

Desastres socioambientais e políticas públicas: a trajetória da implementação de monitoramento pela defesa civil no Vale dos Sinos (2016 – 2019)

Socio-environmental disasters and public policies: the trajectory of monitoring implementation by civil defense in Vale dos Sinos (2016-2019)

Manoella Treis¹  e Aloisio Ruscheinsky² 

¹ Doutora em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2021). Mestre em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2020). Graduada em Processos Gerenciais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2017). Pesquisadora no Grupo de Pesquisa NAVi - Núcleo de Aprendizagem Virtual da UFRGS, email: treismanu@gmail.com

² Doutor em sociologia USP 1996, jubilado do PPGCS/Unisinos, docente Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (PPGAS-UERGS), email: aloisioruscheinsky@gmail.com

RESUMO

A discussão sobre a políticas públicas tendo como referência, eventos adversos denominados de desastres socioambientais podem-se prolongar como uma ação para mitigar as suas consequências. O presente estudo, proveniente da dissertação, apresenta uma análise da trajetória da implementação de monitoramento a desastres socioambientais e políticas públicas pela Defesa Civil no Vale dos Sinos, em contexto territorial em situação de risco, com área de inundação, bombas de transbordo, deficiente infraestrutura, resíduos sólidos e saneamento básico. As inundações redobram as vulnerabilidades, bem como reverberam sobre políticas públicas. Na exposição utilizamos dados de uma investigação ao longo de uma década que mapeia a implementação da política via Defesa Civil, bem como relatos dos atingidos diante dos desastres. Na investigação utilizamos documentos institucionais, notícias de jornais sobre desastres, informativos outros e entrevistas com gestores ou implementadores de políticas públicas e atores sociais. A política de monitoramento faz parte do planejamento urbano e a interpretação aqui se deu pela abordagem “top-down”, de forma privilegiada, porém com nuances e alterações. O artigo contribui ao analisar, com base empírica e teórica, a trajetória da implementação da política de monitoramento de desastres socioambientais pela Defesa Civil no Vale dos Sinos, destacando como vulnerabilidades locais, contingências e a atuação dos diferentes atores moldam as ações públicas no contexto municipal.

Palavras-chave: Desastres; Defesa Civil; Monitoramento de Políticas Públicas; Vulnerabilidades; Medidas de Emergência.

ABSTRACT

The discussion on public policies, using adverse events referred to as socio-environmental disasters as a reference point, can be extended as an action to mitigate their consequences. This study, derived from a dissertation, presents an analysis of the trajectory of the implementation of socio-environmental disaster monitoring and public policies by Civil Defense in the Sinos Valley, a territorial context characterized by risk conditions, including flood-prone areas, overflow pumps, deficient infrastructure, solid waste, and basic sanitation issues. Floods exacerbate vulnerabilities and have a significant impact on public policies. This presentation uses data from a decade-long investigation that maps the implementation of policy through Civil Defense, as well as testimonies from those affected by disasters. The investigation relied on institutional documents, newspaper reports on disasters, other informational materials, and interviews with policymakers, public policy implementers, and social actors. The monitoring policy is part of urban planning, and the interpretation here primarily follows a "top-down" approach, though with nuances and variations. The article contributes by analyzing, through empirical and theoretical foundations, the trajectory of the implementation of the socio-environmental disaster monitoring policy by Civil Defense in the Sinos Valley, highlighting how local vulnerabilities, contingencies, and the actions of different actors shape public actions in the municipal context.

Keywords: Disasters; Civil Defense; Public Policy Monitoring; Vulnerabilities; Emergency Measures.

1 INTRODUÇÃO

No contexto das políticas públicas em face da emergência de desastres socioambientais no Vale dos Sinos há uma direta incidência na qualidade de vida dos indivíduos, em especial em circunstâncias de vulnerabilidades múltiplas. Na associação entre estas duas dimensões implicadas em conflitos brotam as respectivas articulações, tramas e conexões com o campo das mediações políticas ao nível regional. Este também é o espaço para a confirmação de legitimidade do Estado e da representatividade de atores sociais e de reivindicações, em especial de cidadãos em situação de desigualdades múltiplas, incluindo a ambiental e a social.

O estudo a partir das ciências sociais apresenta uma abordagem de alguns aspectos da implementação da política de monitoramento em função da ocorrência de desastres na cidade de Novo Hamburgo, no Rio Grande do Sul, junto à bacia do Rio dos Sinos. Na opção pela delimitação do contexto territorial localizamos situações diversificadas de riscos, como a histórica e recorrente ocupação de áreas periodicamente tomadas pelas águas¹ do rio dos Sinos, além de outros tantos problemas de infraestrutura urbana, resíduos sólidos e saneamento básico. Além disso, é um território de inundações e apresenta vulnerabilidade social por parte dos seus moradores.

A investigação possui como base empírica o espaço territorial que apresenta situação de risco, com áreas urbanas não consolidadas do ponto de vista legal e urbanístico, áreas que tem proximidade com córregos, ou com casa de bombas para o transbordo das águas pluviais, junto às reclusas e o dique de contenção. Essa proximidade com o dique e a casa de bomba gera aumento na condição de risco por ocorrências referentes ao funcionamento do sistema de proteção, especialmente com toneladas de resíduos sólidos no local. Além de, segundo os moradores nas duas décadas do presente século passaram por diversas inundações, as quais incidiram de forma explícita na expansão das carências e ainda mais a sua situação de marginalização no processo de urbanização e na alocação em espaços de proteção socioambiental.

Os instrumentos e os métodos para remediar a exposição aos riscos no espaço urbano formam os vetores do presente artigo, desta forma também versando e desnudando vulnerabilidades. Neste íterim a defesa civil encarna a medição ante o diagnóstico que prevê a

¹ De acordo com Etchelar (2017, 15) estas áreas denominam-se de banhados no Rio Grande do Sul e “formam-se onde a água doce é represada e flui lentamente, sendo que a água que abastece os banhados provém de corpos hídricos próximos, como lagoas, lagunas, rios e/ou dos afloramentos do lençol freático e das precipitações pluviométricas (BURGER, 2000; CARVALHO e OZORIO, 2007). Segundo o Código Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (Lei Nº 12.995), os banhados são extensões de terras normalmente saturadas de água onde se desenvolvem fauna e flora típicas. Os banhados constituem uma entre as diversas tipificações das áreas úmidas. A importância, entre outras, vincula-se à função de controle de vazão das águas superficiais dos corpos hídricos aos quais estão associados”

existência da propensão de parcela da população carente estar submetida a riscos vitais nos seus locais de moradia. Considerando estas suscetibilidades Cutter² (2011, p. 59) alerta que “a integração das diversas perspectivas requer análises baseadas nos locais com recurso a ferramentas e tecnologias geoespaciais”.

Na mitigação, reparação e compensação dos efeitos de desastres se leva em consideração tanto a saúde dos indivíduos, quanto os riscos à saúde ambiental (BOODRAM; JOHNSON, 2016). Deste ponto de vista brota a preocupação em obter apoio social ao nível local para estas duas frentes de ação. Isto porque na ocupação de áreas alagadiças também se coloca em risco a saúde da água potável.

No campo empírico foi identificado por meio do exame da legislação que a responsabilidade pela prevenção, bem como da mitigação dos desastres fica a cargo da Defesa Civil de nível municipal. A partir disso, optou-se pelo estudo da implementação da política de monitoramento em face das possibilidades de ocorrerem inundações, além de identificar o seu histórico e trâmite ao nível legislativo. Para isso, é realizada uma pesquisa documental na câmara dos deputados, para conferir uma breve trajetória da legislação. E para implementação da política pública realiza-se uma pesquisa junto ao órgão público do município de Novo Hamburgo, o qual ficou responsável pelas respostas aos desastres.

Na exposição empírica são utilizados os dados coletados ao longo de uma década, por meio de uma investigação que foi utilizado documentos institucionais da Prefeitura, notícias jornalísticas de períodos de desastres, informativos institucionais e políticos. Assim como, entrevistas realizadas com atingidos, gestores públicos, implementadores de políticas públicas e atores sociais que contribuem para a mitigação dos efeitos de desastres socioambientais. A política de proteção, monitoramento e recuperação em face de desastres possui uma trajetória de décadas na bacia do Rio dos Sinos. As inovações na legislação especialmente ocorreram como busca de respostas a fenômenos adversos e de grande impacto no território brasileiro. O Plano Nacional de Defesa Civil foi instituído em 2011 a *Política Nacional de Proteção e Defesa Civil* (PNPDEC) aprovada pelo congresso em 2012 (Freire, 2014). Essa política se deu pela abordagem “top-down”. Porém, no nível municipal de Novo Hamburgo apresentou alterações na sua implementação.

² Professor na Universidade da Carolina do Sul (Estados Unidos), onde dirige o Hazards and Vulnerability Research Institute <https://journals.openedition.org/rccs/165>

Este artigo está dividido em quatro partes, sendo que a primeira contempla uma breve revisão sobre a temática das políticas públicas, a segunda parte contempla as ações por parte do poder público diante dos riscos de desastres, a terceira parte faz a abordagem focada na etapa de implementação de políticas públicas e as suas contingências, e a quarta parte dedica-se ao caso empírico peculiar de um bairro em situação vulnerável, por meio de entrevistas e documentos. Por fim, segue-se a sua conclusão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 As políticas públicas e os processos relativos ao seu ciclo

Um reconhecido delineamento de políticas públicas se expressa de forma evidenciada na tentativa de conciliar os conhecimentos das produções acadêmicas e os empreendimentos de planejamento e das ações pelos governos. É uma área que proporciona um diálogo entre cientistas, atores sociais, governo e grupos de interesse, pois de forma paradoxal na contemporaneidade não fazer nada em face de um problema social é igualmente uma forma de ação política. De qualquer maneira, nas investigações acadêmicas se busca responder às seguintes questões fundamentais, conforme Souza (2007): o que um determinado governo escolhe fazer ou não fazer frente aos problemas socialmente reconhecidos; quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Nas decisões da burocracia estatal e nas análises acadêmicas sobre políticas públicas se examina um leque de questões com o uso de indicadores para justificar a sua existência e os seus efeitos. Diversas abordagens advogam que diante das políticas públicas em curso há que recorrer às dimensões em que se tornaram interdisciplinares, com contribuições de diversas áreas do conhecimento. Cortes e Lima (2012, p. 33) explicitam esta questão “a complexidade envolvida nas relações entre Estado e sociedade é uma das razões pelas quais as políticas públicas são intrinsecamente interdisciplinares”.

Uma política pública consiste em uma atividade ou ordenamento elaborado para enfrentamento de uma situação-problema, tomado como uma questão social, reservando-se a essa um relevante tratamento para o bem-estar. Na sua efetivação os agentes socioestatais possuem uma intencionalidade pública como escopo fundamental, supostamente as respostas concretas igualmente a um problema socialmente relevante (SECCHI, 2010). O delineamento do que se considera de fato um problema público socialmente relevante é objeto de polêmica e de conflitos. Para o autor mencionado tal problema se delimita pela diferença entre a situação atual em que se gera uma demanda e uma conjuntura ideal desenhada e tida como possível para a realidade. No

mais uma definição depende, de acordo com Costa (2015), entre outros fatores, uma dimensão normativa e uma interpretação deliberativa em base à encruzilhada que a situação impôs aos agentes no intuito de ver resolvido um problema social. Além disso, para de fato ser público, este possui implicações para visibilidade da agenda de governo e para segmentos sociais elegidos como meta de atenção.

Existem algumas abordagens de políticas públicas a partir da literatura especializada, Cardoso e Jaccoud (2009) destacam eixos de abordagem, por sua vez Secchi (2010), ressalta uma ênfase pelo aspecto de centradas no Estado ou multicêntrico para o estabelecimento de metas de bem-estar. Vamos discorrer sobre três aspectos destacados como que uma tipologia.

No primeiro momento discorre sobre a abordagem estatista que considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. De acordo com essa concepção, o que as determina como "pública" está referido à personalidade jurídica do ator protagonista. Por sua vez a abordagem multicêntrica vai ponderar também as organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, que juntamente com os atores estatais, formas redes de ação. Em que todos esses âmbitos podem emergir contribuições para estabelecer ou criar mecanismos apropriados para o enfrentamento de um problema social. Neste sentido, Costa (2015, p. 150) vai apontar que “sempre pensamos Políticas Públicas como algo vindo do Estado, mas os grandes motores contemporâneos das Políticas Públicas têm sido os movimentos e organizações da sociedade civil, para o mal e para o bem, criando tensões enormes nesse campo”. Todavia, Secchi (2010) reforça o papel do Estado, embora não é o nico agente.

Na segunda perspectiva se apresenta a política pública como resposta histórica devido à inserção da demanda na agenda formal do Estado. Ao que importa de forma equívoca é presença de uma diretriz de governo e a atividade de especialistas com conhecimento de estratégias ou burocratas atentos às demandas sociais (SECCHI, 2010). Ora, para Costa (2015, p. 151) “essa permeabilidade é fato, mas não resolve a qualquer momento esses conflitos, já que muitas políticas são contestadas de dentro do próprio Estado. Por exemplo, um papel central nas políticas é a burocracia estatal, ator central na formulação e implementação das políticas”.

Sob o terceiro aspecto se desenham posicionamentos teóricos que interpretam as políticas públicas especialmente como macro diretrizes estratégicas, como nacionais: agrária, educacional, ambiental, entre outras. A partir disso Secchi (2017) afirma que no entendimento que se tem, o nível de operacionalização da diretriz não é um bom critério para o reconhecimento de uma política pública. De qualquer forma neste entendimento estaria em vigor um conjunto de políticas e

programas planejados que desvelam as ações estatais, numa sequência de processos com o fito de contornar problemas públicos.

Na perspectiva do ciclo de políticas públicas são contempladas diferentes etapas entre elas: a montagem da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação (HOWLETT; RAMESH; PER, 2013). Esta pode ser tida como uma matriz de Políticas Públicas, e vista como ponto de partida para análises concretas como a implementação da defesa civil. Provavelmente do ponto de vista da prática este processo seja menos racionalizado e racionalizador como uma ação do Estado (COSTA, 2015). Aos cientistas sociais este ciclo se constitui um recurso analítico relevante, na medida em que corresponde a um artifício para a interpretação de caminhos percorridos ou de fluxos correspondentes à formalização dos processos em sua trajetória.

De acordo com Souza (2006) uma das ênfases admoesta que efetivamente existe um processo que institui um mecanismo deliberativo, formado por diversos estágios e assim constituindo um processo dinâmico: pela definição de agenda, pela identificação de alternativas, pelo discernimento quanto às opções, pela escolha entre as opções, pela implementação e finalizando com a avaliação. O ciclo de política pública possui diversas abordagens, Secchi procura explicar fase por fase do ciclo, enquanto Souza (2006, p. 29/30) se questiona sobre o porquê alguns problemas entram para agenda diferente de outros, dessa forma ela apresenta: “Algumas vertentes do ciclo da política pública focalizam mais os participantes do processo decisório, e outras, o processo de formulação da política pública”.

O ciclo de políticas públicas corresponde ao processo de um fenômeno histórico relevante para compreender a sociedade do século XXI. Sendo assim, para Secchi (2010) se organiza em sete fases sequenciais e interdependentes: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Essa suposta sequência não condiz de imediato com os reais processos que sustentam a trajetória, porém se consolida como instrumento analítico para compreender passos, atravancamentos e processos que constituem o campo em análise. Porém, esse raramente segue a real dinâmica ou a vida de articulações e negociações, pois geralmente as fases se misturam e as suas sequências são alternadas. Entre as críticas ao ciclo seria que este olvidada os problemas nos diferentes níveis municipais, regionais, estaduais e aqueles intraorganizacionais.

Uma das vantagens dessa abordagem é a sua flexibilidade, uma vez que é apresentada como uma proposta de natureza aberta e como um instrumento heurístico. A explanação que os autores fazem de cada um dos contextos é bastante breve. Assim, os pesquisadores que tomam tal

abordagem como referencial teórico-analítico precisam refletir sobre as questões que poderiam ser incluídas na análise (MAINARDES, 2006, p. 55).

Do ponto de vista prático há consequências sociais, culturais e econômicas negativas provocadas pela recorrência cíclica (Rizzo, 2018) de inundações nas áreas urbanas consideradas o que torna as estratégias tanto mais desafiadores, quanto apropriadas para gerar uma oportunidade para a formulação de medidas de mitigação. Neste campo das faces distintas em que se compreende o fenômeno em consideração, Pires (2016, p. 9) endossa que “em estudos típicos do campo da implementação de políticas públicas, envolvendo diferentes formas e arranjos de parceria entre atores públicos, privados ou associações civis”.

2.2 As normativas para as ações estratégicas de proteção dos cidadãos

A Defesa Civil vem de uma trajetória de ações de resposta a eventos de impacto na vida cotidiana e de recuperação de condições de bem-estar³. A visão das instituições públicas era de que os fenômenos dos desastres naturais seriam eventos de natureza extrema, que não podiam ser previstos e como tal inevitáveis. Com a Constituição de 1988, o Estado arca com a tarefa de: “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações” (BRASIL, 1988, Art. 21, inciso XVIII). Em 1995 é elaborado o Plano da Política Nacional de Defesa Civil, que aborda a prevenção, preparação de equipamentos, resposta e reconstrução diante de desastres⁴. Para Rizzo (2018) o desencadeamento destes pode se transformar numa oportunidade para catalisar estratégias e introduzir inovações radicais.

Ainda cabe destacar que a par do nível geral também no nível local as ações estratégicas de proteção do cidadão são reconhecidas em face das periódicas inundações. Entre estas medidas conferimos que entre anos 60 e anos 80 foram consolidados diques junto ao Rio dos Sinos em São Leopoldo, para a proteção de parcela relevante da população, inclusive em bairros de Novo Hamburgo. Incluem-se neste sistema as comportas e as bombas de transbordo.

Os desastres se configuram como fenômenos peculiares que irrompem no tempo e no espaço, revelando-se como acontecimentos disruptivos da dinâmica social. Para as pessoas empobrecidas vivenciar os impactos de um desastre exige, de acordo com Valencio (2011), uma

³ As primeiras ações foram em 1940 em nível federal e já em 1960 no país se manifestam formas de organização voltadas para a questão de desastres naturais.

⁴ De acordo com Boodram e Johnson (2016) os múltiplos esforços para prevenir e mitigar os efeitos de desastres surgiram amplamente dos campos das ciências. No entanto, especificamente o trabalho social volta-se para a reestruturação da circulação e o funcionamento das relações sociais, individuais e comunitárias.

ressignificação do sistema de objetos e do sistema de ações do espaço público e privado afetado, por meio de resoluções que amenizem os impactos adentrando-se em sua rotina. Segundo a Defesa Civil do Brasil⁵, o risco representa potenciais danos ou prejuízos, através da probabilidade de que uma ameaça se concretize, com o grau de vulnerabilidade do sistema e seus efeitos (Política Nacional De Defesa Civil, 2007).

Diante dos desastres ambientais, optou-se por trazer o conceito utilizado na definição da referida política que o aponta como “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais com consequentes prejuízos econômicos e sociais”. Essa aborda ainda a questão da intensidade e abrangência de um desastre, que varia da interação entre a magnitude do ocorrido e a vulnerabilidade do sistema — que é quantificada em função de impactos e prejuízos. Nestas circunstâncias e contingências podem ser desenhados modelos, métodos e indicadores que compõem uma abordagem científica socialmente relevante (CUTTER, 2011, p. 59): “A ciência da vulnerabilidade consiste na integração multidisciplinar das ciências... Na compreensão das circunstâncias que colocam as populações e os locais em risco, e dos fatores que aumentam ou reduzem a capacidade de resposta e de recuperação das populações... “.

Existe uma certa preponderância de que os desastres socioambientais ocorram em países em desenvolvimento, devido a um Estado conivente com a lógica do mercado, a urbanização desordenada, uma legislação flexível ou frágil fiscalização, entre outros fatores. Isto vem acompanhado de intensificação da exploração mineral, entre outros setores e a consequente degradação ambiental. Sobre os atores do mercado se manifestam Cortez e Lima (2012, p. 39).

Atores de mercado buscam controlar e administrar a produção, maximizar seus lucros no ambiente de trocas mercantis. Os decisores econômicos, por mais que discutam problemas como os impactos sociais ou ambientais de ações empresariais e decisões estatais, não podem se furtar aos imperativos da produtividade e do lucro; suas ações políticas seriam guiadas por tais imperativos.

Diante da exposição das autoras, pode-se inferir que a vulnerabilidade aos riscos se substancia de acordo com o espaço e o local e para cujo reconhecimento há que empregar as ferramentas para atestar este fenômeno histórico. Primeiro, a distribuição dos riscos ambientais no cerne da sociedade contemporânea é desigual (BECK, 2010). Razão pela qual Cutter (2011, p. 67) endossa que “a importância da ciência da vulnerabilidade advém do facto de que a estratégia de

⁵ As primeiras ações foram em 1940 em nível federal e já em 1960 no país se manifestam formas de organização voltadas para a questão de desastres naturais.

gerenciamento do risco de bitola única ignora a realidade da desigualdade social e dos diferentes custos sociais que os riscos acarretam”.

Cabe abordar ainda que a Lei nº 12.608, de 10/04/2012 institui a Política Nacional de Proteção, de forma que essa passa a estar integrada com outras áreas: com definição das competências dessa ao nível federal, estadual e municipal; aponta as funções do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e as atribuições do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil; e autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, por exemplo, por meio do mapeamento e fiscalização das áreas de risco. As mudanças na Política Nacional⁶ do setor foram motivadas em parte devido aos desastres de Santa Catarina em 2008 e na região serrana do Rio de Janeiro em 2011. Conforme apresenta Figueiredo e Limongi (1996; 2017) a emissão de uma medida provisória não pode ser impedida por outro Poder, mesmo assim o Executivo pode definir o trabalho do Legislativo, pois esse possui prazos. Como se pode observar acima enquanto se aguarda a resposta à agenda que o Executivo propõe, a medida provisória está em vigor. O Legislativo acaba por julgar a procedência do recurso de acordo com a legislação extraordinária.

3 ANÁLISE DE DADOS

3.1 Implementação da Política de Monitoramento de Desastres em Novo Hamburgo

Algumas políticas ou programas ambientais são desenvolvidas na região delimitada neste estudo, sendo notadas e endossadas pelas associações de moradores e por cidadãos atentos ao bem-estar ambiental. Um recurso estratégico utilizado consiste em agentes circulando pelo bairro, seja da saúde ou órgão ambiental, demandando engajamento por meio de um apelo ou um trabalho de conscientização ambiental, tendo a questão sanitária entre as suas temáticas. Ensinando maneiras de descartar seus resíduos sólidos e diminuir inundações se dá atenção à saúde humana e à saúde ambiental⁷. Além disso, ocorreu o alargamento e aprofundamento do arroio que corre no meio do

⁶ As alterações surgem por parte de uma medida provisória, realizada pelo Poder Executivo e apresentada em outubro de 2011. Alterando a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. O processo ocorreu da seguinte forma, o prazo para Emendas era do dia 14/10/2011 a 19/10/2011. Passando pela Comissão Mista do dia 13/10/2011 a 26/10/2011. Levada a Câmara dos Deputados do dia 27/10/2011 a 09/11/2011. Passando pelo Senado Federal do dia 10/11/2011 a 23/11/2011. Retorno à Câmara dos Deputados, se houvesse necessidade, do dia 24/11/2011 a 26/11/2011. Sobrestar Pauta a partir de 27/11/2011. Para o Congresso Nacional do dia 13/10/2011 a 11/12/2011. E a Prorrogação pelo Congresso Nacional do dia 12/12/2011 a 21/03/2012. No dia 19/04/2012 é sancionada a Lei 12.608/2012.

⁷ A Política Nacional de Resíduos Sólidos atribui aos municípios a responsabilidade pelos serviços de limpeza urbana e a gestão de resíduos, isto não sem complexos obstáculos a encaminhar esta política, para cujo intuito se requer um correspondente ambiente institucional para o planejamento e a implementação (CARBONAI; BAUM;

território estudado e a disponibilização de pontos em que podem ser depositados seus resíduos. Uma coleta destes, na área de várzea e próximo da casa de bombas, requer aspectos operacionais e que pode ganhar aliados em trabalhos contínuos dentro das escolas sobre o tema da educação ambiental.

Nessa fase da implementação é quando planejamento e a tomada de decisão se converte em ações e são produzidos resultados concretos. Há riscos de alterações durante a implementação e casos em que essa pode ser observada como desvirtuada dos propósitos originais. O estudo dessa fase possibilita, por meio de instrumentos de abordagem, encontrar os obstáculos e lacunas que ocorrem nessa operação e nas anteriores. Alguns elementos ditos como básicos nesse processo são os indivíduos com os seus respectivos interesses e demandas, assim como as organizações que possuem interesses, competências e comportamentos diferentes. E as relações entre indivíduos ambicionando a sua sobrevivência e as instituições públicas, com a circulação de recursos diversos. Ora, este arranjo institucional pode ser denominado de inovação para a governança num campo de ações estratégicas, que, ao mesmo tempo, implicam em constrangimentos para operar a mitigação e a compensação aos atingidos pelas inundações e pelas múltiplas vulnerabilidades. Sendo assim,

Permite observar e problematizar tanto as razões que levam a escolha de determinados instrumentos como os efeitos produzidos pelas mesmas. Longe de possuírem uma neutralidade axiológica os instrumentos, enquanto um tipo particular de instituição que estrutura ou influencia a política pública, são portadores de valores e as suas escolhas não se restringem meramente a questões técnicas. Ao contrário, o tipo de instrumento de política pública escolhida determina em parte a representação do problema em jogo e, consequentemente, os interesses privilegiados, as possibilidades oferecidas, os atores envolvidos, os comportamentos esperados, os recursos disponíveis e suas formas de utilização. (Silva, Cayres, & Souza, 2019, p. 3)

Uma abordagem da implementação de políticas relativas ao monitoramento de desastres socioambientais atenta-se “a regra básica da análise dos efeitos de instituições que requer que premissas motivacionais e comportamentais sejam as mesmas em diferentes arranjos institucionais. Em mundos povoados com atores com motivações distintas, programáticos em um deles, chantagistas no outro” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2017, p. 96). Ou seja, as relações de poder povoam os espaços urbanos que ressoam nas fases de deliberação e tanto mais na implementação, até porque qualquer gestor é guiado por prioridades.

Na observação das organizações se busca mais do que falhas ou acertos na prática cotidiana. Na organização das estratégias e os meios para a implementação há mecanismos ou

CAMIZ, 2020). Todos os municípios da bacia do Rio dos Sinos possuem no ano de 2020 um Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

mediações necessárias. Do ponto de vista da Defesa Civil se aplica a contribuição de Dutra (2020, p. 3).

Essas organizações também produzem e reproduzem disposições e capacidades para indivíduos e coletividades, sendo, nesse sentido, responsáveis por construir ou reconstruir as próprias capacidades de agência de indivíduos e grupos em diferentes dimensões da vida. O acesso a essas organizações não devem ser reduzido a acesso a bens e serviços. Deve ser entendido como acesso a práticas institucionais com o poder de conferir, negar, reforçar ou deteriorar o próprio *status* (socialmente construído) de agente, de cidadão e de ser humano. Como em alguns setores de políticas públicas a autonomia da interação implementadora é incontornável, não há como analisar a construção de processos e trajetórias de inclusão e exclusão sem observar essas interações.

O momento da implementação de ações estratégicas para debelar consequências do desastre de inundações também há desafios de gerenciamento, pois é quando as funções administrativas e atores entram em cena. Há de ter o entendimento das razões motivacionais para a adesão de atores, os obstáculos técnicos, práticos e legais, as deficiências organizativas, a disposição da burocracia, os potenciais conflitos e uma disposição para permanecer diretamente em negociações (Secchi, 2010; LIMA e D'ASCENZI, 2013). Neste percurso de abordagem existe outro esclarecimento fundamental que consiste em distinguir claramente os diferentes atores que comparecem ao cenário e as suas respectivas denominações e a menção aos seus interesses singulares.

O conceito de atores societais é amplo demais para expressar diferenças essenciais entre dois tipos de atores: os sociais e os de mercado. Enquanto os primeiros estão associados ao conceito de sociedade civil, os segundos estão relacionados com a noção de economia de mercado. A sociedade civil e seus atores seriam diferentes do Estado e do mercado e também de seus respectivos atores. (CORTEZ e LIMA, 2012, p. 39).

Dentre as abordagens a propósito da implementação de políticas públicas a discussão de certo modo vem girando em torno das visões antagônicas, sintetizando modelos apresentados por diversos autores. Para a compreensão das dimensões conflituosas no campo de pesquisa fomos ao encaixe do diálogo com estudos diversos que abordam a implementação, sendo que na literatura duas abordagens aparecem como predominantes. De acordo com Lima e D'Ascenzi (2013) uma considera a análise do processo em que se situa a formulação, bem como indicadores e as variáveis referem-se às normas estruturantes, sendo que a outra enfatiza o contexto em que a política será implementada e as variáveis referem-se às condições espaciais e a posição da burocracia (LIPSKY, 2010).

Secchi (2010) também aponta a partir de Sabatier (1986), existe dois modelos de implementação sendo o primeiro chamado top-down, que faz uma distinção entre o momento de tomada de decisão e as circunstâncias de implementação, ou seja, os atores são separados.

Apresenta que as políticas públicas são planejadas e deliberadas na esfera institucional e que a implementação consiste num esforço administrativo de realizar os empreendimentos. Por este ângulo, pode-se ser levado ao argumento de que as políticas foram bem estruturadas e o problema das possíveis lacunas é de responsabilidade dos agentes executores. Por sua vez Dutra (2020, p. 5) ao abordar as interações na implementação também aborda este modelo.

O modelo *top-down*, ao postular o controle racional-burocrático na gestão de políticas públicas, comunga de uma concepção da vida social centrada na ideia de que o sistema político-administrativo pode controlar o funcionamento de outros sistemas funcionais, organizações e interações, de modo a garantir a obtenção de determinados resultados em termos de implementação de políticas.

O segundo modelo se insere junto às abordagens que destacam as ideias, a noção de coalizões de defesa, as reivindicações de atores sociais, bem como organizações públicas e privadas. Este modelo denominado de *bottom-up* apresenta uma maior liberdade por parte dos burocratas e dos atores em organizar a agenda e amoldar as circunstâncias para a implementação. Assim, os implementadores possuem uma qualificada posição durante a formulação e implementação, ou seja, podem ser realizadas negociações entre interesses e feitas alterações, na prática. A avaliação desse tipo de ação é a posteriori, pois não se avalia a suas etapas estruturadas, e sim os resultados. A propósito deste modelo se manifesta também Pires (2016, p. 5)

A análise de políticas públicas “de baixo para cima” e o reconhecimento da discricionariedade no “nível da rua” leva analistas a privilegiar um foco sobre decisões, como atos discretos e passíveis de serem tomados como unidade de análise, para compreensão da forma por meio da qual burocratas na linha de frente influenciam os resultados e o desempenho das políticas públicas.

A diferença entre os dois modelos é que quando se realiza a análise das políticas públicas, no primeiro modelo se utiliza mais de documentos e no segundo parte-se para uma parte empírica. Se há divergências nessas abordagens não podem ser vistas como mutuamente excludentes. Na primeira perspectiva o ato prioritário ou a decisão política advém de um ente, ou nível central. A abordagem do segundo modelo considera a complexidade e o envolvimento dos agentes por ocasião do processo de implementação. Ambos permitem compreender informes referentes aos comportamentos nas práticas sociais, ou momentos complexos e dinâmicos na execução de ações de mitigação. Os modelos analíticos quanto à implementação de políticas públicas também são sumarizados por Lima e D'Ascenzi (2013, p. 101).

Um deles é operado com base na valorização de variáveis independentes relacionadas à hierarquia organizacional, com foco no processo de formulação. O outro enfatiza variáveis referentes às características dos espaços locais de implementação e à atuação das burocracias

implementadoras. Em comum, os modelos enfatizam as condições materiais do desenvolvimento do processo de implementação.

Para a análise da implementação no presente texto se privilegia a utilização da abordagem “bottom-up” com o intuito de compreender como os agentes de implementação podem influenciar as implicações, os obstáculos e o desempenho das políticas públicas. A solução para mitigar impactos requer habilidade de contornar problemas na gestão de conflitos e interesses. A ação de atores diversos na implantação remete à delimitação das estratégias, bem como tomar o pulso para uma gestão de conflitos para extrair destes processos uma aprendizagem ante novas emergências de desastres. De qualquer forma Pires (2016, p. 14) alude às complexidades das interações quando,

burocrata e usuários passam a ser concebidos como atores com inserções e trajetórias sociais anteriores e que realizam seus potenciais papéis e posições na estrutura social em situações de interação. Se, por um lado, esse esforço de perceber as interações como manifestações de estruturas sociais mais amplas reduz o seu potencial de agência e criatividade; por outro, essa perspectiva abre possibilidades de reflexão sobre os efeitos sociais que essas interações na implementação de políticas podem ter sobre os usuários e os burocratas envolvidos.

Os problemas que advém no momento da implementação requer uma análise que delineie a natureza própria destes problemas, que por sua vez podem ser predominantemente administrativos ou organizacionais e que podem decorrer de conflitos de múltiplos interesses. À defesa civil importa a negociação, colaboração e assistência, que se dá para além de suas competências, para que se obtenha e multipliquem as formas de cooperação no processo⁸. Por sua vez Hogwood e Gunn (1997) apresentam que a implementação perfeita é considerada impossível, tendo fatores inatingíveis apesar do seu planejamento. Eles criticam a abordagem de “top-down”. Surge o argumento que para entender a implementação o olhar deveria estar voltado para os implementadores diretos e usuários de onde vem as decisões.

3.2 A vulnerabilidade e as contingências impulso para a proteção social

No caso da Defesa Civil de Novo Hamburgo, a partir de entrevistas realizadas com os implementadores de políticas públicas, foi possível aproximar de alguns pontos que pareceram cruciais. Sendo esses: os atores e organizações possuem variedade de objetivos e motivações; existe a lógica do programa no momento de ação ao nível municipal.

⁸ Em 2006 a Defesa Civil publica uma chamada para voluntários com o intuito de colaborar em ações de prevenção, redução de riscos, amparo e orientação, bem como preparar os cidadãos para situações críticas, como casos de enchentes, deslizamentos e incêndios (RIBEIRO, 2007).

Sobre essas questões são possíveis apontar que a decisão da lei foi pela abordagem top-down favorecendo que o Plano Nacional quando chegasse ao nível municipal pudesse apresentar alterações devido à motivação, a lógica do tipo de gestão pública. Existe uma confluência quanto aos planos de saneamento básico⁹, de habitação de interesse local, de contingência e defesa na bacia hidrográfica, de proteção ambiental e de mobilidade urbana.

No caso da Defesa Civil de Novo Hamburgo, a partir de entrevistas realizadas com os implementadores de políticas públicas, foi possível aproximar de alguns pontos. Sendo esses: os atores e organizações possuem variedade de objetivos e motivações; existe a lógica do programa e com isso abandonam a lógica da organização; espaço para a discricionariedade local; em um programa nacional há coleção de estruturas de implementação locais.

No caso de Novo Hamburgo foi elaborado um Plano de Contingência¹⁰ para lidar com os desastres, onde foram mapeadas as áreas de risco, dividido as tarefas, que no caso da cidade não ficam somente a cargo da Defesa Civil, e sim, de uma série de secretarias de Meio Ambiente, Desenvolvimento Social, Habitação, Obras, entre outras. Além disso, a organização da administração municipal apresenta uma articulação entre o gestor, as secretarias, burocratas e implementadores (LIPSKY, 2010), com o intuito de um plano e implementação conjunta para os desastres.

Dentro de uma visão geral para explicar a questão de riscos ininterruptos e de emergentes políticas para erradicar impactos de inundações em áreas urbanas precisa-se conectar com os atributos dos desastres na trajetória do desenvolvimento desenhado pelos atores sociais (Rizzo, 2018; Ruscheinsky e Treis, 2019). Por sua vez há que ressaltar uma cooperação ou contrato bilateral para suscitar interfaces, uma vez que neste processo concreto qualquer dos polos por si mesmo é insuficiente ou requer o outro. Assim sendo, Cutter (2011, p. 60) afirma que:

A vulnerabilidade inclui quer elementos de exposição ao risco (as circunstâncias que colocam as pessoas e as localidades em risco perante um determinado perigo), quer de propensão (as circunstâncias que aumentam ou reduzem a capacidade da população, da infraestrutura ou dos sistemas físicos para responder a e recuperar de ameaças ambientais).

⁹ “Com a promulgação da Lei Federal 11445/2007, foram estabelecidas as diretrizes nacionais para o saneamento básico, abrangendo seus quatro componentes: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais” (CARBONAI; BAUM; CAMIZ, 2020, p. 141).

¹⁰ Prefeitura De Novo Hamburgo. Disponível em: <<https://www.novohamburgo.rs.gov.br/noticia/defesa-civil-apresenta-plano-contingencia>>. Acesso em: 01 mai. 2020. Para além disto, a Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo em 2012 atuou com obras do Programa de Urbanização e Regularização Fundiária na Vila Palmeira

A Política de Monitoramento de Desastres é apresentada como uma formulação de ação ideal, porém, no momento que ocorre a implementação, há lacunas percebidas pelos implementadores, tendo em vista que sua prática é complexa, pois, envolve questões meteorológicas de previsão ou imprevisão, de ação em um clima controverso ou adverso. O relato apresentado pelos agentes do órgão em tela é de que eles possuem um setor operacional, com um agente diariamente exercendo o papel de monitoramento e questões administrativas e processuais do órgão.

A Defesa Civil realiza o monitoramento de condições meteorológicas, sistemas de captação de água, níveis de rios e arroios, e atendimento aos residentes do município quando relatam algum possível risco à vida no cenário urbano. A compreensão das atividades da defesa civil encontra-se ligada às ideias, às demandas, aos valores e às concepções de mundo de atores num determinado cenário, Lima e D'Ascenzi (2013, p. 101). Trata-se de uma discussão sobre os mecanismos que conduzem à efetivação, todavia, considerando uma pesquisa empírica realizada pelos autores no contexto de ocupações urbanas em áreas inundáveis e a gestão de ações visando a mitigação.

Além disso, se articulam com outros órgãos para realização do monitoramento, sendo o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais e a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, conforme relatado pelo coordenador do órgão Gestor. Assim, como uma rede entre todas as Defesas Cíveis da região Metropolitana de Porto Alegre. A divulgação das previsões — de chuvas fortes, granizos, alagamentos, enxurradas, deslizamentos e entre outras questões — que a Defesa Civil alerta é transmitida pelas redes sociais da Prefeitura de Novo Hamburgo, em alguns momentos também via mensagem de texto e jornais.

Nas entrevistas foram expostas às informações de que na enxurrada que ocorreu no dia 8 de março de 2019, deixando a maior parte da cidade alagada, não afetando somente as zonas de risco, mas sim, o centro da cidade e bairros mais afastados. Ou seja, nos locais de risco a dimensão dos alagamentos eram ainda mais intensas. A administração municipal junto da Defesa Civil, conforme relatos nas redes sociais dos órgãos, buscou agir de forma rápida. Mas, esta última apresentou dificuldades diante do monitoramento, assim como, demorou para os órgãos parceiros realizarem a previsão e a transmitirem a um público afetado. Assim, quando a informação chega para ao órgão este já estava pela cidade executando o Plano de Contingência para mitigação e reparação diante do desastre, além de, informar a população que poderia ser afetada de forma mais grave. A circulação de informações e as suas contingências representam um fenômeno complexo devido a interfaces.

O foco da argumentação considera as circunstâncias da produção da informação como mediação ou como articulação entre atores sociais num contexto de mudanças socioambientais. A abordagem sublinha os limites e controvérsias que circunscrevem o processo social da informação numa sociedade pautada pela circulação de mercadorias, por uma cultura de consumo, pelos conflitos socioambientais e pela crescente escassez de bens naturais (RUSCHEINSKY, 2010, p. 232).

A intensidade dos desastres depende quase sempre mais do grau de vulnerabilidade dos afetados, usualmente em assentamentos precários à margem de córregos ou encostas, do que propriamente pela magnitude do fenômeno em questão. Aos gestores públicos convém o alerta de Cutter (2011, p. 60) ao tratar da interação entre as formas ou contingências “A intersecção da vulnerabilidade física e da vulnerabilidade social cria a paisagem dos riscos (*hazardscape*) que, por sua vez, ajuda os investigadores a compreender os impactos diferenciados dos riscos e dos desastres nos locais e nos respectivos habitantes”. A abordagem socioambiental dos riscos no espaço urbano em destaque reforça que a perspectiva dos impactos levou ao desfecho de um sistema de proteção desigual, mas sobretudo como uma reprodução de uma sociedade com relações sociais assimétricas. Todavia, “a colaboração da sociologia contemporânea para a análise de políticas públicas, sob esse aspecto, pode ser classificada em duas vertentes: a das identidades sociais e a dos atores” (CORTEZ e LIMA, 2012, p. 37).

A política de monitoramento da Defesa Civil faz parte do Plano Nacional, razão pela qual se ajeita como medidas visando a prevenção de desastres, instituído por medida provisória em 2011 no nível Federal pelo Executivo e aprovado pelo congresso em 2012. Essa política se deu pela abordagem top-down. Porém, no nível municipal de Novo Hamburgo apresentou alterações na sua implementação, observadas no Plano de Contingência.

A Defesa Civil de Novo Hamburgo, diante do monitoramento proposto apresenta dificuldades com a precisa implementação, e isso é possível, pois, nem sempre tudo ocorre conforme planejado. A partir disso, é identificado que o ponto central de dificuldade consiste no dimensionamento de uma inundação, principalmente devido instabilidades meteorológicas, a sua extensão no tempo e o preparo dos servidores tendo em vista as alterações no quadro.

Porém, na execução do Plano de Contingência são apresentadas dificuldades de execução comparado ao seu planejamento. Possibilitando, assim, a volta para fase de decisão, após os agentes implementadores identificarem que há tópicos com necessidade de revisão. A partir disso, o Poder público passa a se articular novamente na fase de decisão.

Partindo do planejamento de políticas públicas e do gerenciamento de desastres e pós-desastre parece proveitoso a utilização da noção de janela de oportunidades (Rizzo, 2018). Esta

parece estabelecer uma ponte entre os interesses de atores sociais, quanto um ponto de convergência na estrutura analítica que considera trajetória, transição, quebra ou interrupção de expectativas e remodelação das ações efetivas diante do problema social. Outra dimensão é apontada por Ruscheinsky e Treis (2019) que se reporta à participação dos impactados para legitimação dos processos de recuperação e compensação.

Na ação estratégica em particular também nos desperta a atenção Pires (2016, p. 16) sobre comunicação e a recepção diferenciada pelos atingidos nas inundações.

A implementação de políticas constitui uma dimensão própria na produção de desigualdades, formada pelas desigualdades organizacionais e interacionais e pelas combinações entre elas... se há comunicação, e interação é uma forma específica e diferenciada de comunicação, existe inclusão e exclusão, que constituem uma forma operativa de dois lados. Na interação está incluído quem é considerado como presente na comunicação, por meio da percepção mútua da copresença; e aqueles cuja copresença não é construída na interação estão excluídos dela. Nas interações implementadoras de políticas públicas como as analisadas pela sociologia do guichê (Pires, 2017), a maioria das pessoas sempre está (excluída) pelo próprio limite de complexidade (número de pessoas incluídas).

Cabe ressaltar que essa análise dos momentos significativos da efetivação se deu por meio dos implementadores da política e a forma que esses informam as ações que realizaram e operam. Diante da possibilidade de perceber o olhar dos receptores das políticas públicas, sendo esses atingidos, atores sociais e a sociedade, a pergunta central era se as pessoas recebiam e tinham acesso a informações de monitoramento.

3.3 A singularidade e a tragédia da Vila Palmeira

A Vila Palmeira, está localizada dentro do bairro Santo Afonso é uma área de risco, que pertence ao município de Novo Hamburgo, porém, um território de divisa com o município de São Leopoldo, pertencentes ao Vale dos Sinos. Com perspectiva de melhora de vida e trabalhos na região, algumas pessoas vinham do interior do estado, porém, ao chegarem à região se deparavam com condições não imagináveis.

Assim, cerca de 30 anos atrás, uma área de risco começou a ser habitada, formando o que hoje é a Vila Palmeira, por uma população que devido à ausência de outras opções para moradia urbana, compreende como única perspectiva a ocupação de um território disputado periodicamente com as águas da inundação. A expansão da indústria calçadista demarcou a região a partir dos anos 70 do século passado com a oferta de muitos empregos a migrantes (RIBEIRO, 2007), além disto contribuiu para a ocupação deste território por ser uma área “disponível” ou de baixo interesse imobiliário, devido à frequente ocorrência de alagamentos. O fato de que este território estar entre

as inquietações da defesa civil para arquitetar a proteção não significa que as causas se encontram na sua abrangência, como narra Ribeiro (2007, p. 65).

As favelas passam por “situações sociais de perigo” (Beck, 1998) que surgem devido ao incremento e repartição dos riscos. Muitos dos perigos presentes na Vila Palmeira, mesmo que produzidos lá, não são necessariamente ali originados, mas consequências do desenvolvimento da modernização. Os riscos da modernização “contêm um *efeito bumerangue* que faz voar pelos ares o esquema de classes” (BECK, 1998, p. 29), que retornam ao lugar de origem. Certos riscos são criados e experimentados por grupos sociais distintos, o que não isenta um grupo de sofrer as consequências das “escolhas” de outros grupos. Não há fronteiras para manter uma distância de “segurança”. Bauman (2005), no livro *Vidas desperdiçadas* faz uma analogia do nosso mundo com as cidades invisíveis de Ítalo Calvino, onde há uma tentativa de manter distantes os “lixos”, as coisas indesejadas, escondendo-as por trás de uma montanha.

Efetivamente, não existem fronteiras entre o inseguro e a proteção, antes algo movediço, por isto a complexidade da atuação da Defesa Civil em manter, ou proporcionar à população de bairros pobres a uma distância de segurança diante de intempéries, ou desastres. Numa sociedade de risco há igualmente uma ilusão de segurança, pois que os cidadãos são bombardeados para a adesão àquilo que pouco desejam. Todavia, os riscos afetam de forma preferencial os refugos ou desqualificados pelo mercado.

Diante desta provocação, cabe ressaltar que de oito pessoas ouvidas, em territórios diferentes dentro da Vila Palmeira, apenas três declararam que estão recebendo os alertas, assim abordam-se os relatos diante dos recebimentos ou recepção dos informes. Segundo eles a Defesa Civil acessa o local de risco, que tem uma relevante probabilidade de ocorrer algum tipo de desastre e começa avisando as pessoas, que a partir daí repartem entre si e vão realizando os alertas para o restante dos moradores do bairro. As outras pessoas relatam que os alertas emitidos são recebidos via Redes sociais, como as da prefeitura, e via mensagens de texto no celular. Segundo morador da Vila Palmeira:

“A defesa civil só entra quando o povo está debaixo de água, o pessoal liga para eles, pois, quem mora aqui sabe. O que dizem para gente é para sairmos e ir para uma casa em lugar mais alto. E quando eles vêm, não vêm com seu barco, os moradores têm já seu barco, eles pegaram os dos vizinhos para socorrer. Eles vêm quando está no limite”.

Questionou-se para as pessoas que relataram não ter acesso a esses alertas de risco, se elas tinham acesso à internet, redes sociais e celulares, todas relataram que tinham acesso. Ou seja, pode-se identificar um limite nessa política, o conhecimento e acesso que se tem diante dela, ou seja, a eficiência requer um movimento de interlocução em diversos sentidos, inclusive em

coletivizar os meios de comunicação. Dutra (2020, p. 9) alerta para interações inevitáveis que constituem processos sociais onde as redes são parcela relevante.

A abordagem sociológica da burocracia de nível de rua que propomos desenvolver com a teoria sistêmica foca essa dimensão relacional do Estado. O estudo da implementação de políticas públicas intensivas e dependentes de interações é um empreendimento interessante para observar tal dimensão, já que as pesquisas têm demonstrado que, longe de ser um desvio ou uma exceção de realidades e países subdesenvolvidos, ou periféricos, a necessidade de organizações e burocratas de nível de rua de construir e se apoiar em redes de relações e categorização de pessoas é fenômeno estrutural do sistema político-administrativo.

As possibilidades que se tem para ultrapassar alguns limites postos consiste em realizar campanhas de divulgação, até com a possibilidade de uma comunicação em rede, das pessoas que conhecem essa ferramenta transmite para aquelas que conhecem. Tendo em vista, que seria interessante associar a divulgação com informação sobre os alertas de risco aos trabalhos de educação ambiental. As informações também adquirem relevância em decorrência das inquietudes no cotidiano ou na inserção dos cidadãos em circunstâncias espaciais, concretas e históricas.

Por esta razão, segundo Ruscheinsky (2010, p. 236), “a questão posta relaciona-se ao grau e à abrangência com que se consideram os efeitos da atividade humana sobre o meio ambiente e as implicações políticas, sociais, culturais, econômicas e éticas”. Especialmente a partir da questão controvertida de cuidados com a potabilidade da água, é possível associar os efeitos da sociedade de risco e as consequências de desastres ambientais. O empenho público e coletivo de atendimento aos impactados se enquadra em ações de mitigação e compensação¹¹, para falar dessa política optou-se por trazer as narrativas dos implementadores e atingidos. Segundo a Defesa Civil:

“Realizamos trabalhos cada vez que ocorrem desastres que acabam atingindo. Vamos até os locais no mesmo momento e atendemos as famílias, fornecemos lonas e oferecemos telhas. Orientamos caso precisem donativos que venham até o CRAS. Nesse momento da atuação, nós já trabalhamos na prevenção, muito em relação à destinação de lixo”.

Os atingidos pelas inundações, alagamentos e cheias relatam que a Defesa Civil somente aparece quando há esses acontecimentos ou exclusivamente quando ocorre tal fenômeno. A narrativa de apenas uma atingida afirmou que este órgão não apareceu no último alagamento da sua casa, porém, sua vizinha relatou que esteve presente sim para observar os níveis de água e se havia algo mais a ser requerido, o qual foi encaminhado para o CRAS. No caso, um procedimento comum por parte da Defesa Civil, que tem por objetivo fornecer materiais, fazer um controle dos

¹¹ A ideia de compensação pode ser aplicada aos afetados pelas inundações. Ora, se no mercado imobiliário não há espaço adequado para os despossuídos, estes passaram a ocupar um espaço que periodicamente é tomado pelas águas do rio dos Sinos, vindo a perder o patrimônio familiar. Daí a menção à compensação pelas perdas.

níveis de água e retirada das famílias atingidas. Na esfera da implementação de políticas públicas se instam fronteiras e passagens ou mediações. A técnica do encontro fundamentalmente conecta, de um lado, cidadãos e beneficiários de serviços, e, de outro, servidores públicos de base e burocratas representando o Estado (LIPSKY, 2010; PIRES, 2016).

Nos últimos anos estes encaminhamentos não se fizeram tão evidentes, tendo em vista que os atingidos possuem ou aumentaram um determinado capital social, ou seja, uma rede, que possa auxiliá-los no momento do desastre (RUSCHEINSKY e TREIS, 2019). Há também o relato que é muito difícil eles deixarem suas casas, pois, tem medo de serem roubados e perderem aquele pouco que possuem, razão pela qual se pode admitir a polarização entre os próprios atingidos com laços de solidariedade e de pilhagem. O processo que forja as ações políticas de proteção socioambiental pode se caracterizar também pelo reforço a laços de solidariedade e de cooperação, fato que incide sobre o tipo de resultado. Daí que se destaca a contribuição de Dutra (2020, p. 14)

A função da política não é apenas a produção de decisões coletivamente vinculantes, mas também a produção de coletividades visíveis e imputáveis, o que torna possível a natureza vinculante das decisões políticas. Essa extensão da definição de política que percebe a atividade política como diferenciada em diversas arenas também possibilita a análise da emergência de identidades coletivas no cotidiano do sistema político-administrativo, constituído de contato entre agentes organizacionais e público. A implementação de políticas sociais com intensa interação entre agentes organizacionais e público pode ser uma arena importante para a construção de coletividades e solidariedades, com processos seletivos de inclusão e exclusão.

A política pública de atendimento por parte da defesa ou proteção socioambiental vem sendo implementada, como elaborada pelo Plano de Contingência do município e em conformidade com o perceptível por parte dos atingidos. Porém, de fato, por vezes não relaciona fatos, como seja o entendimento que este setor faz parte do Poder Público e que a função dessa é de prevenção diante do monitoramento e mitigação no momento do desastre. Esse levantamento diante da política é feito devido aos relatos de que há uma ausência por parte do poder público na região no momento da ascensão da vulnerabilidade, por meio disso, cabe citar que há imagens nas redes sociais com a atuação por parte da Defesa Civil.

As políticas diante das quais este órgão se responsabilizou tem o intuito de mitigação e orientação de como acessar as demais políticas executadas, com as suas limitações de execução ou no sentido de aplicar o Plano de Contingência e Ação. Tendo-se em vista que durante os eventos das inundações o acesso ao bairro pode se tornar difícil devido, questões climáticas, mas existe também o contato com os recursos humanos previstos na rede do plano de contingência. Como abordado no contexto da implementação de medidas reparatórias, sempre há mudanças a serem

feitas e uma implementação pode não correr em conformidade com o planejado. Oliveira e Couto (2019) enfatizam as interfaces entre as ações políticas e as diretrizes, concordando que tanto as políticas públicas podem obter alterações no momento da implementação, quanto a efetivação também pode alterar diretrizes.

A Defesa Civil de Novo Hamburgo, diante do monitoramento de desastres apresenta dificuldades com a precisa implementação de ações mitigadoras, com tropeços que emergem e surpreendem, bem como se renovam continuamente. Assim abordam Hogwood e Gunn (1997) e Oliveira e Couto (2019) que a implementação somente é atingível, pois, essa transcorre tanto em conformidade com o seu planejamento, quanto com os processos de negociação. A partir disso, é identificado que o ponto central de dificuldade é a difícil previsão de um desastre, principalmente devido instabilidades meteorológicas. Cabe ressaltar que essa análise de implementação se deu por meio dos implementadores da política e a forma que esses informam as ações que realizaram e realizam.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de monitoramento faz parte do Plano Nacional de Defesa Civil, instituído por medida provisória em 2011 no nível Federal pelo Executivo e aprovado pelo congresso em 2012. Essa política se deu pela abordagem “top-down”. Porém, no nível municipal de Novo Hamburgo apresentou alterações na sua implementação.

A política pública por sua própria configuração procura, de alguma forma, dar conta de medidas quanto à prevenção, bem como estratégias de mitigação. Na sua implementação apresenta divergências do planejado em sua formulação, diversas formas de construção das políticas, participação de atores diferentes, e até as ações que são transformadas dentro dessas. Ainda, é possível perceber o Estado como um dos principais formuladores de políticas, onde os implementadores exercem um papel fundamental como ocorre com a política de Defesa Civil, que há alterações quando se chega para implementar no município.

No contexto local de ação incidem algumas variáveis e atestamos as representações e os valores, por vezes com destaque às idiossincrasias, dos atores que irradiaram as ações na execução das políticas socioambientais. Os atores, cada um em sua medida, conformaram a sua peculiar compreensão sobre as questões socioambientais em voga, bem como estipulam significados sobre a forma de confrontar ou resolver os enigmas dos fenômenos.

No caso do Vale dos Sinos o presente estudo tentou apostar que as consequências das inundações se encontram diretamente relacionadas às formas da organização social e, como tal, decorrem menos propriamente das ações periódicas da natureza. Estes seriam períodos prolongados de chuvas, devido à grande incidência de áreas de preservação transmutadas em urbanas, de resíduos encontrados as margens do rio e nas casas de bombas - que segundo as próprias pessoas que moram na região relatam não ter uma consciência perante os recursos hídricos e acabam por descartar de maneira incorreta os resíduos sólidos.

As atividades capitalizadas em torno da defesa civil por sua própria delimitação ressoam como um espaço onde ocorre a coalizão de defesa, porquanto eminentemente se consideram prioritárias as formas de articulação entre atores e diferentes instituições. A mitigação dos efeitos, por vezes devastadores para muitos lares, sumariza um projeto compartilhado e de comprometimento que corresponde ao atendimento das necessidades primárias ou urgentes de indivíduos vulneráveis. Ora isto não descarta, ao mesmo tempo, em que não podem se sobrepor, os conflitos na gestão, na organização administrativa ou a particularidade da disputa político-partidária. De acordo com a severidade do desastre o clamor coletivo pode demandar um trabalho com a participação de atores diversificados e exteriores às organizações públicas, derivado de um apelo à solidariedade social. Por isso a narrativa do texto recorreu em sua análise ao papel ocupado por grupos sociais, associações locais, ambientais e seus respectivos relacionamentos na implementação coordenada pela gestão pública para amainar os impactos neste espaço urbano.

Por fim, este artigo apresentou um desenho de pesquisa relacionado a aspectos consagrados como estratégias de redução de riscos de inundações, quanto de desenvolvimento das ações e interações pela defesa civil e outros órgãos para mitigar os impactos.

REFERÊNCIAS

- BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a outra modernidade. São Paulo: Editora 34; 2010.
- BOODRAM, Cheryl-Ann S.; JOHNSON, Emmanuel J. Environmental health hazards on industrial disasters: a study on how to achieve community-level social support. *Natural Hazards*, v. 84, n. 1, p. 109-120, 2016.
- CARBONAI, Davide; BAUM, Juliana; CAMIZ, Sergio. Gestão municipal de resíduos e ambiente institucional no Rio Grande do Sul. *Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, v. 46, n. 138, 2020, p. 139-153.
- CARDOSO JR, José C.; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In, JACCOUD, L. (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2009. p. 181-260.

- CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 87, p. 32-62, 2012.
- COSTA, Valeriano. Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. *Revista Ideias*, Campinas, v. 6, p. 135-166, 2015.
- CUTTER, Susan L. A ciência da vulnerabilidade: modelos, métodos e indicadores. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 93, p. 59-69, 2011.
- DE SOUSA CARVALHO, Nicole Stephanie Florentino; FROTA, Antônio Jackson Alcantara; NOBRE, Francisca Erica Cardoso. Políticas ambientais: uma discussão sobre o papel da governança para o fomento da sustentabilidade: Environmental policies: a discussion on the role of governance in promoting sustainability. *Ciências Sociais Aplicadas em Revista*, v. 27, n. 47, p. 187-205, 2024.
- DUTRA, Roberto. Sistema político-administrativo e interações na implementação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 102, 2020.
- ETCHELAR, Cecilia B. Processos erosivos em áreas úmidas, APA do Banhado Grande-RS. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sensoriamento Remoto, UFRGS, 2017.
- FIGUEIREDO, Argelina C. LIMONGI, F. Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal. *Cadernos de Pesquisa*, n. 5. 1996.
- FREIRE, Ana Flavia Rodrigues. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e as ações do Governo Federal na gestão de riscos de desastres. Dissertação (Mestrado), Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2014.
- HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. Why perfect implementation is unattainable? In: HILL, M. The policy process: a reader. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1997. p. 238-247.
- HOWLETT, Michel; RAMESH, M.; PERL, A. Política pública: seus ciclos e subsistemas-uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LIMA, Luciana L.; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de sociologia e política*, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.
- LIMA, Luciana L.; D'ASCENZI, Luciano. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades, In LOTTA, Gabriela (org). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019, p. 127-154.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina C. A crise atual e o debate institucional. *Novos Estudos*, n. 109, p. 78-97, 2017.
- LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Updated edition. New York: Russel Sage Foundation, 2010.
- MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, v. 27, n. 94, p. 47-69, 2006.
- OLIVEIRA, Vanessa E.; COUTO, Cláudio G. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas In LOTTA, Gabriela (org). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap 2019, p. 67-97.
- PIRES, Roberto R. C. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, 81 (1), 2016, p. 5-24
- RIBEIRO, Vândiner. A influência de situações de risco na construção de conhecimentos cotidianos. Dissertação de mestrado, PPGEd, Unisinos, 2007.
- RIZZO, Annalisa. Disaster Management in the Inner Areas: A Window of Opportunity for National Strategy (SNAI). In: *International Symposium on New Metropolitan Perspectives*. Springer, Cham, 2018. p. 13-21.
- RUSCHEINSKY, Aloisio. Informação, meio ambiente e atores sociais: mediação dos conflitos socioambientais. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 46, n. 3, p. 232-247, 2010.

- RUSCHEINSKY, Aloisio; TREIS, Manoella. Desastre ambiental, atores sociais, políticas públicas e espaços passíveis de participação. *Revista Psicologia Política*, v. 19, n. SPE, p. 173-198, 2019.
- SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL. Política Nacional de Defesa Civil. Disponível em: http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=6aa2e891-98f6-48a6-8f47-147552c57f94&groupId=10157 > Acesso em 07/09/2018.
- SILVA, M. Z., CAYRES, D. C., & SOUZA, L. A. M. Desastre socioambiental e Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) como instrumento de política pública. O caso da barragem de Fundão, MG. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, 19(2), 2019, p. 464-488.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006.
- SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas, in HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Ed.). *Políticas públicas no Brasil. Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 65-86, 2007.
- VALENCIO, N.; VALENCIO, A. O guardador do portal de Hades: elementos sociopolíticos para uma análise do enfrentamento institucional dos desastres no Brasil. IN: Valencio, N. (org). *Sociologia dos Desastres: construção, perspectivas e interfaces no Brasil*. Volume II. São Carlos: RiMa Editora. 2010