

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Marcela Alonso Ferreira

CASO COM NOTA DE ENSINO
EU SEI O QUE VOCÊS (NÃO) FIZERAM NO VERÃO PASSADO: DESAFIOS DA
GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS EM SÃO PAULO

SÃO PAULO
2019

Marcela Alonso Ferreira

CASO COM NOTA DE ENSINO

**EU SEI O QUE VOCÊS (NÃO) FIZERAM NO VERÃO PASSADO: DESAFIOS DA
GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS EM SÃO PAULO**

Trabalho Individual de Conclusão
apresentado à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação
Getulio Vargas, como requisito para a
obtenção do título de Mestre em Gestão e
Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Burgos

SÃO PAULO

2019

Marcela Alonso Ferreira

CASO COM NOTA DE ENSINO

**EU SEI O QUE VOCÊS (NÃO) FIZERAM NO VERÃO PASSADO: DESAFIOS DA
GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS EM SÃO PAULO**

Trabalho Individual de Conclusão
apresentado à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação
Getulio Vargas, como requisito para a
obtenção do título de Mestre em Gestão e
Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Burgos

Pareceristas:

Profa. Dra. Maria Alexandra Viegas Cortez
Da Cunha

Prof. Dr. Ciro Biderman

SÃO PAULO

2019

RESUMO

O presente caso de ensino aborda os desafios da gestão de riscos de desastres socioambientais no nível municipal, a partir do contexto da cidade de São Paulo. Com origens no processo de urbanização e manifestações recorrentes agravadas pelas mudanças climáticas, os desastres socioambientais são apresentados como problema multidimensional. Sem uma abordagem efetivamente integrada da gestão de tais riscos, o município se dedica principalmente às operações de resposta a ocorrências, centradas na Defesa Civil. O personagem principal apresenta um novo arranjo institucional para uma política de gestão de riscos de desastres socioambientais, que envolve a coordenação de uma política intersetorial, e busca apoio de lideranças políticas para sua implementação. Assim, o caso busca debater os desafios da implementação de políticas públicas intersetoriais, apresentando alternativas a serem debatidas em sala de aula.

Palavras-chave: Desastres socioambientais; políticas públicas; intersetorialidade; governos locais

ABSTRACT

This teaching case addresses the challenges of managing socio-environmental disaster risks at the municipal level, based on the context of the city of São Paulo. Socio-environmental disasters are presented as a multidimensional problem, with origins in the urbanization process and recurrent events, aggravated by climate change. Lacking an effectively integrated approach to the management of these risks, the municipality is mostly dedicated to disaster response operations, lead by the Civil Defence. The main character proposes a new institutional arrangement for a socio-environmental disaster risk management policy, which involves the coordination of an intersectoral policy and he seeks support of political leaders to implement it. Thus, the case seeks to debate the challenges of implementing intersectoral public policies, presenting alternatives to be discussed in the classroom.

Keywords: socio-environmental disasters; institutional capacities; public policies; local governments

SUMÁRIO

1. O CASO	6
2. NOTAS DE ENSINO	15
2.1 SINOPSE DO CASO	15
2.2 APLICAÇÃO E OBJETIVOS PEDAGÓGICOS	16
2.3 PERGUNTAS DE ESTUDO	16
2.4 ANÁLISE TEÓRICA	17
2.5 ROTEIRO DE DISCUSSÃO PROPOSTO	21
3. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	23

1. O CASO¹

“Neste ano vai ser diferente!” pensou Cláudio enquanto imprimia o documento que preparou, com o apoio de colegas de várias secretarias municipais como Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano, Habitação e Infraestrutura Urbana e Obras. “Ainda estamos no início da estação seca e a cidade sofreu muito com as enchentes e deslizamentos no início do ano. Tenho que conseguir convencer o prefeito que temos que nos organizar de forma permanente através implantação de um processo de gestão dos riscos ambientais no seu gabinete, onde a Defesa Civil é parte do processo. Se colocarmos em prática esse novo modo de governança, é capaz até que para os próximos períodos de chuvas já podemos obter alguns resultados.”

Naquele verão, entre 2016 e 2017, 10 pessoas morreram em deslizamentos, solapamentos, enxurradas e inundações na Região Metropolitana de São Paulo. A água tomou as principais avenidas da cidade de São Paulo, como a Avenida Prof. Luiz Ignacio de Anhaia Mello (Figura 1), Avenida do Estado, as avenidas marginais Pinheiros e Tietê, Avenida Aricanduva, Avenida 23 de Maio, entre outras (BOEHM, 2017). Logo em 16 de janeiro, foi registrado o maior volume de chuvas em um período de 24h por mais de 60 anos (115mm), causando o transbordamento de diversos cursos d'água, entre eles os córregos Franquinho, Tremembé e Paciência (GIAIMO, 2017). Na região metropolitana a situação era semelhante: em Francisco Morato, por exemplo, o grande volume (103,2mm) também causou inundações e deslizamentos de terra. Um dos casos ocorreu no bairro Jardim Silvia, onde a área em risco geológico já tinha sido interditada no ano anterior pela Defesa Civil do município, o que preveniu mortes (Figuras 2 e 3).

Diante de situações como essas, prefeitos e outros políticos normalmente apontam a dificuldade de ação diante de fenômenos de tal magnitude. “Choveu em um dia o esperado para o mês” ou justificativas similares são recorrentes – muito embora situações semelhantes já tenham ocorrido e, ao que tudo indica, voltarão a ocorrer (LIMA, 2019). Adicionalmente, os extremos de chuva são, na maioria dos casos, previstos pelos centros de monitoramento meteorológicos.

¹ O presente caso é inspirado no contexto da cidade de São Paulo. As situações retratadas e personagens foram desenvolvidos para este documento com fins didáticos.

Embora naquele ano as notícias tenham sido impactantes, não soaram como novidade para Cláudio, que assiste anualmente a essa situação se repetir, inclusive com casos ainda mais graves em termos de vidas perdidas. Aliás, a história das inundações e enxurradas nas cidades vem de longa data (Figura 4). Elas ocupam com mais frequência as páginas dos jornais, uma vez que normalmente ocasionam grandes congestionamentos que impactam o cotidiano de muitas pessoas, causam perdas materiais e, por vezes, mortes por afogamento. Os deslizamentos de terra, embora não apareçam tanto, tendem a ser ainda mais críticos em termos de vidas humanas. Um levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) aponta que, no período compreendido entre 1997 e 2016, 202 pessoas morreram na Região Metropolitana de São Paulo em decorrência de deslizamentos (AZEVEDO; RAMALHOSO, 2017). As vítimas são quase sempre pessoas de baixa renda que vivem em habitações precárias e informais em áreas de risco geológico.

Cláudio é funcionário de carreira da Prefeitura de São Paulo há mais de 25 anos e atuou em várias secretarias e, também, na Defesa Civil.

A Coordenação Municipal de Defesa Civil (COMDEC) é o principal órgão a atuar na gestão de riscos de desastres no município de São Paulo. O Sistema Municipal de Defesa Civil foi criado no município em 1978, “com a finalidade de coordenar as medidas permanentes de defesa destinadas a prevenir consequências nocivas de eventos desastrosos e a socorrer as populações e as áreas por esses eventos.” (SÃO PAULO, 1978b). Segundo o texto do decreto que institui o sistema, compete à Defesa Civil a realização de medidas “permanentes, quer preventivas, quer de socorro, quer assistenciais ou recuperativas” (SÃO PAULO, 1978a). Já na sua origem, a Defesa Civil era entendida como responsável pela coordenação dos órgãos públicos municipais ou não, privados e sociedade no sentido de realizar ações nos quatro momentos do ciclo do risco – prevenção, mitigação, resposta, recuperação (Figura 5).

Na prática, a COMDEC elabora e executa os Planos de Contingência, elaborados anualmente para definir a operacionalização de “ações preventivas, procedimentos emergenciais e de apoio assistencial e de ajuda humanitária, a serem adotados pelo Poder Público Municipal e pela comunidade, a fim de reduzir ameaças à integridade física dos munícipes e prevenir a possibilidade de perda de vidas humanas.” (SÃO PAULO, 2018a). A elaboração do plano faz parte das diretrizes da

Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, instituída pela Lei Federal nº 12.608/2012.

A atuação de Cláudio nas Ações Preventivas contribui, principalmente, nas primeiras etapas do ciclo da gestão de riscos – prevenção e mitigação. Para ele, no entanto, seria necessário fazer muito mais para efetivamente implementar uma política gestão de riscos de desastres no município, como ações estruturadas e sistemáticas para redução dos riscos, ênfase na prevenção e com forte diálogo junto às comunidades residentes em áreas de risco, além da coordenação dos atores feita por um ente empoderado para tal. Segundo ele, não há uma “visão” de gestão de riscos, apenas o foco na resposta aos desastres. Seu próprio escopo de trabalho – as ações preventivas – não é entendido como prioritário, não só em São Paulo como em muitas grandes cidades do Brasil.

De maneira geral, ações preventivas não apresentam continuidade nas cidades. Sua implementação, muitas vezes é motivada por ocorrências, como por exemplo o que aconteceu no Município de São Paulo, a partir do estabelecimento junto ao Ministério Público de um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta que estabeleceu diversas medidas, entre elas a contratação de geólogos e elaboração de mapeamento de risco geológico, realizado pelo IPT em 2010. Além da realização de vistorias e trabalho de campo contínuo, a partir de então a equipe técnica alocada na Coordenação das Subprefeituras também passou a orientar a realização de obras e intervenções nos territórios, a fim de mitigar riscos. Para Cláudio, ações como estas deveriam ser permanentes pois são suporte para o gerenciamento constante dessas áreas de riscos geológicos. Afinal, a redução substantiva de riscos envolveria transformações estruturais e ações contínuas, como por exemplo a ampliação da cobertura vegetal da cidade, a realocação da população residente em áreas de risco hidro e/ou geológico, o aprimoramento de medidas de gestão da drenagem urbana, entre outras ações a serem planejadas e implementadas de forma sistêmica e integrando várias pastas da administração municipal.

Em muitos municípios, além da ausência de ações contínuas e dos limitados recursos humanos técnicos, pouca atenção tem sido dada a este processo, especialmente quanto a ações preventivas e de redução de riscos. Apesar desse cenário, em todos os espaços de discussão, seja dentro do município, Conselhos Profissionais, Instituições de Ensino, Cláudio sempre buscou destacar a importância

da gestão de riscos como uma política contínua, que deveria ser realizada por uma instância municipal empoderada para tal.

“Estamos enxugando gelo” – desabafou em uma reunião do Comitê do Clima ocorrida alguns meses antes. Cláudio tinha sido convidado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente a apresentar o histórico da de gestão de riscos e discutir a importância da inserção deste tema na agenda de medidas de adaptação às mudanças climáticas. “Os municípios de maneira geral não estão preparados para os próximos verões, principalmente diante de eventos extremos!”, exclamou. “Em diversas cidades do país, seguimos assistindo a inundações ao longo das avenidas de fundo de vale, e deslizamentos atingindo as comunidades mais vulneráveis que vivem em situação precária em áreas de risco.”

De fato, o mapeamento realizado pelo IPT em 2010 que possuíam em mãos apontava 1.182 setores de risco no município de São Paulo, em aproximadamente 14,6 km² distribuídos de forma desigual no território municipal: a maior concentração ocorre na zona sul, onde estão localizadas 42% das moradias ameaçadas (Figura 6). Mais da metade das áreas de risco são irregulares e não contam com cadastro de uso do solo. Entre as demais, o uso predominante é horizontal residencial de baixo padrão. Reforçando o quadro de vulnerabilidade das áreas de risco, cerca de 96% dos domicílios nesses setores possuem renda de até dois salários mínimos, sendo a maior parte com renda inferior a um salário (SÃO PAULO, 2018b).

“De alguma forma, todos nós lidamos com questões relacionadas à gestão de riscos, às vezes sem sabermos”, frisou uma das funcionárias da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. “Progressivamente o tema vem sendo reconhecido, como no último PDE”, mencionou, fazendo referência ao Plano Diretor Estratégico publicado em 2014, que passou a incorporar o mapeamento de áreas de risco geológico e a carta geotécnica de aptidão à urbanização.

“No nosso caso, o tema vem sumindo da agenda”, retrucou a funcionária da Secretaria Municipal de Habitação. “Antes tínhamos um grande programa habitacional para recuperar as áreas de risco através da recuperação das áreas e implantação de conjuntos habitacionais.” Após certa discussão entre os participantes, a reunião apontou para linhas de ação em diferentes áreas no sentido de construir adaptações às mudanças climáticas, priorizando a assistência à população mais vulnerável do município e residente das áreas de risco. “Vamos ver se conseguimos seguir com essa agenda”, disse a representante da Secretaria Municipal do Verde e Meio

Ambiente, “as discussões desse Comitê têm sido muito produtivas e o Secretário está apoiando o desenvolvimento das iniciativas”. Se a coordenação entre secretarias era bem vista pelo Secretário Municipal do Verde e Meio Ambiente, o mesmo não necessariamente poderia ser dito para as demais áreas. “As propostas de ação que identificamos são ótimas, o difícil vai ser convencer os Secretários a sentarem todos na mesa para dividir responsabilidades”, lembrou a funcionária da Secretaria Municipal de Habitação.

Foi a partir de reuniões como essa, realizada meses antes, que Cláudio elaborou a proposta de criação de um Grupo Permanente de Gestão de Áreas de Risco, que reuniria representantes de diferentes órgãos responsáveis por estabelecer uma política permanente de gerenciamento de risco e sua governança. O grupo atuaria no monitoramento de riscos e contingência, adaptação às mudanças climáticas, planejamento e monitoramento do uso e ocupação do solo, acompanhamento de intervenções e obras, gestão da informação, comunicação e discussão de avanços legais na temática integrando as pastas da administração municipal.

A ideia de Cláudio era, portanto, reunir as diferentes áreas envolvidas com riscos de desastres e realizar um trabalho integrado e permanente. Na proposta, fariam parte do grupo as Secretarias Municipais de Governo, Subprefeituras, Assistência e Desenvolvimento Social, Segurança Urbana (mais especificamente, a COMDEC e Guarda Civil Metropolitana), Infraestrutura Urbana e Obras (nesse caso, o Centro de Gerenciamento de Emergências), Habitação, Verde e Meio Ambiente, Saúde e Desenvolvimento Urbano, além do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) através do Laboratório de Riscos Ambientais (LARA).

A proposta deixava em aberto, entretanto, quem seria responsável pela coordenação da política, uma vez que esta era uma decisão política sensível. Eram três os cenários possíveis: (i) a Secretaria de Governo – a mais próxima do prefeito – assumir o protagonismo e coordenação da política; (ii) o locus institucional da política ficar em uma das Secretarias – como Subprefeituras, Infraestrutura Urbana e Obras ou Desenvolvimento Urbano; ou então (iii) a manutenção na Defesa Civil da coordenação das ações gestão de riscos de desastres, buscando ampliar as ações de prevenção e capacidade de coordenação intersetorial.

Cláudio aproveitou a ocasião da reunião com o Coordenador da Defesa Civil e outras autoridades para apresentar sua proposta. A pauta da reunião era o balanço

da execução do recém-concluído Plano de Contingência para as Chuvas de Verão e as ações a serem realizadas no próximo ciclo. Considerando as ocorrências daquele ano, estava certo de que o arranjo desenhado seria incorporado entre as providências a serem tomadas. Depois de uma longa reunião, entretanto, esse não foi o entendimento das autoridades presentes, sendo a proposta descartada.

O que ainda poderia Cláudio fazer para promover uma melhor gestão de riscos de desastres socioambientais no município?

Figura 1. Alagamento na entrada da Estação Oratório do metrô, na Vila Prudente, zona leste de São Paulo Ludmilla Souza/Agência Brasil.

Fonte: agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-02/dois-corregos-transbordam-em-sao-paulo-e-alagam-ruas-da-zona-leste-da-capital



Figura 2. Vista da área atingida por deslizamento de terra em Francisco Morato, Região Metropolitana de São Paulo, 2017.

Fonte: Google Earth.



Figura 3. Foto de satélite de área atingida por deslizamento de terra em Francisco Morato, Região Metropolitana de São Paulo, 2017.

Fonte: Google Earth.

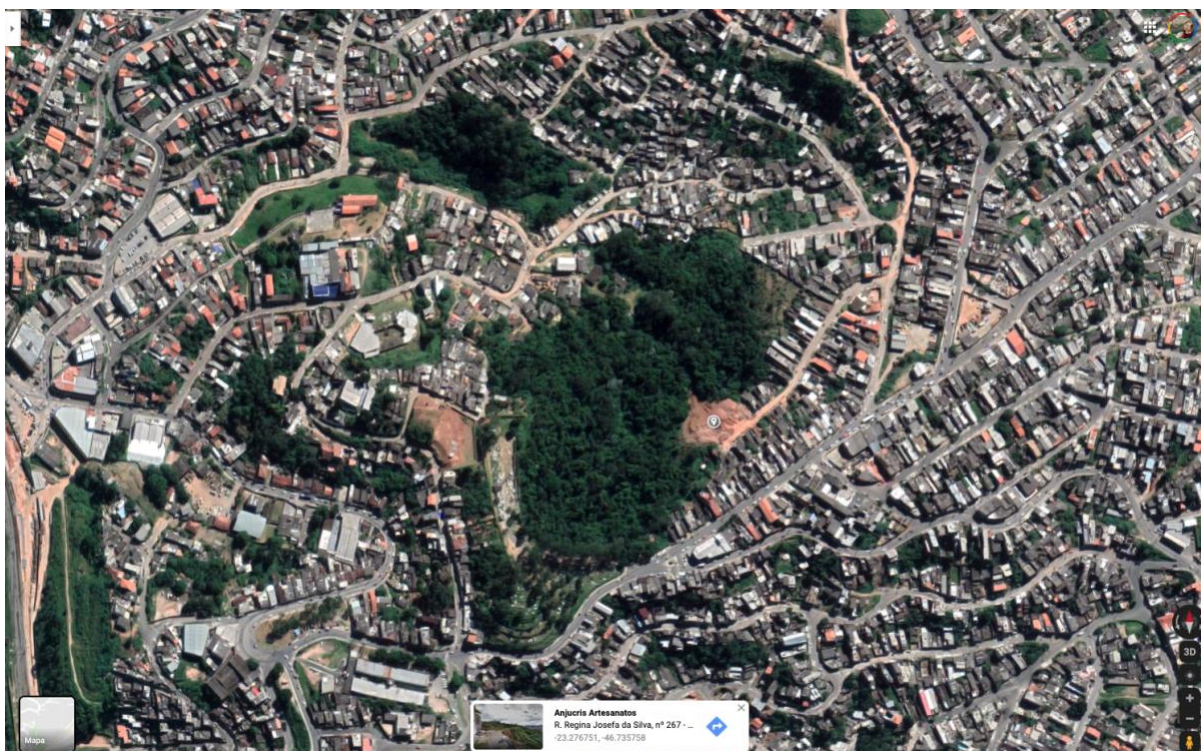


Figura 4. Inundação em área próxima ao Rio Pinheiros em 1918.
Foto: Autor desconhecido. Acervo do Museu da Cidade de São Paulo.

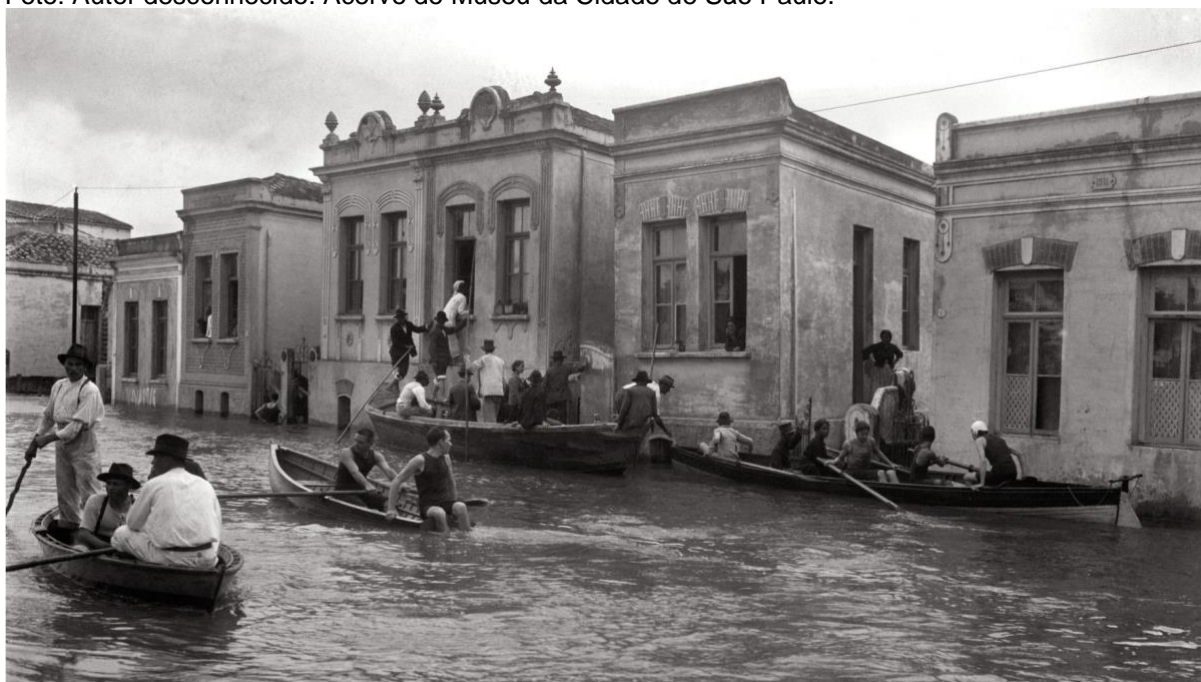


Figura 5. Ciclo de gestão de riscos de desastres.

Fonte: Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Capacitação em gestão de riscos. 2. ed. Porto Alegre : Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

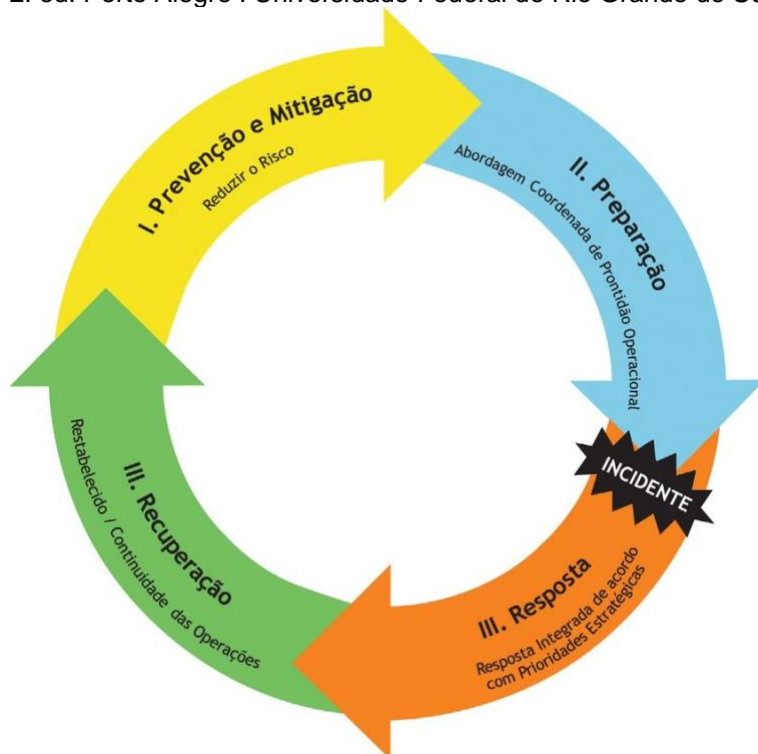
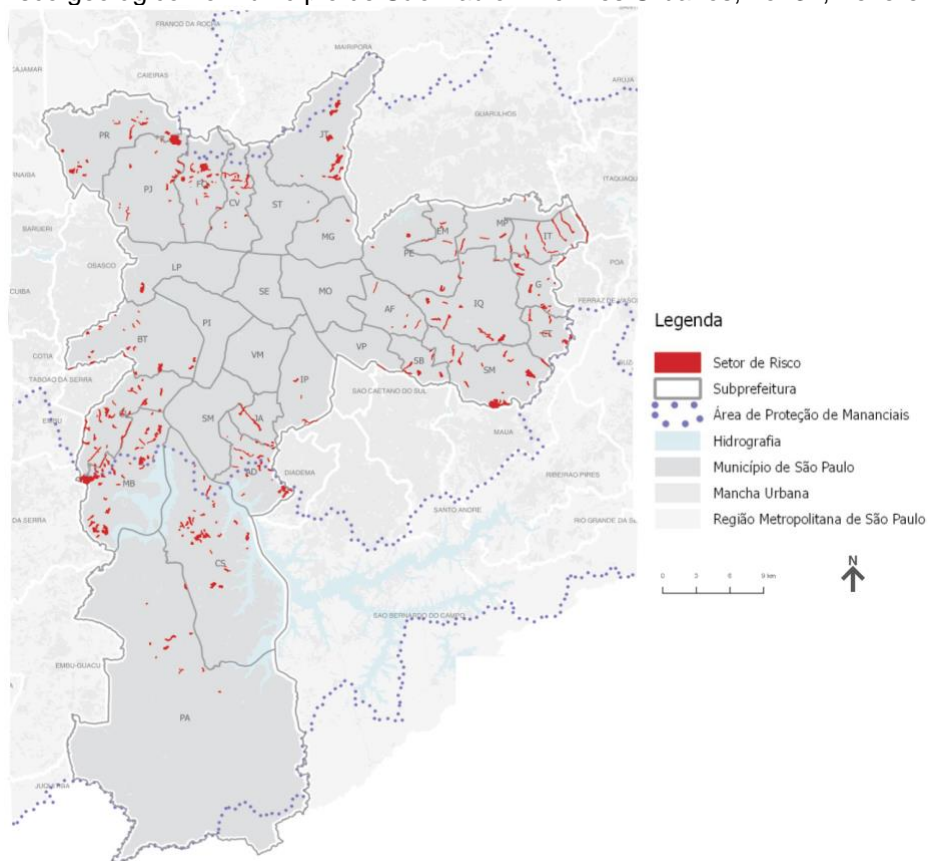


Figura 6. Áreas de risco geológico - Município de São Paulo

Fonte: SÃO PAULO (Cidade). (2018b) Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. Áreas de risco geológico no município de São Paulo. Informes Urbanos, no. 31, Fevereiro 2018.



2. NOTAS DE ENSINO

2.1 SINOPSE DO CASO

O caso aborda a complexidade e os desafios relacionados à política pública de gestão de riscos de desastres no município de São Paulo, a partir da história de um técnico funcionário de carreira, que busca uma oportunidade para propor novas práticas. O personagem principal, Cláudio, atua na Defesa Civil do município. Ele tem se frustrado ao assistir, simultaneamente, aos desastres recorrentes na cidade e à desmobilização das equipes e ações voltadas à redução de riscos, enquanto uma gestão integrada dos riscos nunca chegou a tomar forma, na sua opinião.

O caso demonstra que os riscos de desastres socioambientais nas grandes cidades brasileiras têm origem no processo de ocupação – formal e informal – do território urbano. Da canalização dos rios e impermeabilização das áreas de várzea, passando pela implantação de avenidas de fundo de vale até a expansão dos assentamentos informais sobre áreas de risco geológico, o histórico da ocupação do território de São Paulo resulta hoje num problema multidimensional para a gestão urbana. A intensificação das chuvas e ameaças naturais provocadas pelas mudanças climáticas constituem um fator que se agrava ano após ano.

Sem uma abordagem efetivamente integrada da gestão dos riscos de desastres socioambientais, a Prefeitura limita suas ações ao escopo de ação da Defesa Civil do município. O órgão conta com estrutura limitada e uma visão voltada à preparação e resposta a ocorrências, com resgates e remoções, isto é, focada em mitigar os danos dos desastres, não em preveni-los ou reduzir riscos. Tal visão é endossada pela liderança do órgão, normalmente exercida por militares, cuja atuação tende enfatizar a excelência nessas operações, em detrimento da articulação com outras pastas da administração para redução de riscos.

Assim, o caso problematiza a formulação e implementação de políticas públicas, abordando as dimensões da gestão de riscos de desastres e os desafios da coordenação intersetorial. Ao resgatar o histórico da política pública no município também faz referência à formação da agenda da gestão de riscos e aos momentos de entrada do problema na agenda governamental. A forma de atuação do personagem principal, por sua vez, remete ao conceito de empreendedor de políticas

públicas, uma vez que busca em diferentes fóruns, avançar uma agenda de gestão de riscos de desastres, com ênfase na prevenção.

O caso é concluído com a tentativa frustrada de Cláudio buscar apoio político para sua proposta de novo arranjo institucional para a gestão de riscos de desastres socioambientais no município durante uma reunião de balanço do Plano de Contingência para as chuvas de Verão.

2.2 APLICAÇÃO E OBJETIVOS PEDAGÓGICOS

O caso pode ser aplicado para discussão de temas relacionados à análise de políticas públicas, como intersectorialidade, agenda, implementação, governança e empreendedores de políticas públicas. Além disso, é possível a utilização do caso para abordar temas nas áreas de ciências ambientais, sociologia das organizações e planejamento urbano e regional.

Na aplicação sugerida a seguir, destaca-se o tema da intersectorialidade e implementação de políticas públicas. Assim, os principais objetivos pedagógicos do caso são:

- Sensibilizar os alunos sobre a complexidade de problemas públicos como os riscos de desastres socioambientais
- Discutir os desafios de uma abordagem intersectorial de políticas públicas, explorando aspectos relacionados ao arranjo institucional e governança
- Discutir os desafios de ordem técnica, política e institucional na implementação e monitoramento de políticas públicas

2.3 PERGUNTAS DE ESTUDO

- Quais fatores – climáticos, históricos e relacionados à urbanização – contribuem para a existência de riscos de desastres no município?
- Por que o município tem dificuldade em diminuir as ocorrências de deslizamentos, enxurradas e inundações?
- De que forma os diferentes setores da administração pública municipal podem atuar para redução e prevenção de desastres?
- Quais os desafios políticos e administrativos para criar um arranjo institucional adequado para uma política voltada a um problema multidimensional, como a gestão de riscos de desastres?

- Em que medida o lócus institucional pode influenciar a implementação de políticas públicas?

2.4 ANÁLISE TEÓRICA

“A ciência tem disciplinas, a universidade tem departamentos, o governo tem setores, porém, a realidade tem problemas” (ALMEIDA FILHO apud PIRES, 2016)

O referencial teórico aqui apresentado enfoca a literatura no tema da intersectorialidade em políticas públicas, abordando-o a partir de visões complementares. Conforme mencionado no item 2. Aplicação e Objetivos Pedagógicos há outras abordagens que poderão ser adotadas na aplicação do caso, acompanhadas de bibliografia específica.

Intersectorialidade como conceito e operação

A intersectorialidade emerge na literatura e nas políticas públicas como forma de lidar com problemas *complexos* (ou *malditos*), isto é, fenômenos com múltiplas facetas e dimensões, causado por fatores diversos e que muitas vezes interagem entre si. Para Brugué, a intersectorialidade emerge “como instrumento e perspectiva para fazer frente ao enfrentamento de ‘problemas malditos’ (*wicked problems*)” (BRUGUÉ, 2010 apud BRONZO; COSTA, 2012). Os dois exemplos mais paradigmáticos são o enfrentamento da pobreza e o desenvolvimento da primeira infância.

A intersectorialidade pode ser entendida a partir da dimensão conceitual, isto é, como forma de compreender a realidade e conceber um problema, e também a partir da dimensão institucional ou organizacional, isto é, como estratégia operacional para lidar com problemas (BRUGUÉ, S/A apud BRONZO, 2007). A própria emergência da intersectorialidade nas políticas públicas demonstra essa dupla dimensão: a partir da compreensão da pobreza como fenômeno multidimensional (socioeconômico, cultural, familiar, com questões temporais, etc), são desenvolvidas estratégias de gestão que demandam a interação entre processos institucionais e setores. Diante desse cenário, ganham importância a coordenação institucional e governança (BRONZO, 2007).

Para Bronzo e Costa (2012), a análise da intersectorialidade pode ser feita a partir do nível de articulação e comunicação entre os diversos setores sociais, de forma que a construção do arranjo intersectorial pode se dar:

- No âmbito da decisão política, isto é, através dos consensos e pactuações, enfrentando a setorialização;
- No âmbito institucional, com alterações nas estruturas e mecanismos; e
- No âmbito operativo das políticas, por meio de alterações nos processos e metodologias de trabalho, com adoção de posturas mais cooperativas.

Ao analisar a intersectorialidade enquanto estratégia de organização e gestão das políticas públicas, os autores também propõem a abordagem em três níveis:

- Abordagem intersectorial em todo o ciclo: corresponde ao nível mais intenso de intersectorialidade, implica necessidade de maior capacidade institucional e de gestão, maiores conflitos e problemas de implementação
- Abordagem intersectorial na formulação e execução setorial
- Planejamento estratégico intersectorial, mas desenho e gestão das políticas realizados setorialmente

Intersectorialidade na implementação de políticas públicas

Há certo consenso na literatura de que as estruturas burocráticas tradicionais, especializadas em termos de conhecimento e funções e hierárquicas quanto à sua organização, impõem desafios à operacionalização da intersectorialidade (PIRES, 2016).

Pires (2016) aborda a operacionalização da intersectorialidade a partir das capacidades institucionais e dois de seus elementos: arranjos e instrumentos. O autor entende a intersectorialidade como “desafio para a ação governamental que demanda arranjos e instrumentos que precisam ser construídos com a intenção de superar estruturas administrativas setorializadas e produzir articulação e cooperação entre os distintos atores envolvidos na produção de políticas públicas.” (PIRES, 2016, p.67). A partir da abordagem da sociologia da ação pública, o autor examina casos e conclui que “a ação intersectorial é algo a ser continuamente produzido e cuja produção demanda arranjos e instrumentos que organizem a ação coletiva dos atores envolvidos.” (Ibid., p. 78).

Os diferentes autores aqui citados problematizam a implementação de políticas públicas intersetoriais, apontando desafios e obstáculos.

Bronzo e Costa (2012) defendem que o legado das políticas prévias e o contexto política, tecnológica e institucionalmente estruturados influenciam a atuação intersetorial, uma vez que geram resistências a mudanças. Para os autores, os problemas de implementação são, em grande medida, problemas de coordenação, exigindo desenho e operação de mecanismos para coordenação de políticas. “Em uma estrutura vertical, a hierarquia é o que distribui e coordena as tarefas; nas aproximações intersetoriais a confiança deveria ter também um papel de relevo” (BRONZO; COSTA, 2012, p. 75).

Pires (2016), por sua vez, aponta que a materialização da intersectorialidade demanda a mobilização de atores e sustentação de fluxos de colaboração e interação contínuas. O autor destaca como principais desafios à intersectorialidade na implementação de políticas públicas:

- A resistência e corporativismo burocrático;
- A ausência de linguagem e bases de conhecimento comuns;
- A construção de uma visão intersectorialmente compartilhada;
- Heterogeneidades, déficit de confiança e capacidades institucionais assimétricas.

Bichir e Canato (2019) trazem contribuições a partir da análise de três casos que demonstram ser “grande a distância entre as expectativas de integração intersectorial e o que se consegue implementar” (BICHIR; CANATO, 2019, p. 261). As autoras problematizam a eficiência da intersectorialidade a partir de sua efetivação, ou seja, quando as políticas são implementadas. De partida, apontam a maior complexidade e diversidade de atores como fatores que trazem mais conflitos e dificuldades de coordenação – o que muitas vezes é subestimado na formulação. As autoras propõem ampliar o escopo da literatura sobre intersectorialidade de forma a abordar aspectos relevantes verificados empiricamente. Entre eles, destacam a dimensão da política como essencial para a produção e implementação de políticas intersectoriais.

Assim, as autoras propõem que a análise da implementação considere dinâmicas intra e interorganizacionais a partir dos seguintes eixos:

- Grau de centralidade na agenda política municipal;
- Desenho e expectativas de intersetorialidade;
- Setores governamentais e atores não governamentais envolvidos nas ações, bem como suas relações formais e informais;
- Formato dos arranjos de coordenação e implementação;
- Tipos de ações desenvolvidas;
- Dimensões políticas, disputas e principais desafios; e
- Outros aspectos determinantes da intersetorialidade.

Lócus institucional

Nos arranjos de implementação de políticas públicas, especialmente aqueles que envolvem múltiplos agentes (*stakeholders*), a função de “orquestração” é destacada como um fator relevante para a implementação. Este papel pode ser definido como:

Orchestration is a mode of governance by which an “orchestrator” enables other actors (the “intermediaries”) to cooperate and achieve common goals. The orchestrator has no direct control over the intermediaries but exerts influence through facilitative measures (Klingebiel and Paulo, 2015:3 apud FOWLER; BIEKART, 2017).

Fowler e Biekart (2017) argumentam que o lócus institucional (*institutional location*) do órgão responsável pela orquestração ou interlocução, isto é, o ponto focal da política pública, impacta na efetividade da sua implementação. A partir de uma análise de casos de iniciativas de múltiplos agentes (*multi-stakeholder initiatives*), os autores destacam que o lócus institucional para implementação deve ser adaptado conforme o contexto, não existindo uma fórmula pré-definida. São diversos os fatores que devem ser levados em conta nesse caso, como as fontes e o controle de recursos, poder, capacidades instaladas, comunicação.

2.5 ROTEIRO DE DISCUSSÃO PROPOSTO

2.5.1 Abordagem intersetorial

Num primeiro momento, o objetivo é sensibilizar os alunos quanto à multidimensionalidade dos desastres socioambientais e estimular a interação inicial. Sugere-se, assim, iniciar com um breve *brainstorming* sobre os fatores que contribuem para os riscos de desastres socioambientais em cidades e por que a administração pública municipal tem dificuldade em reduzi-los². Cabe destacar que as ocorrências de desastres socioambientais no país são, majoritariamente, previsíveis.

Também se pretende discutir, no início, de que maneira as estruturas organizacionais, as políticas públicas e corpo técnico e político operam, contribuindo (ou não) para a gestão de riscos de desastres. Assim, a partir das Secretarias elencadas na proposta de Cláudio, pretende-se levantar junto aos alunos múltiplos fatores que contribuem para a ocorrência de desastres socioambientais e de que forma os governos locais podem atuar para preveni-los. No quadro abaixo foram listadas as Secretarias e algumas das respostas esperadas quanto a sua atuação.

De que forma cada Secretaria pode atuar na gestão de riscos de desastres?	Respostas esperadas
Secretaria do Governo Municipal	Coordenação, mobilização das outras secretarias, comunicação, políticas de prevenção e mitigação de riscos
Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	Assistência a vítimas de desastres socioambientais, sensibilização e comunicação
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano	Regulação do uso e ocupação do solo, políticas de prevenção e mitigação de riscos
Secretaria Municipal de Habitação	Provisão habitacional voltada a moradores de áreas de risco, políticas de prevenção e mitigação de riscos
Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras	Drenagem urbana, obras de estabilização e contenção de encostas, canalização de córregos, políticas de prevenção e mitigação de riscos
Secretaria Municipal de Saúde	Comunicação e prevenção de doenças
Secretaria Municipal de Segurança Urbana	Operações de resgate, simulados
Secretaria Municipal de Subprefeituras	Ação local, comunicação, sensibilização, políticas de prevenção e mitigação de riscos
Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente	Plantio e conservação de áreas verdes

² Neste tópico, caberia ainda abordar a “não ação” pública e os diferentes motivos que levam gestores a não atuar num determinado problema (McConnell, Hart, 2019).

2.5.2 Arranjos institucionais

A segunda seção proposta visa estimular os alunos a discutir a proposta elaborada por Cláudio e as alternativas possíveis quanto ao arranjo institucional para o programa de gestão de riscos de desastres. Sendo o ponto crítico do caso, sugere-se que seja a seção mais longa e aprofundada.

Uma vez feita uma discussão introdutória sobre os problemas e organização institucional, apresentada na seção anterior, nesta etapa recomenda-se conduzir a discussão abordando o referencial teórico. Assim, a partir das ideias e propostas surgidas, podem ser discutidos os conceitos de intersectorialidade e os desafios apontados pela literatura para arranjos de implementação de políticas intersectoriais, incluindo o papel do lócus institucional.

A discussão pode ser dividida em duas etapas. Na primeira, sugere-se a divisão em grupos que apresentem e defendam cada uma das alternativas quanto à coordenação da política – (i) Secretaria do Governo Municipal; (ii) Secretaria Municipal de Subprefeituras, Infraestrutura Urbana e Obras ou Desenvolvimento Urbano; ou então (iii) Defesa Civil - Secretaria Municipal de Segurança Urbana. Os grupos poderão debater vantagens e desvantagens de cada uma das alternativas considerando desafios políticos, técnicos e administrativos de cada uma. Assim, devem ponderar, por exemplo, a vantagem de a política ser coordenada por uma secretaria mais próxima ao prefeito (Secretaria do Governo) vis-à-vis a disputa das diferentes pautas por esse espaço. No caso da Defesa Civil, por exemplo, pode ser discutida sua capacidade de coordenar as diferentes áreas como contraponto ao envolvimento já existente com a questão dos desastres.

Em seguida, sugere-se um debate aberto para levantar hipóteses sobre os motivos que levaram a proposta a não ser aceita e quais as alternativas que restam para Cláudio.

2.5.3 O desdobramento do caso

Na última seção, propõe-se apresentar o desdobramento do caso, suscitando um debate em que podem ser comparadas as propostas dos alunos com os acontecimentos que sucederam a reunião.

A minuta de decreto com a proposta de reorganização do Sistema da Defesa Civil Municipal, apresentada por Cláudio foi rejeitada, reiterando-se a

prioridade da COMDEC de realizar operações de resposta a desastres. Ainda assim, na configuração vigente da gestão de riscos a COMDEC é o principal órgão a atuar na área e se apresenta como órgão coordenador. A redução de riscos e prevenção ficaram, novamente, em segundo plano.

Entretanto, a busca de Cláudio por institucionalizar uma estrutura voltada à gestão integrada dos riscos não cessou por ali. A participação dele em outros fóruns de debate e comunidades de políticas públicas contribuiu para a proposição de um plano de gestão de riscos e governança regional para o tema, no âmbito do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) para a Região Metropolitana de São Paulo. O conteúdo da proposta foi debatido no âmbito da recém-criada Câmara Temática Metropolitana para a Gestão de Riscos Ambientais Urbanos. Neste fórum, legitimado pelo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, foi elaborada a proposta a muitas mãos, contando com técnicos funcionários públicos, pesquisadores e outros especialistas e o resultado foi incorporado na minuta do projeto de lei do PDUI. Assim, é nesse novo dispositivo legal que Cláudio aposta suas esperanças de efetivar um novo modelo de gestão de riscos e desastres pelos municípios da Grande São Paulo.

3. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Os elementos apresentados foram obtidos por meio de entrevistas com o personagem principal do caso, por peças legais e matérias de jornal e referências bibliográficas, apresentadas a seguir .

AZEVEDO, Guilherme; RAMALHOSO, Wellington. Deslizamentos de terra mataram 202 pessoas nos últimos 20 anos na Grande SP. UOL. São Paulo, 31/01/2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/01/31/deslizamentos-de-terra-mataram-202-pessoas-nos-ultimos-20-anos-na-grande-sp.htm> Acesso em: 04/10/2019

BICHIR, Renata; CANATO, Pamela. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. in Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2019.

BOEHM, Camila. Córregos e rios transbordam em São Paulo e alagam ruas da capital. Agência Brasil, São Paulo, 24/02/2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-02/dois-corregos-transbordam-em-sao-paulo-e-alagam-ruas-da-zona-leste-da-capital> Acesso em: 04/10/2019.

BRONZO, Carla. "Intersectorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza". XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas, 2007.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; BRONZO, Carla. Intersectorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, p. 50-81

GIAIMO, Maira Di. São Paulo tem maior chuva/24h em janeiro em 68 anos. Climatempo, São Paulo, 16/01/2017. Disponível em: <https://www.climatempo.com.br/noticia/2017/01/16/semana-com-tempo-instavel-em-sp-6585> Acesso em: 04/10/2019

LIMA, Juliana D. de. O papel do poder público quando a chuva de um mês cai em um dia. Nexo. São Paulo, 12/03/2019. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/03/12/O-papel-do-poder-p%C3%BAblico-quando-a-chuva-de-um-m%C3%AAs-cai-em-um-dia> Acesso em: 04/10/2019

FOWLER, A; BIEKART, K. Multi-Stakeholder Initiatives for Sustainable Development Goals: The Importance of Interlocutors. Public Administration & Development. 37, 2, 81-93, Maio, 2017.

MCCONNELL, A.; HART, P. Inaction and public policy: understanding why policymakers 'do nothing'. Policy Sciences. 52, 4, 645-661, Dezembro, 2019. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-019-09362-2> Acessado em: 22/11/2019.

PIRES, Roberto R. C. "Intersectorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública" in Macedo, Juliana M.; Xerez, Flávia H. S.; Lofrano, Rodrigo. (orgs.)

Cadernos de Estudos: Desenvolvimento social em debate. n.16. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016.

SÃO PAULO (Cidade). (2018a) Secretaria Especial de Comunicação. Plano Chuvas de Verão compreende ações preventivas e emergenciais. São Paulo, 21/12/2018. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/plano-chuvas-de-verao-compreende-acoes-preventivas-e-emergenciais> Acesso em: 04/10/2019.

SÃO PAULO (Cidade). (2018b) Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. Áreas de risco geológico no município de São Paulo. Informes Urbanos, no. 31, Fevereiro 2018. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/IU_Risco_2018_REV.pdf Acesso em: 04/10/2019

SÃO PAULO (Cidade). Decreto no. 15.191 de 7 de agosto de 1978. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Defesa Civil. São Paulo, 1978a.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto no. 15.539 de 7 de agosto de 1978. Dá nova redação aos artigos 1º, 4º, 8º, 9º e 12 do Decreto nº 15.191, de 7 de agosto de 1978.. São Paulo, 1978b.