforme a necessidade identificada, além daqueles instrumentos que são obrigatórios por força da regulamentação legal. Isso é o que ocorre também nos sistemas nacionais das políticas públicas setoriais objeto desta pesquisa, cada um de forma particular com algumas abordagens em comum.

Considerando a natureza de sua atuação e os serviços que as alcançam, um dos aspectos considerados nessas três políticas, que fundamenta suas ações e por consequência o seu planejamento, é o Princípio da Precaução que perpassa diversas políticas públicas, incluindo Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social. Foi um dos princípios adotados na agenda de sustentabilidade, a partir da Rio-92, e compreende a obrigação de fazer no intuito de garantir a prevenção contra riscos potenciais, quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, onde a insuficiência ou ausência de certeza científica não pode ser utilizada como razão para adiar medidas de redução do risco ou do dano (BRASIL, 2017c).

Outro princípio comum é o Princípio da Participação Social, estabelecido na CF-88 como base dos processos democráticos e parte da regulamentação da PNPDC, PNS e PNAS que estabelecem mecanismos de participação da comunidade em cada um desses setores. Nesse contexto, a participação social é prevista por meio de representação em Conselhos, Conferências, Fóruns, Audiências Públicas, dentre outros espaços de integração dos diversos atores envolvidos.

#### **2.2.2.1. Planejamento em Proteção e Defesa Civil**

No âmbito da PNPDC, o processo planejamento deve ser fundamentado por avaliação de risco considerando os aspectos físicos, culturais, socioeconômicos, políticos e ambientais, conforme o alcance das competências de cada instância do SINPDEC para estabelecer estratégias de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. Dentre os planos estabelecimentos como instrumentos de planejamento e gestão da PNPDC estão os Planos de Proteção e Defesa Civil (Federal e Estadual) e ainda os operacionais onde citam-se o Plano de Contingência, o Plano de Implantação de Obras e Serviços e o Plano de Resposta e de Recuperação que pode ainda ser de alcance de microrregiões ou associações de municípios (BRASIL, 2017c).

O Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil está previsto no inciso VIII do artigo 6º da Lei 12.608/2012 que aponta que é uma das competências da União “instituir o Plano Nacional



de Proteção e Defesa Civil” e em seu § 1º estabelece que este Plano conterá, no mínimo, a identificação dos riscos de desastres nas regiões geográficas e grandes bacias hidrográficas do País e ainda as diretrizes governamentais proteção e defesa civil no âmbito nacional e regional, em especial quanto à rede de monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico e dos riscos biológicos, nucleares e químicos e à produção de alertas antecipados das regiões com risco de desastres. O Planos Estaduais (Art. 7º) segue esta mesma lógica, no entanto, a PNPDC não estabelece expressamente um Plano Municipal (Art. 8º) mas inclui que as ações de proteção e defesa civil devem ser incorporadas no planejamento municipal e ainda que os municípios devem realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil e manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no município (BRASIL, 2012a). Não foram estabelecidos prazos para a elaboração destes documentos que serão regulamentados por decreto, o que não ocorreu até então.

É fato que a elaboração do plano em si não é capaz de promover alterações na realidade se este não for integrado com outros processos intersetoriais, principalmente em âmbito local. Na análise dos documentos institucionais de Proteção e Defesa Civil no Governo Federal, do Estado do Amazonas e dos municípios de Manaus e Anamá não foram identificados planos de gestão da política específicos, exceto os programas que se apresentam no PPA Federal.

Apesar disso, a regulamentação estabelece que o planejamento em Proteção e Defesa Civil deve envolver os Conselhos de Defesa Civil, estes não são compulsórios e a cobertura nacional não alcança todos os municípios e quando são estabelecidos legalmente, nem sempre estão ativos.

Estas são limitações para a identificação dos aspectos que são estabelecidos como prioridade na PNPDC e para a análise das principais ações desenvolvidas pelos entes federativos e de que forma elas interagem com outras políticas setoriais.

#### 2.2.2.2. Planejamento em Saúde

No SUS, cabe à União, aos Estados e aos Municípios, conjuntamente, definir mecanismos de controle e avaliação dos serviços de saúde, monitorar o nível de saúde da população, elaborar normas para regular a contratação de serviços privados, gerenciar recursos orçamentários e financeiros, definir políticas de recursos humanos, realizar o planejamento de curto e médio prazo e promover a articulação de políticas e planos de saúde, dentre outros (BRASIL, 2016c). Assim, a esfera federal desenvolve ações de natureza estratégica para a implementação da Política Nacional de Saúde enquanto os estados têm responsabilidades de articulação e os municípios são encarregados da prestação direta dos serviços de saúde. Cada uma dessas esferas de gestão pode atuar de forma complementar.

O processo de planejamento no SUS constitui-se como uma atividade obrigatória e contínua e envolvem atribuições e responsabilidades conjuntas, em suas três esferas gestão, para a definição de metas e objetivos. Planejar ou programar ações representam o cotidiano dos gestores do setor público em saúde. Assim, O Ministério da Saúde, o CONASS e o CONASEMS, em consonância com o Conselho Nacional de Saúde, definem as diretrizes gerais de elaboração dos planos que se estabelecem como norteadores para estados e municípios, sendo estes observando as necessidades e características loco-regionais onde cada uma das esferas possui suas atribuições específicas. O Plano de Saúde é condicionante para o recebimento de recursos no SUS, logo, é obrigatório e todo o ente federativo o apresenta, mesmo de forma cartorial (BRASIL, 2016c).

Parte do pressuposto da responsabilidade individual de cada ente federado desenvolvido de forma articulada com os demais, do respeito às pactuações intergestores, realizado de forma ascendente – do nível local ao federal, com a participação da comunidade e considerando as necessidades de saúde da população e seu perfil epidemiológico.

No SUS, a pactuação nas Comissões Intergestores Tripartite – CIT; Intergestores Bipartite – CIB e Intergestores Regionais - CIR são essenciais no planejamento, que são espaços formais de discussão a política de saúde e o estabelecimento de sua gestão de gestão. As diretrizes, objetivos e metas nacionais do planejamento do SUS, os prazos e critérios são definidos na CIT. A partir disso, esfera estadual define as estratégias de coordenação do processo de planejamento em seu território e os municípios, em conjunto com seus parceiros das regiões de saúde, estabelecem suas prioridades (BRASIL, 2016c).

Na CIB, as pactuações entre estados e seus respectivos municípios são estabelecidas as diretrizes estaduais, em consonância com as nacionais enquanto na CIR as pactuações envolvem a execução das ações de saúde em âmbito loco-regional.

Apesar de a regulamentação apontar um processo ascendente, integrado e participativo de planejamento no SUS, a realidade é bem diferente disso. Em um país com 5570 municípios distribuídos em 27 unidades da federação, atuando de forma descentralizada e com realidades muito diversas, ainda não se conseguiu materializar um processo de planificação que atenda aos preceitos e critérios estabelecidos. Os Planos de Saúde não são elaborados com base no que foi estabelecido em âmbito local-regional-nacional e acabou se tornando um processo protocolar, de cunho compulsório (CARDOSO, 2014; VIEIRA, 2009).

Esforços são identificados para minimizar esses desafios, a exemplo do estabelecimento pelo Ministério da Saúde do Sistema de Planejamento do SUS - PlanejaSUS (VIEIRA, 2009). Contudo, a desarticulação ainda se faz presente e muitos entes não estão preparados ou contam com capacidade instalada para elaborar um planejamento consistente, que reflita as necessidades loco-regional e isso reduz ou inviabiliza a sua efetividade.

### 2.2.2.3. Planejamento em Assistência Social

Planejar induz a redução de incerteza entre as necessidades identificadas e o caminho a ser percorrido para atendê-las. No SUAS, assim como no SUS, são instrumentos de gestão o Plano de Assistência Social (PAS), o Orçamento, o Monitoramento, a Avaliação, a Gestão da Informação e o Relatório Anual de Gestão que norteiam o planejamento técnico-financeiro em suas três esferas de gestão e preconiza que o diagnóstico social é a base desse processo norteado pelos eixos de proteção social básica e especial (BRASIL, 2012c).

O Planejamento no SUAS é elaborado pelos entes governamentais federal, estadual e municipal e submetido ao Conselho de Assistência Social - CNAS para aprovação, reforçando a participação e controle social como fundamental para essa atividade. O PAS é elaborado a cada quatro anos e ainda são estabelecidos anualmente o Plano de Ação de Assistência Social, abrangendo o último ano de uma gestão governamental e os três primeiros da subsequente, assim como o PPA, e podem passar por ajustes, desde que aprovados pelo Conselho.

O PAS condiciona o repasse de recursos da União aos estados e municípios para a implementação da PNAS e sua estrutura contempla o diagnóstico, seus objetivos, as diretrizes e prioridades deliberadas, as ações, metas e resultados esperados, os recursos, financiamento, cobertura da prestação do serviço, indicadores e definição espaço-temporal que alcança.

A recomendação é que o processo de planejamento observe as necessidades loco-regionais, considere as deliberações apresentadas nas Conferências de Assistência Social bem como as pactuações de todas as esferas de gestão do SUAS. Deve considerar ainda a articulação interinstitucional com os demais atores envolvidos nas ações de Assistência Social no intuito de promover uma ação articulada.

O SUAS tem abrangência nacional e está presente em todos os municípios brasileiros, no entanto, deve-se considerar as capacidades diversas instaladas nesses municípios e os recorrentes cortes de recursos pautados pelo discurso de crise financeira e da necessidade de redução de gastos. Isso, combinado com os índices de desemprego e condições não favoráveis ao combate à extrema pobreza, se traduz em um contexto em que se ampliam as desigualdades sociais e por consequência expande o número de famílias em situação de vulnerabilidade e as demandas pelos serviços do SUAS.

Nesse contexto, e considerando as perspectivas futuras que se apresentam a partir da adoção de medidas de austeridade priorizadas em âmbito governamental, esse cenário de vulnerabilidade social se pode se ampliar ainda mais e, para atender essa situação, a capacidade de atendimento do SUAS precisará ser aprimorada. Esse é um dos principais desafios que se apresentam à Assistência Social.

Em geral, no processo de planejamento em políticas públicas, a consonância entre a governança e a elaboração dos planos, considerando as necessidades do público-alvo dessas políticas, é essencial para a adoção de medidas que realmente atendam os interesses sociais. Em situações de inundações a relevância de ações oportunas de Proteção e Defesa Civil, a atuação da Saúde, principalmente com as ações de vigilância e atenção básica, e o atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade prestado pela Assistência Social culmina em redução do risco da exposição das pessoas a esses eventos e, por consequência, em menor impacto deles decorrentes.

Estabelecer um processo efetivo de planejamento, articulado e integrado vertical e horizontal é um caminho para se obter êxito na implementação de políticas públicas em âmbito governamental e resulta em uma atuação pautada pela transversalidade.

### **2.3. Estrutura político-administrativa engessada**

Um dos principais desafios à transversalidade de políticas públicas é a organização político-administrativa das próprias instituições governamentais, estruturada em uma arquitetura organizacional rígida, composta por diversos setores, nem sempre articulados, tanto intra quanto interinstitucional. Isso se replica nas esferas de gestão federal, estadual e municipal.

A discussão de inovações na gestão pública tem sido cada vez mais presente nos processos administrativos, no entanto os organogramas prevalecem engessados e esse não é um problema superado. A definição de arranjos institucionais mais flexíveis que possibilitem o protagonismo e articulação de diversos setores, de uma mesma política pública ou integrando diversas políticas em prol de um interesse comum, ainda não se apresenta como uma abordagem usual inserida nas estruturas governamentais.

A combinação de um processo de planejamento setorial e vertical e organogramas institucionais inflexíveis culmina em uma atuação fragmentada e em menor capacidade de implementação de políticas públicas efetivas, ainda pautada por ações uniorganizacionais tornando-se um desafio para a adoção de medidas transversais.

### **2.4. Invisibilidade das necessidades loco-regionais**

A tomada de decisão quando da definição de prioridades governamentais influencia todo o processo de planejamento, execução, monitoramento e avaliação em políticas públicas, principalmente, as setoriais. Definir os resultados a alcançar prescinde do conhecimento das necessidades identificadas e dos problemas priorizados, no entanto, em um país marcado por ampla heterogeneidade como o Brasil, muitas vezes esses aspectos não conseguem a abrangência necessária para englobar os diferentes perfis das unidades federadas e de seus municípios.

Assim, na definição das estratégias de redução do risco de inundações a partir do desenvolvimento de ações de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social deve-se ter em conta certa flexibilidade no escopo do planejamento que cada esfera de gestão dessas políticas públicas setoriais possam contemplar as peculiaridades, necessidades e realidades loco-regionais quando da determinação dos objetivos a alcançar, das ações a serem realizadas, compatibilizando-as com os meios disponíveis para sua execução.

Além disso, buscar a integração e articulação entre as ações setoriais pode ampliar as capacidades locais, principalmente em municípios de pequeno porte em que os recursos são escassos e que o esforço de construir instrumentos e estratégias flexíveis pode viabilizar a adoção de medidas loco-regionais que a viabilize a implementação das políticas setoriais com base em sua realidade e considerando sua capacidade instalada.

Assim, definir diferentes escalas para o processo de planejamento e deixando uma margem de adaptação aos diversos perfis das unidades da federal pode resultar em melhores resultados nas intervenções e na implementação de ações, principalmente em situações de risco, como se apresentam em municípios atingidos por inundações graduais e a participação social nesse processo apresenta-se como fundamental na identificação das necessidades a serem priorizadas.

## **2.5. Baixa capacidade instalada em nível local**

A implementação de políticas públicas prescinde do estabelecimento de processos coordenados na gestão pública e a disposição de estrutura operacional e recursos (humanos e materiais) para assumir funções que exigem a participação de todos os níveis de governo como ente ativo no processo planejamento das ações, no monitoramento de seus resultados e adequações para o aperfeiçoamento da política pública. Nesse sentido, a baixa capacidade de muitos municípios, principalmente, é um fator de impedimento ao adequado desenvolvimento de ações e isso se aplica diretamente em Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social.

Muitos municípios que são atingidos por inundações de forma sazonal são de pequeno porte e não contam com uma organização estratégica adequada para promover gestão do risco desses eventos o que resulta em maiores impactos e na constante dependência de apoio externo para resposta a emergências e desastres.

Cabe ressaltar mais uma vez que quanto mais preparado o nível local maior será a sua capacidade de resiliência, tanto para fazer frente aos eventos e reduzir os danos quanto para identificar até onde seus recursos alcançam para qualificar melhor suas demandas por apoio adicional dos níveis estadual e federal. O evento ocorre no nível local onde também se estabelecem as primeiras ações para o seu manejo, logo, a sua preparação deve constar do

processo de planejamento como uma prioridade no intuito de reduzir ao máximo os danos aos serviços e às pessoas.

A fragilidade na estrutura de governança, o despreparo técnico e a indisponibilidade de recursos adequados resultam em ausência ou insuficiência de capacidade instalada para operacionalizar o que é de competência do ente federativo, tanto no contexto da gestão quanto operacional. Essa é uma realidade presente no território nacional e foi observada ao longo desta pesquisa, tanto na análise documental quanto no discurso de profissionais que atuam nas políticas públicas analisadas em suas três esferas de gestão.

## **2.6. Mecanismos alternativos e complementares**

No âmbito da gestão pública, nem todos os problemas e ações são priorizadas na agenda governamental principal, a exemplo do que se estabelece no PPA. No entanto, mesmo não se inserindo nessa agenda principal, muitas ações setoriais fazem uso de outros instrumentos e mecanismos alternativos para a execução das agendas setoriais. O estabelecimento de mecanismos estratégicos de programação das ações, de cooperação e coordenação setorial, vertical e horizontal entre os diferentes entes federativos, são caminhos adotados de complementação da agenda principal do governo.

Assim, traçar estratégias para superar as limitações estabelecidas no processo de planejamento e na estrutura organizacional-administrativa que possibilitem observar as necessidades loco-regionais e que contribuam para ampliar as capacidades instaladas é parte do processo de implementação de políticas públicas setoriais, incluindo nas políticas nacionais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social.

Dentre essas estratégias observadas na pesquisa documental identificam-se agendas estratégicas, adotadas no Setor Saúde em âmbito federal, planos setoriais específicos como se observa no Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais 2012-2014, cooperação intersetoriais a exemplo do Protocolo de Ações entre os Ministérios da Integração Nacional (MI), da Defesa (MD) e da Saúde (MS), celebrado em 2012, para estabelecer fluxos e procedimentos de gestão para ações de resposta da esfera federal em situações de desastres. Além disso, de forma mais localizada encontram-se os consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum, inclusive entre municípios, conforme estabelece a Lei nº. 11.107/2005.

São diversas os caminhos alternativos que os gestores de políticas públicas buscam para minimizar as limitações e os desafios na implementação das ações em âmbito nacional, estadual e municipal e essa pode se apresentar como alternativa para ampliar a capacidade de atuação e dotar as ações de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social da

transversalidade necessária para o desenvolvimento o estabelecimento de estratégias voltadas para a gestão de risco de inundações, propiciando um melhor ambiente para a cooperação e a coordenação entre os diferentes entes federativos.

## **2.7. Articulação com outras políticas públicas**

As políticas nacionais de proteção e defesa civil, de saúde e de assistência social tem como objeto de interesse temáticas que são por natureza multidisciplinares e transversais, envolvendo atores públicos e privados, além da própria comunidade. Suas diretrizes, programas e ações propiciam intervenção direta e indireta nas condições de vida das pessoas e nas condições de vulnerabilidades e de resiliência local, regional e até nacional.

A implementação do SINPDEC, SUS e SUAS prescindem de ampla articulação intersetorial e interinstitucional. Sabe-se que as vulnerabilidades e a capacidade de resiliência das comunidades e dos serviços são estabelecidas por uma confluência de fatores que se influenciam mutuamente determinando ou condicionando o cenário de risco.

Nesse sentido, a PNPDC, a PNS e a PNAS devem ter em conta as diversas outras políticas públicas às quais estão de alguma forma associadas e com as quais se relacionam. Não somente, mas principalmente, influenciam as condições de vida das pessoas e integram-se à agenda de gestão de risco de inundações as políticas de ordenamento territorial, saneamento básico, desenvolvimento urbano, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia, dentre outras.

Não são claros os limites dos efeitos dessas políticas quando da sua implementação e, apesar de suas competências e atribuições estarem vinculadas a determinados entes governamentais e instituições, como sua temática possui ampla transversalidade, não é possível o alcance de resultados efetivos caso não sejam articuladas em todo o seu ciclo de gestão, principalmente em âmbito municipal, buscando uma atuação de forma coordenada e articulada.

Construir essa atuação intersetorial apresenta-se como um dos mais amplos desafios à gestão de risco de inundações.

## **3. REFLEXÕES E PROPOSIÇÕES: COMO MINIMIZAR OU SUPERAR ESSES DESAFIOS?**

A análise de políticas públicas setoriais apresenta-se como um amplo desafio uma vez que identificar as lacunas e os problemas é mais fácil do que estabelecer alternativas para a sua superação já que essas situações geralmente não dispõem de soluções únicas ou diretas e dependem de uma confluência de fatores. No entanto, no intuito de apresentar algumas reflexões de alternativas no intuito de superar as dificuldades de articulação intersetorial e de comunicação

articulada, apontam-se a seguir alguns aspectos a serem considerados nessa abordagem, que não possui a pretensão de se estabelecer como solução de todos os desafios identificados, e sim, de caminhos que podem levar a uma alternativa de ampliar a capacidade de transversalidade das políticas públicas envolvidas na gestão de risco de inundações.

Muitos são os pontos que se apresentam como desafio observados no modelo de planejamento adotado em âmbito governamental. Não se busca aqui apontar metodologias mais eficientes para o planejamento em si, e sim, chamar a atenção para que o planejar seja uma atividade com ampla participação e engajamento nas instituições, estabelecendo-se como prioridade no processo de trabalho. Dotar o processo de planejamento com mecanismos e ferramentas que o tornem uma atividade realmente participativa, articulada e com ampla divulgação e envolvimento de todos profissionais que irão atuar na sua execução, incluindo seu monitoramento e avaliação, e não apenas naqueles que compõem as unidades de planejamento de cada órgão ou setor.

As principais dificuldades identificadas estão associadas a uma visão protocolar do processo como mecanismo obrigatório. Torna-se imprescindível promover ações que sensibilizem, conscientizem e que dê a devida importância para o planejamento, para a definição de objetivos a serem alcançados, dos caminhos a seguir para se chegar aos resultados almejados e ainda definindo o monitoramento e a avaliação como essencial para a compreensão da efetividade dos resultados.

Nessa perspectiva, primeiro é necessário dar ampla divulgação e apresentar com clareza, quais as prioridades e as diretrizes gerais estabelecidas para o período a ser planejado, com transparência por parte da gestão, para que as áreas técnicas possam nortear a elaboração do seu plano. Essa é uma etapa que geralmente apresenta-se um tanto nebulosa, muitas vezes pela própria falta de definição prévia dos resultados esperados, de médio e longo prazo. Planejar deve perpassar por uma visão que foca na obtenção de resultados efetivos, o que vai além do processo meramente burocrático com foco na gestão de recursos e despesas.

O estabelecimento de espaços de divulgação das informações, de discussão dos problemas gerais e específicos, de estabelecimento de metas reais e, quando da validação final do Plano, dar ampla divulgação do que ficou estabelecido, que muitas vezes sofre alterações ao longo do processo. Além disso, é imprescindível ter como premissa, em todo processo, que a execução da maior parte das ações se dará no nível local, logo deve ser dotada da devida flexibilidade para que se adeque à heterogeneidade dos municípios.

Outro aspecto a ser considerado em uma agenda diversa como a de proteção e defesa civil, saúde e de assistência social é a inclusão de referências claras sobre as ações interinstitucionais, que muitas vezes perdem sua visibilidade por não constar apenas no processo



de trabalho. Dar a devida relevância para essas iniciativas contribui para ampliar a transversalidade dessas políticas públicas.

Outro desafio recorrente é a estrutura político-administrativa engessada, que muitas vezes inviabiliza uma atuação intersetorial. A ampliação da capacidade de atuar de forma articulada pode ser alcançada por meio da instituição de grupos interinstitucionais ou interssetoriais, de cunho consultivo ou deliberativo, que envolva todos os atores que possuem competências e atribuições na agenda de gestão de risco de inundações. Esses grupos podem ter nomenclaturas diversas, conforme a realidade de cada uma das políticas setoriais e de qual o órgão ou setor que o coordena, onde podem ser estabelecidos como Comitês, Comissões, Grupos de Trabalho, Fóruns, dentre outros. O importante aqui não é a nomenclatura em si, e sim a função dessa organização, que para ser efetiva, deve incluir todas as instituições envolvidas na temática, incluindo representação de organizações não-governamentais e da comunidade, a depender de seu objetivo.

Recorrer a instituições de grupos setoriais ou interinstitucionais permite o alinhamento das discussões interssetoriais, da harmonização das ações que envolve mais de um setor ou instituição, o conhecimento das competências e atribuições dos parceiros além de possibilitar uma atuação em rede colaborativa, maximizando assim a utilização de recursos tanto para a atuação preventiva, nas ações de preparação para emergências bem como na resposta e recuperação.

Em um contexto mais amplo, quando essa atuação colaborativa e articulada envolve mais de um ente federativo, pode ser estabelecido uma colaboração regionalizada ou um consórcio, figura administrativa prevista na Lei 11.107/2005, regulamentando o art. 241 da Constituição Federal de 1998 que visa a gestão associada de serviços públicos entre entes federados.

A colaboração entre municípios que se avizinham e compartilham problemas comuns possibilita ampliar a articulação entre seus entes administrativo e em cenários de inundações, pode contribuir sobremaneira tanto para maximizar a capacidade de atuação setorial, na proteção e defesa civil, saúde e assistência social, quanto de forma mais ampla, envolvendo outras políticas setoriais. Essa iniciativa de cooperação pode resultar em maior garantia de proteção social e de adoção de mecanismos para o desenvolvimento de ações de redução do risco, de manejo de emergência e de recuperação de eventos de maior magnitude, reduzindo assim os seus impactos.

Independente dos mecanismos a ser utilizado para formalizar a cooperação intersetorial, interinstitucional ou interfederativa, o importante é que este seja formal, para garantir sua continuidade quando da mudança de gestão política ou técnica ou da rotatividade dos profissionais que atuam nesses entes federativos ou instituições.

O estabelecimento de rede de colaboração, envolvendo profissionais com expertises diversas, incluindo pesquisadores e especialistas em temáticas específicas, pode contribuir sobremaneira para uma atuação articulada e para se efetivar a transversalidade das políticas públicas setoriais.

São muitos os desafios identificados que a organização político-administrativa pouco flexível, incluindo seus processos de trabalho, pode apresentar. No entanto, há mecanismos e ferramentas para superar essas dificuldades e estes apresentam possibilidades de atuar de forma articulada, no entanto, prescinde de vontade e compromisso político e de gestão e envolvimento e engajamentos dos profissionais envolvidos na operacionalização das ações.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Proporcionar elementos jurídico-administrativos que possibilitem a cooperação entre as políticas setoriais e a sua transversalidade é uma temática que tem sido abordada na gestão pública, principalmente no intuito de potencializar o uso dos recursos a partir da união de esforços maximizando a capacidade de atuação. Isso envolve o planejamento e os arranjos institucionais na implementação das políticas públicas.

Em situações de inundações, considerando a relevância de iniciativas para a redução do risco delas decorrentes, a cooperação intersetorial nas ações de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social torna-se essencial para propiciar condições adequadas para uma atuação oportuna. Essa oportunidade possibilita ampliar a redução do risco para as pessoas expostas as condições de risco e pode dotar os serviços públicos da capacidade necessária para fazer frente a essas situações e com isso, reduzir as vulnerabilidades e ampliar a resiliência, principalmente local.

Em inundações de grande magnitude, municípios como Manaus e, principalmente, Anamã, com suas capacidades diversas de manejo de emergências e desastres, a colaboração intersetorial e interfederativa pode contribuir com a superação das fragilidades institucionais e a escassez de recursos, por meio da adoção de protocolos e procedimentos interinstitucionais e interfederativos. Isso apresenta-se de forma ainda mais relevante pois propicia a adoção de medidas preventivas e de preparação, e não apenas de resposta.

Vale ressaltar que estabelecer esse tipo de cooperação prescinde de vontade política e do engajamento dos profissionais envolvidos no SINPDEC, SUS e SUAS. Políticas transversais exigem um olhar intersetorial e multidisciplinar para identificar e analisar as múltiplas interfaces de seus objetos de atuação e no contexto das inundações, cabe observar a situação socioeconômica, as ambientais, a cobertura de prestação dos serviços, as capacidades instaladas para, a partir de então, definir os cenários de risco e as medidas prioritárias para a sua redução.

A transversalidade de políticas públicas exige análises qualitativas uma vez que nem sempre a complexidade de seus objetos aparece em números, em metas, em resultados mensuráveis de forma direta. Assim, viabilizar adoção de instrumentos e práticas com sensibilidade tal que capture essas particularidades ainda não se apresenta como práticas comuns na gestão pública, ainda pouco flexível e pautada pela tríade planejamento-orçamento-programação.

A superação dessa abordagem, ainda que já existente em iniciativas pontuais, ainda necessita de ampliação para que obtenha o alcance necessário para a redução do risco das inundações graduais com a implementação das políticas nacionais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social.

## CONCLUSÃO

---

O desenvolvimento desta pesquisa partiu da hipótese de que políticas públicas setoriais, quando implementadas de forma transversal, podem influenciar as condições de riscos associadas à exposição da população e dos serviços de Proteção e Defesa Civil, Saúde, e de Assistência Social em situações de inundações graduais. Foi um longo caminho para chegar a sua conclusão e esse trajeto foi permeado por olhares diversos sobre regulamentação, estruturas institucionais, processos e pessoas.

Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social são por natureza temáticas transversais e multidisciplinares uma vez que, dentre outros aspectos, trabalham observando condições de risco que são condicionadas ou determinadas por fatores diversos, principalmente quando incluem a exposição antrópica. A articulação transversal e horizontal, intra e interinstitucional é inerente ao processo de trabalho na gestão pública dessas políticas setoriais. Desse modo, analisar a transversalidade dessas políticas observando suas estratégias e mecanismos de implementação quando aplicadas a situações de inundações graduais exigiu um nível de esforço significativo.

Inundações graduais na Região Amazônica é um processo natural que possui uma dinâmica muito particular e quando as áreas de várzea ou planícies de inundação estão ocupadas por atividades antrópicas, o que é comum na Região Norte, o risco dessas inundações se amplia. Nessas circunstâncias quanto mais vulnerável e menos resilientes a região atingida, maiores serão os danos, com potencial significativo de tornarem-se uma emergência ou desastre.

Nesse contexto, vale retomar aqui os questionamentos que nortearam esta pesquisa quando se pergunta se é possível identificar transversalidade nas políticas nacional de Proteção e Defesa Civil, de Saúde e de Assistência Social quando da sua implementação em situações de inundações graduais e ainda se a implementação dessas políticas setoriais em municípios atingidos por inundações graduais se dá da mesma forma em municípios de grande e em municípios de pequeno porte. Os resultados do estudo possibilitaram identificar diversas fragilidades e inconsistências entre a regulamentação, o que é documentado institucionalmente, os discursos e as práticas.

Na identificação e análise de conteúdo dos instrumentos normativos e norteadores destas políticas públicas e de suas interfaces intersetoriais e de integração, demonstraram que estabelecer, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas é um processo perpassa pelo envolvimento de diversos atores, observam múltiplas escalas, indo do local ao nacional, e sua prática deve considerar que há limitações presentes em um contexto tão diverso quanto o dos

municípios brasileiros, o que se apresenta como um desafio à gestão pública estabelecer uma estratégia de trabalho que seja dotada da amplitude necessária para alcançar diferentes cenários. Para isso, são necessárias melhorias na estrutura de governança institucional do SINPDEC, SUS e SUAS (federal, estadual e municipal) quando observadas suas atribuições e competências envolvidas na gestão de risco de inundações. A fragmentação do processo de trabalho se faz presente e, mesmo sendo identificadas ações transversais e o esforço para uma atuação articulada, ainda são processos pouco institucionalizados que se alteram a cada mudança de gestão e não tem a sua continuidade garantida, o que reduz sua efetividade e coloca em risco os avanços alcançados.

A regulamentação legal, as orientações técnicas e de gestão, as prioridades na agenda governamental e o discurso oral estabelecidos no âmbito das três políticas públicas analisadas apresentam consonâncias e dissonâncias, principalmente quando se busca identificar a harmonia entre o que se escreve e o que se fala. No discurso, tanto de gestores quanto de técnicos, são recorrentes o chamado às ações transversais e à atuação articulada, multidisciplinar e intersetorial, envolvendo suas três esferas de gestão, tanto em uma mesma política quanto quando perpassa por políticas diferentes. Nessa conjuntura, as abordagens do setor de Proteção e Defesa Civil se conjugam muito bem tanto com Saúde quanto com Assistência Social, porém não se pode afirmar o mesmo entre Saúde e Assistência Social. Dessas três áreas, considerando o propósito da pesquisa, observou-se que a de Assistência Social se apresentou de forma menos integrada no processo, vinculando-se mais às estratégias próprias de sua responsabilidade. Isso pode ter relação com a regulamentação mais recente desta política pública, alterando sua visão histórica de atuação assistencialista para um outro paradigma que visa a redução das vulnerabilidades do indivíduo e da família.

A ideia de transversalidade aparece ao longo do discurso, no entanto, o termo em si é pouco utilizado, o que resultou em baixa significância estatística para aparecer de forma gráfica nas análises realizadas. Apesar de os municípios apresentarem diferentes portes, essa ideia se apresentou de forma equivalente, tanto nas entrevistas realizadas com profissionais que atuam em Manaus quanto em Anamá e os dois municípios relataram dificuldades para a gestão de risco de inundações, principalmente no desenvolvimento de ações preventivas e afirmaram que os esforços são focados no manejo da emergência. Assim, o porte do município não foi um fator que isentou a capital de problemas relevantes na agenda de inundações no SINPDEC, SUS e SUAS.

Atuar de forma transversal exige vontade política, contudo, isso não basta para materializar a transversalidade em políticas públicas. Além da priorização, é necessário contar com mecanismos administrativos que possibilitem a integração de ações, tanto intra quanto interinstitucional, governamental e não governamental. Dotar a gestão pública de elementos jurídico-administrativos que normatizem e possibilitem a adoção de medidas que sejam

multiorganizacional e permeiem setores diferentes coloca gestores e técnicos legalmente aptos para desenvolver suas funções, sem correr o risco de imputação de responsabilidade pela utilização de instrumentos não previstos na legislação. Ressalta-se que a cooperação intersetorial e interfederativa pode contribuir com a superação das fragilidades institucionais e a escassez de recursos, tanto materiais quanto humanos.

A atuação do SINPDEC, SUS e SUAS exige uma percepção retrospectiva e prospectiva, principalmente na gestão de risco de inundações. Em âmbito nacional, apesar dos esforços e dos avanços alcançados, o Brasil tem visto seus desafios se ampliarem no contexto político, com uma agenda pautada por reformas que, ao contrário da ideia de crescimento econômico e melhoria nas condições de vida apresentada pelo Governo Federal, têm-se ampliado desigualdades e restringido ou excluindo direitos já adquiridos.

Em 2019, ano de conclusão desta pesquisa, não é possível não apontar algumas preocupações em relação ao que se apresentou ao longo do primeiro ano do Governo Bolsonaro (2019-2022) que até agora demonstrou uma gestão baseada em conflitos, pautada por incertezas, recuos de posicionamentos e postura simplista, muitas vezes inadequada à relevância das decisões tomadas frente a problemas complexos. Essas incertezas podem influenciar diretamente, de forma negativa, a implementação das políticas de Proteção e Defesa Civil, de Saúde e de Assistência Social, uma vez que o contexto político e de reformas, bem como as prioridades estabelecidas podem ampliar vulnerabilidades, reduzir capacidade de resiliência e resultar maior impacto, principalmente sobre os mais pobres.

A recorrente argumentação sem embasamento, desconsiderando ou refutando evidências científicas, processo histórico ou fatos consolidados e de amplo conhecimento se tornou o modo de atuação. Isso pode observado, por exemplo, na Agenda 2030 para um desenvolvimento sustentável e a de mudanças climáticas, culminando em uma sensação constante de insegurança. Não se estabelece uma postura de saída dos acordos firmados em âmbito internacional, pois essa decisão traria consequências que vão de encontro aos interesses econômicos e outros aspectos de diplomacia, mas ao mesmo tempo, desestrutura os mecanismos internos de desenvolvimento da agenda, de priorização de ações de mitigação e adaptação à mudança do clima, deixando nítida a prioridade que essa temática tem para a atual gestão.

A reforma da previdência, a reforma trabalhista e o recuo nas políticas de combate às desigualdades sociais, colocando temas relacionados à pobreza e desigualdade como secundários, apresentarão suas consequências em médio e longo prazo.

A aposentadoria se tornará inalcançável para uma significativa parcela da população brasileira, principalmente para os que se aposentam com um salário mínimo – ou seja, aqueles que

já são pobres. Em um futuro próximo, muitos estarão sem condições de conseguir o próprio sustento ao mesmo tempo em que não terá o respaldo de uma renda decorrente de aposentadoria.

A reforma trabalhista gera a ampliação do trabalho informal ou com vínculos precários que resultarão em trabalhadores que não terão condições de dar continuidade a suas atividades, ao mesmo tempo em que não terão disponibilidade de renda por não terem contribuído ou contado com mecanismos de apoio do Estado. Mais um grupo que viverá à margem da sociedade.

A redução do alcance de programas de transferência de renda aponta para a ampliação do número de pessoas que viverá abaixo da linha da pobreza, o que influenciará os índices de violência, de morbidade, mortalidade materna e infantil, dentre outros.

Outro aspecto que está diretamente relacionado à transversalidade das políticas públicas é a redução, rebaixamento ou exclusão de grupos de cunho participativo (Comissões, Conselhos, Comitês, Fóruns, etc.) que proporcionava uma discussão coletiva e a articulação de arranjos de atuação transversal. Quando mantidos, retirou-se a participação de setores fundamentais, a exemplo do Conselho Nacional de Meio Ambiente de onde foi excluído Ministério da Saúde, mesmo com toda a significância da relação saúde-ambiente.

A desvalorização dos movimentos sociais e da reivindicação de direitos relacionados a diversos grupos (trabalhadores do campo, povos indígenas e comunidades tradicionais, dentre outros), reforçando uma cultura de violência contra a pessoa, de racismo estrutural e de discriminação ao diferente, incluindo gênero, raça, religião, cultura, nacionalidade, dentre outros. Soma-se a isso, a desvalorização da pesquisa e a desacreditação do discurso científico e das universidades públicas, associando-os à ideologia de esquerda e ao comunismo. Em país tão heterogêneo como o Brasil, o diferente deveria ser exaltado e não recriminado.

Todas essas abordagens estão justificadas no discurso governamental pela necessidade de conter os gastos públicos, buscando a associar a ideia de que que um Estado menor equivale naturalmente a um país próspero e desenvolvido, o que já se provou inverdade. A redução das desigualdades sociais contribui de forma efetiva com o desenvolvimento de um país e isso pode ser observado nos diversos países que investiram na prestação de serviços de qualidade e na garantia de direitos.

Os resultados das medidas hoje adotadas no Brasil serão sentidos ao longo do tempo e a perspectiva, no contexto dos cenários de inundações, é que elas se apresentam como uma janela de oportunidade para ampliação dos impactos ambientais e sociais, com ampliação das vulnerabilidades e menor capacidade de resiliência, principalmente em municípios de menor porte, resultando em efeitos negativos sobre as condições de vida.

Desse modo, os tomadores de decisão nas políticas setoriais de Proteção e Defesa Civil, Saúde e Assistência Social terão que buscar a adaptação de suas ações para que possam lidar

com a conjuntura que se apresenta, com a possibilidade de extremos climáticos cada vez mais intensos, uma população vulnerável e retrocessos ambientais, econômicos e sociais, permeados por medidas de austeridade, tanto em âmbito federal quanto nos estados e municípios. É necessário ter esse cenário em perspectiva ao se pensar políticas públicas.

Embora a análise realizada nesta pesquisa tenha sido restrita a três políticas setoriais e não estabeleça alcance tal para se afirmar que os resultados se estendam ou se apliquem a outras políticas públicas ou a outras problemáticas, os achados apontados apresentam indicações que podem subsidiar abordagens em outras áreas. Por conseguinte, aponta-se como primordial a continuidade de estudos sobre transversalidade de políticas públicas no intuito de ampliar o conhecimento sobre sua potencialidade e com isso embasar outras iniciativas nessa temática.

Por fim, espera-se que os resultados alcançados possam contribuir com a redução da lacuna existente na literatura sobre a prática da transversalidade na gestão de políticas públicas setoriais no Brasil e aspira-se ainda colaborar com ampliação do olhar para as dinâmicas que envolvem o homem e o ambiente, em especial no campo da Geografia da Saúde.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. **Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos.** Revista de Administração Pública, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, 2013.
- AFFONSO, A. G. et al. **Estudo da dinâmica de inundação na várzea Amazônica através de termo-sensores de campo.** Anais XV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto - SBSR, 2011.
- AHERN, M. et al. **Global health impacts of floods: epidemiologic evidence.** Epidemiologic reviews, v. 27, n. 1, p. 36-46, 2005.
- ALMEIDA, L. Q. DE; PASCOALINO, A. **Gestão de risco, Desenvolvimento e (meio) Ambiente no Brasil-um estudo de caso sobre os desastres naturais de Santa Catarina.** Simpósio Brasileiro de Geografia Física Aplicada, v. 13, p. 2009, 2009.
- ALVES, I. G. **Da caridade ao welfare state: um breve ensaio sobre os aspectos históricos dos sistemas de proteção social ocidentais.** Ciência e Cultura, v. 67, n. 1, p. 52-55, 2015.
- ARIZNABARRETA, K. **Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestion pública.** In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, VI; 2001, Buenos Aires. Anais... Buenos Aires: Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento, 2001.
- ARRETICHE, M. T. S. **Tendências no estudo sobre avaliação. Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate,** v. 3, n. 1, p. 29-49, 1998.
- BACK, A. G. **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil: avanços e limites na prevenção de desastres.** Agenda Política, v. 4, n. 1, p. 85-111, 2016.
- BENATTI, J. H. et al. **A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea: análise para a elaboração de novos modelos jurídicos.** Manaus: Ibama/ProVarzea, 2005.
- BEZERRA, A. C.V. **Vigilância em saúde ambiental no Brasil: heranças e desafios.** Saúde e Sociedade, v. 26, p. 1044-1057, 2017.
- BITTENCOURT, M. M.; AMADIO, S. A. **Proposta para identificação rápida dos períodos hidrológicos em áreas de várzea do rio Solimões-Amazonas nas proximidades de Manaus.** Acta Amazonica, v. 37, n. 2, p. 303-308, 2007.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília-DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.**
- BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Lei Orgânica da Saúde. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília-DF: 1990.
- BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Brasília-DF: 1993.
- BRASIL. Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Vigilância ambiental em saúde: textos de epidemiologia.** Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2004. 132 p.: il. – (Série A. Normas e Manuais Técnicos)
- BRASIL. **Lei nº 10.993, de 11 de agosto de 2004.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Brasília-DF: 2004.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Amazônia sustentável: Diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira**. 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Brasília-DF: 2008b.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. DOU de, v. 30, 2009a.

BRASIL. **Resolução CNAS no 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília-DF, 2009b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília-DF: 2011.

BRASIL. Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Plano Plurianual 2016-2019** (PPA 2016-2019). Brasília – DF, 2015.

BRASIL. **Lei Nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e dá outras providências. Brasília-DF: 2012.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação. **Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais – PNGRRDN**. Brasília-DF: 2013.

BRASIL. **Lei no 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC. Brasília-DF, 2012a.

BRASIL. Tribunal, de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.983, de 2 de junho de 2014**. Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, e as Leis nºs 10.257, de 10 de julho de 2001, e 12.409, de 25 de maio de 2011, e revoga dispositivos da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Brasília-DF: 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2014: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social**. Brasília-DF: 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social-NOB/SUAS. 2012c.

BRASIL. **Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (Cobrade)**. Diário Oficial da União. Brasília-DF: 2016a. Acesso 12 jun 2018. Disponível em: <[http://www.integracao.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/legislacao/Anexo-V---Cobrade\\_com-simbologia.pdf](http://www.integracao.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/legislacao/Anexo-V---Cobrade_com-simbologia.pdf)>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **II Plano Decenal da Assistência Social 2016-2026: Proteção Social para todos os brasileiros**. Brasília-DF: 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual de planejamento no SUS** / Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz. – 1. ed., rev. – Brasília-DF: Ministério da Saúde, 2016. 138 p. (Série Articulação Interfederativa ; v. 4)

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Departamento de Prevenção e Preparação. **Entendendo a política nacional de proteção e defesa civil no Brasil** / Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa

- Civil, Departamento de Prevenção e Preparação. - Brasília : Ministério da Integração Nacional, 2017. 72 p. : il. – (Série Manual de Proteção e Defesa Civil).
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia de preparação e resposta à emergência em saúde pública por inundação**. Brasília-DF: 2017.
- Brasil. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Departamento de Prevenção e Preparação. **Glossário de proteção e defesa civil** / Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, Departamento de Prevenção e Preparação. – Brasília-DF: Ministério da Integração Nacional, 2017. 120 p. (Série Manual de Proteção e Defesa Civil)
- BRASIL. SEDEC. **Banco de Dados de Registro de Desastres**. Sistema Integrado de Informação Sobre Desastres – S2ID.Disponível em: <<https://s2id.mi.gov.br/>>.
- BRONZO, C. **Intersectorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza**. In. XX Concurso Del CLAD sobre Reforma Del Estado y Modernización de La Administracion Pública "Cómo enfrentar los desafíos de La transversalidad y de La intersectorialidad em La gestión pública?". Caracas, 2007.
- BUCCI, M. P. D. **Políticas Pública Reflexões Sobre o Conceito Jurídico**. Editora Saraiva, 2000.
- CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. **Tutorial para uso do software de análise textual IRAMUTEQ**. Florianópolis-SC: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.
- CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, J. C. DOS; PIRES, R. P. **PPA 2012-2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil**. 2015.
- CARDOSO JR, J. C.; CUNHA, A. S. **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. 2015.
- CEPED, UFSC. **Atlas brasileiro de desastres naturais 1991 a 2012**. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres, Federal University of Santa Catarina, Florianópolis, 2013.
- CERUTTI, D. F.; OLIVEIRA, L. C. **A aplicação da gestão de risco em desastres no Sistema Único de Saúde (SUS)**. Caderno Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 417-24, 2011.
- CHRISPINO, A. **Introdução ao estudo das políticas públicas. Uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. In: Avaliação de projetos sociais. 1993.
- CRESWELL, J.W.; CLARK, V. L. **Plano. Pesquisa de Métodos Mistos**. 2ª Edição ed. Porto Alegre: 2015.
- DA SILVA, J. C. B.; DE ARAÚJO, M. J. **O risco de desastre e as cidades: uma análise discursiva sobre práticas em Defesa Civil**. Revista de Ciências Humanas, v. 50, n. 2, p. 528-547, 2016.
- FARAH, M. F. S. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Revista de administração pública, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.
- FARAH, M. F. S. **Temas emergentes em gestão e políticas públicas: tendências gerais**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 11, n. 48, 2006.
- FEW, Roger et al. **Floods, health and climate change: a strategic review**. 2004. Tyndall Centre Working Paper 63. Acesso em 06 ago 2019. Disponível em: <[https://www.unisdr.org/files/1985\\_VL206506.pdf](https://www.unisdr.org/files/1985_VL206506.pdf)>.
- FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1986.

- FISCH, G.; MARENGO, J. A.; NOBRE, C. A. **Uma revisão geral sobre o clima da Amazônia**. Acta amazônica, v. 28, n. 2, p. 101-101, 1998.
- FLEURY, S. **Políticas e sistemas sociais em transformação na América Latina**. Socialis–Revista Latino-americana de Política Social, n. 1, 1999.
- FRAXE, T. de J.P.; PEREIRA, Henrique S.; WITKOSKI, Antônio Carlos (Ed.). **Comunidades ribeirinhas amazônicas: modos de vida e uso dos recursos naturais**. Reggo, 2011.
- FREITAS, C. M. de et al. **Vulnerabilidade socioambiental, redução de riscos de desastres e construção da resiliência: lições do terremoto no Haiti e das chuvas fortes na Região Serrana, Brasil**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 17, p. 1577-1586, 2012.
- FREITAS, C. M. DE et al. **Desastres naturais e saúde: uma análise da situação do Brasil**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 19, p. 3645–3656, 2014a.
- FREITAS, C. M. DE; XIMENES, E. F. **Enchentes e saúde pública: uma questão na literatura científica recente das causas, consequências e respostas para prevenção e mitigação**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 17, n. 6, p. 1601–1616, 2012.
- FREITAS, K. A. A. et al. **Valoração econômica dos benefícios ambientais percebidos pela população da bacia do Educandos provenientes do PROSAMIM**. Acta Amazonica, v. 40, n. 3, 2010.
- FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas, n. 21, 2009.
- UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Pesquisa e Estudos sobre desastres. **Capacitação básica em defesa civil**. Florianópolis, SC: 2013.
- GARCIA, R. C. **PPA: o que não é e o que pode ser**. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 2000, p. 431–456, 2012.
- GOERL, R. F.; KOBAYAMA, M. **Considerações sobre as inundações no Brasil**. XVI Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 2005.
- DE ALMEIDA, E. P. **A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil: os desastres como problema político**. 1o Seminário Internacional de Ciência Política-Estado e Democracia em Mudança no Século XXI, 2015.
- GOMES, E. R. B.; CAVALCANTE, A. C. S. **Desastres naturais: Perdas e reações psicológicas de vítimas de enchente em teresina-PI**. Psicologia & Sociedade, v. 24, n. 3, p. 720-728, 2012.
- GONÇALVES, C. D. **Enfrentar o inesperado, dos fenômenos naturais aos desastres sociais. A importância do capital social—um estilo de pensamento**. Sociologia On Line, n. 7, p. 57-80, 2014.
- GUATTARI, F. **Psicanálise e Transversalidade: Ensaio de Análise Institucional**. 1ª ed. São Paulo: Ideias & Letras, 2004.
- HENRICHES, J. A.; DE MEZA, M. L. F. G. **Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira**. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 9, n. 1, p. 124-138, 2017.
- HÖFLING, E. DE et al. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes, 2001.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Características da População e dos Domicílios. Brasília-DF, 2010.
- IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores IBGE**. Brasília-DF, 2017a.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos municípios brasileiros: 2017**. Brasília-DF, 2018.

- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativa da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2019**. Brasília-DF, 2019.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília – DF, v. 3, 2012.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex ante**. Brasília – DF, v. 1, 2018.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex ante**. Brasília – DF, v. 1, 2018.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Boletim de Análise Político-Institucional: Instituições e Desenvolvimento nº 16**, novembro 2018. Brasília – DF, 2018.
- JUNK, W. J. et al. **The flood pulse concept in river-floodplain systems**. Canadian special publication of fisheries and aquatic sciences, v. 106, n. 1, p. 110-127, 1989.
- JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde e Sociedade*, v. 13, p. 25-36, 2004.
- LAVEL, A.; MANSILLA, E.; SMITH, D. **La gestión local del riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica**. Programa Regional para la Gestión del Riesgo en América Central. CEPREDENAC-PNUD. Cepredenac. PNUD. Segunda Parte, 2003.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas**. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.
- LONDE, L. D. R.; SORIANO, E.; COUTINHO, M. P. **Capacidades das instituições municipais de Proteção e Defesa Civil no Brasil: desafios e perspectivas**. *Revista do Departamento de Geografia*, v. 30, p. 77-95, 2015.
- LONDE, L. DE R. et al. **Desastres relacionados à água no Brasil: perspectivas e recomendações**. *Ambiente & Sociedade*, v. 17, n. 4, p. 133–152, 2015.
- MARCHAND, P.; RATINAUD, P. **L'analyse de similitude appliquée aux corpus textuels: les primaires socialistes pour l'élection présidentielle française** (septembre-octobre 2011). *Actes des 11eme Journées internationales d'Analyse statistique des Données Textuelles. JADT*, v. 2012, p. 687-699, 2012.
- MARCHEZINI, V.; FORINI, H. A. **Dimensões sociais da resiliência a desastres**. *Redes* (Santa Cruz do Sul. Online), v. 24, n. 2, p. 9-28, 2019.
- MARENGO, J. A. **Mudanças climáticas globais e regionais: avaliação do clima atual do Brasil e projeções de cenários climáticos do futuro**. *Revista Brasileira de Meteorologia*, v. 16, n. 1, p. 01-18, 2001.
- MARTINS, H. F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. 2003. Tese de Doutorado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.
- MATTEDI, M. **Dilemas e perspectivas da abordagem sociológica dos desastres naturais**. *Tempo Social*, v. 29, n. 3, p. 261-285, 2017.
- MAZZINI, M. M. et al. **Transversalidade e intersetorialidade: uma proposta de debate conceitual para a agenda de pesquisa em Administração Pública**. *Encontro da Anpad*, v. 39, 2015.
- MENEZES, E. T. D., & SANTOS, T. H. D. **Verbete temas transversais. Dicionário Interativo da Educação Brasileira-Educabrazil**. São Paulo: Midiamix, p. 621-630, 2001.

- MINAYO, M. C. de S. **Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade.** *Ciência & saúde coletiva*, v. 17, p. 621-626, 2012.
- LIMA, S. S.; COSTA E SILVA, S. S.; MAGALHÃES, S. A.; ASSIS, S. M. **O Desafio do Conhecimento.** *Revista Inter-Legere*, v. 14, n. 14, 5 maio 2014.
- MOREIRA, E. V.; DE MEDEIROS, H. R. A. **O lugar como uma construção social.** *Formação (Online)*, v. 2, n. 14, 2007.
- MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. **Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios.** *RAC-Revista de Administração Contemporânea*, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.
- NARVÁEZ, L.; LAVELL, A.; PÉREZ, G. **La gestión del riesgo. Un enfoque basado en procesos.** Lima, Perú, 2009.
- NOGUEIRA, A. C. F.; SANSON, F.; PESSOA, K. **A expansão urbana e demográfica da cidade de Manaus e seus impactos ambientais.** XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Florianópolis, Brasil, v. 21, p. 26, 2007.
- NOGUEIRA, C. A. G.; FORTE, S. H. A. C. **Efeitos intersetoriais e transversais e seus impactos sobre a efetividade das políticas públicas nos municípios do Ceará.** *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 53, n. 1, p. 64-83, 2019.
- NOJI, E. K. **Impacto de los desastres en la salud pública.** Pan American Health Org, 2000.
- O'DONNELL, G. **Reflexões comparativas sobre políticas públicas e consolidação democrática.** MOURA, Alexandrina Sobreira. *O Estado e as políticas públicas na transição democrática.* São Paulo, Vértice, Fundação Joaquim Nabuco, Recife, p. 390-391, 1989.
- OBERMAIER, M.; ROSA, L. P. **Mudança climática e adaptação no Brasil: uma análise crítica.** *Estudos avançados*, v. 27, n. 78, p. 155-176, 2013.
- ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo Desenvolvimento Sustentável: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** A/RES/70/1. 2015a.
- ONU. Organização das Nações Unidas. **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.** v. 22, 2015b.
- ONU. Nações Unidas. **Acordo de Paris: Convenção Quadro sobre Mudança do Clima.** Paris-FR, 2015c.
- OPAS. **Los desastres naturales y proteccion de la salud.** Publicació ed. Washington, D.C.: OPS, 2000.
- OPAS. Ministério da Saúde. **Desastres Naturais e Saúde no Brasil.** 2ª ed. Brasília-DF: 2015.
- PAIM, J. et al. **O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios.** 2011. *Lancet*, p. 11-31, 2012.
- PAPA, F. de C. **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil: percursos de uma pré-política.** 2012. Tese de Doutorado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.
- REI, F. C. F.; GONÇALVES, A. F.; SOUZA, L. P. DE. **Acordo De Paris: Reflexões E Desafios Para O Regime Internacional De Mudanças Climáticas. Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável,** v. 14, n. 29, p. 81, 2017.
- REINACH, S. **Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial.** Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.
- REZENDE, D. A.; GUAGLIARDI, J. A. **Planejamentos municipais, gestão de prefeituras e**

**tecnologia da informação: estudos de casos em pequenos municípios paranaenses.** Revista de Ciências da Administração, v. 10, n. 22, p. 186-211, 2008.

ROHLFS, D. B. et al. **A construção da Vigilância em Saúde Ambiental no Brasil.** Cad Saúde Colet, v. 19, n. 4, p. 391-398, 2011.

ROMAGNOLI, R. C. **Transversalizando as políticas públicas: quando a intersectorialidade se torna rizomática.** Psicologia em Estudo, v. 22, n. 3, p. 421-432, 2017.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas.** Brasília, DF: IGEPP, 2013.

SANTOS, R. DOS. **Gestão de desastres e política de assistência social.** Revista Katálysis, v. 15, n. 1, p. 32-40, 2012.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas.** Brasília: Enap, v. 1, p. 317, 2006.

SARDENBERG, R. M. **O Brasil e as Nações Unidas.** Estudos Avançados, v. 9, n. 25, p. 119-128, 1995.

SEMMASDH. **Operação Cheia do Rio Negro 2018 - Relatório Avaliativo.** Documento técnico. Manaus-AM, 2018.

SEMSA. **Plano Municipal de Saúde de Manaus: 2010-2013.** Manaus-AM: 2010.

SEMSA. **Plano Municipal de Saúde de Manaus: 2014-2017.** Manaus-AM: 2014.

SENA, A. et al. **Medindo o invisível: análise dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em populações expostas à seca.** Ciência & Saúde Coletiva, v. 21, p. 671-684, 2016.

SERRA, A. M. **La gestión transversal: expectativas y resultados.** Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 32, pp. 1-17, 2005.

SILVA, P. L. B.; DE MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** Unicamp, Caderno nº 48, 2000.

SILVA, T. D. **Gestão da transversalidade em políticas públicas.** Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD). Rio de Janeiro, v. 131, 2011.

SMS-ANAMÃ. **Plano Municipal de Saúde de Anamã: 2014-2017.** Anamã-AM: 2014.

SOUZA, C. **“Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, nº 51, 2003.

SOUZA, C. M. de. **Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional.** Cadernos de Saúde Pública, v. 35, p. e00046818, 2019.

SPOSATI, A. **Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista.** Serviço Social & Sociedade, v. 116, p. 652-674, 2013.

STEINBERGER, M. **Territorio, Estado E Politicas Publicas Espaciais.** 1ª ed. Brasília-DF, v. 15, nº 2, 2013.

SUSAM. **Plano Estadual de Saúde: 2012-2015.** Manaus-AM, 2012.

SUSAM. **Plano Estadual de Saúde Amazonas 2016-2019.** Manaus-AM, 2016.

UFSC. **1ª Conferência nacional de defesa civil e assistência humanitária: relatório final.** Florianópolis - SC: 2012.

UNISDR. **Resolución aprobada por la Asamblea General: Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.** Acesso em 10 jun 2019.

UNISDR. **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030**. 2015b.

VALENCIO, N. **Desastres, ordem social e planejamento em defesa civil: o contexto brasileiro**. Saúde e Sociedade, v. 19, p. 748-762, 2010.

VIANA, V. J.; JOHNSON, R. M. F. **Redução de riscos de desastres associados a inundações: nova abordagem nas políticas públicas brasileiras**. Semioses, v. 11, n. 3, p. 19-32, 2017.

YIN, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Penso Editora, 2016.



## Anexo I – Roteiro de Entrevista Semiestruturada



Universidade de Brasília – UnB  
 Instituto de Ciências Humanas  
 Departamento de Geografia Pós-Graduação em Geografia  
 Laboratório de Geografia, Ambiente e Saúde

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

<b>Título da Pesquisa:</b> Transversalidade das políticas públicas como fator determinante na redução de vulnerabilidades e ampliação da resiliência em situações de inundações	
<b>Pesquisadora:</b> Eliane Lima e Silva	<b>Nível da pesquisa:</b> Doutorado
<b>Setor</b> <input type="checkbox"/> Proteção e Defesa Civil <input type="checkbox"/> Assistência Social <input type="checkbox"/> Saúde <input type="checkbox"/> Outro: _____	<b>Esfera</b> <input type="checkbox"/> Federal <input type="checkbox"/> Estadual <input type="checkbox"/> Municipal <input type="checkbox"/> _____ ) Outro: _____
<b>Data da entrevista:</b> /    /	<b>Local da entrevista:</b>
<b>Nome do entrevistado:</b>	
<b>Nível de escolaridade</b> <input type="checkbox"/> Fundamental <input type="checkbox"/> Superior <input type="checkbox"/> Médio <input type="checkbox"/> Pós-Graduação	<b>Formação (graduação):</b>
<b>Sexo:</b> <input type="checkbox"/> Feminino <input type="checkbox"/> Masculino	<b>Função:</b> <input type="checkbox"/> Gestão <input type="checkbox"/> Técnico-Operacional <input type="checkbox"/> Outra:
<b>Vínculo:</b>	<b>Tempo de atuação no setor (em anos):</b>
<b>Telefone:</b>	<b>E-mail:</b>
<b>Perguntas norteadoras:</b>	
<p>1) As inundações influenciam sua <b>rotina</b> de trabalho?</p> <p>2) Que <b>setores/instituições</b> estão envolvidos na sua atuação em situação de inundações?</p> <p>3) Quais os principais <b>riscos</b> que você associa às inundações? Que ações podem ser adotadas para reduzir esse risco? Essas ações têm a participação de outros setores?</p> <p>4) Pensando sobre o período que as inundações ocorrem, o que você destaca como situação de maior <b>desafio</b> para a sua área?</p> <p>5) A sua instituição desenvolve ações em <b>parceria</b> com outros setores? Tem parceiros fora do setor público (comunidade, academia, setor privado)?</p> <p>6) Ao longo do tempo em que trabalha aqui, você identifica <b>avanços/retrocessos</b> nessa agenda? Você acha que hoje o seu setor está mais preparado para atuar em inundações?</p>	

## Anexo II – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Ciências Humanas  
Departamento de Geografia Pós-Graduação em Geografia  
Laboratório de Geografia, Ambiente e Saúde

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidado a participar da pesquisa “**Transversalidade das políticas públicas como fator determinante na redução de vulnerabilidades e ampliação da resiliência em situações de inundações**”, de responsabilidade de **Eliane Lima e Silva**, aluna de doutorado da **Universidade de Brasília**. O objetivo desta pesquisa é *analisar a transversalidade na implementação das políticas nacionais de Saúde, Proteção e Defesa Civil e Assistência Social no intuito de identificar programas, estratégias e ações que influenciem condições de vulnerabilidades e de resiliência em um cenário inundações em município de grande e de pequeno porte, na região Amazônica*. Assim, gostaria de consultá-lo (a) sobre seu interesse e disponibilidade de cooperar com o estudo.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo (a). Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, tais como questionários e entrevistas ficarão sob a responsabilidade do pesquisador responsável pela pesquisa.

A coleta de dados será realizada por meio de *questionários e entrevistas semiestruturadas*. É para estes procedimentos que você está sendo convidado a participar. Sua participação na pesquisa não implica em nenhum risco.

Espera-se com esta pesquisa *contribuir para o conhecimento sobre a implementação das políticas de Saúde, Proteção e Defesa Civil e Assistência Social em um cenário de inundações graduais, a exemplo do que ocorre no Amazonas*.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios.

Se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, você pode me contatar através do telefone 61 99966-3552 ou pelo e-mail [elianelima26@gmail.com](mailto:elianelima26@gmail.com).

A equipe de pesquisa garante que os resultados do estudo serão devolvidos aos participantes por meio de *envio da Tese e dos artigos contendo os seus resultados*, podendo ser publicados posteriormente na comunidade científica.

Este foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília - CEP/IH. As informações com relação à assinatura do TCLE ou os direitos do sujeito da pesquisa podem ser obtido através do e-mail do CEP/IH [cep\\_ih@unb.br](mailto:cep_ih@unb.br).

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com o(a) pesquisador(a) responsável pela pesquisa e a outra com o senhor(a).

---

Assinatura do (a) participante

---

Assinatura do (a) pesquisador (a)

---

Data