

## **Nota pedagógica**

# **As enchentes em Santa Catarina e o aprendizado em políticas públicas**

*Elaborado por Paulo Cesar Vaz Guimarães*  
(2012)

### **Sinopse do caso**

O estudo de caso aborda o gerenciamento das crises decorrentes do fenômeno das inundações no Vale do Itajaí, em Santa Catarina. Na narrativa apresentada, há informações sobre a evolução da ocupação do território e os respectivos desdobramentos na dinâmica ambiental, com ênfase nas ações que o setor público adotou para enfrentar os desastres. Os eventos climáticos ocorridos em 2008 e 2011 são detalhados, com o objetivo de caracterizar a prevenção e a capacidade de resposta que o governo e a sociedade demonstraram.

### **Objetivo de aprendizagem**

A leitura do caso permite destacar aspectos essenciais na gestão pública, tais como o papel do risco no ciclo das políticas públicas, as coordenações intra e intergovernamentais, as arenas decisórias, o alcance do planejamento e a relação com a sociedade. O fio condutor que une as diferentes possibilidades visa capacitar o olhar dos participantes para a incerteza no agir governamental e as implicações para a gestão de crises.

### **Questões orientadoras**

Para debater o gerenciamento de crise na gestão pública e o papel da incerteza, propõem-se atividades para problematizar as questões abaixo, lembrando que as estratégias devem considerar o perfil do mediador e o tempo disponível. Caso exista restrição de horário, sugere-se que a turma seja dividida em grupos de até 10 pessoas para uma conversa livre, que dure entre uma hora e uma hora e trinta minutos, na qual cada um traga sua experiência pessoal e não fique restrito aos

elementos do caso. Ao término, o relator escolhido deverá apresentar as opiniões aos demais grupos. Havendo maior disponibilidade, o esboço de discussão a seguir elencado pode ser observado.

- Como o aparato público decide qual o risco para os diferentes segmentos da sociedade?

Uma questão básica naquilo que alguns autores denominam “sociedade de risco” está na capacidade de os atores sociais identificarem quais riscos são aceitáveis. Os estudos demonstram que a percepção do que é “risco” e sua relevância varia entre pessoas e grupos e, o mais das vezes, o Estado é quem arbitra as querelas.

Atividades propostas:

1. Dividir a turma em grupos de até 10 pessoas, estipulando um papel para cada um. Em função do número de grupos, selecionar entre, por exemplo, prefeito, governador, líder de associação de moradores em área de invasão próxima ao rio, dono de grande comércio, dono de comércio informal, empresário da construção, secretário de habitação, secretário de meio ambiente, secretário da defesa civil (pode ser municipal, estadual e nacional), dirigente do comitê de bacia, dirigente da agência de bacia.

2. Cada grupo deverá identificar o que considera risco, tanto no passado quanto no presente, e qualificá-lo (os adjetivos são de livre escolha).

3. Os representantes de cada grupo devem manifestar opinião sobre os riscos que afetaram e afetam a região. Após as exposições, cada grupo terá vinte minutos para preparar os argumentos diante do que os demais falaram.

4. Os representantes de cada grupo deverão formar um círculo e defender o ponto de vista de seu personagem, com a mediação do instrutor.

- Como a variável poder é assimilada no desenho e implementação das políticas públicas?

A sucessão de situações limites no Vale do Itajaí ilustra como as crises abrem janelas de oportunidade para a disputa por recursos, quando alguns ganham e outros perdem. Por exemplo, quando obras são feitas sem que sua existência venha a contribuir para a solução do problema das inundações, ou, então, quando os loteamentos irregulares não são coibidos.

Atividades propostas:

1. Dividir a turma em grupos de até 10 pessoas e distribuir o documento formal de uma política pública. Em função do número de grupos, selecionar entre, por exemplo, Política Nacional de Recursos

Hídricos, Política Nacional de Resíduos Sólidos, Política Nacional de Meio Ambiente, Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

2. Solicitar que os grupos avaliem se o teor da política aborda o conflito e a assimetria de disponibilidade de recursos/poder. A partir das conclusões, discutir como a questão dos conflitos aflorou, ou não, no caso estudado.

3. Cada grupo apresenta suas opiniões para os demais.

- Como o regime federativo determina a possibilidade de inovações na ação governamental?

O debate sobre o pacto federativo é recorrente no contexto brasileiro e a experiência do Vale do Itajaí é rica ao desnudar a ação dos três níveis de governo em um território circunscrito. Seja na predominância de interesses particulares, como o obstáculo interposto pelo ministro de Viação e Obras em favor dos donos de terra, seja na dependência de recursos financeiros, as relações intergovernamentais estão presentes e podem limitar ou alargar as possibilidades de resolução.

Atividades propostas:

1. Dividir a turma em grupos de até 10 pessoas e estabelecer que cada um seja ou governo federal, ou estadual ou municipal.

2. Solicitar que cada grupo repasse o caso e crie uma argumentação de que os problemas enfrentados com as inundações são de responsabilidade dos outros dois níveis de governo.

3. Cada grupo apresenta suas opiniões para os demais.

- Como surgem espaços fortalecidos de participação e controle social?

Os sistemas político-administrativos instituídos para as políticas públicas, em especial para a área social, usualmente criam espaços de participação da sociedade. Avanços são notados; todavia, os percalços são de grande envergadura.

Atividades propostas:

1. Dividir a turma em grupos de até 10 pessoas e distribuir o documento formal de uma política pública. Em função do número de grupos, selecionar entre, por exemplo, Política Nacional de Recursos Hídricos, Política Nacional de Resíduos Sólidos, Política Nacional de Meio Ambiente, Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

2. Solicitar que os grupos avaliem os espaços de participação social, procurando identificar a forma de representação, o processo decisório e os instrumentos de implementação. A partir das conclusões, discutir a potência do desenho para o fortalecimento da democracia.

3. Cada grupo apresenta suas opiniões para os demais.

- A fragmentação burocrática baseada na especialização do conhecimento permite ganhos ou é um empecilho para a ação governamental?

O reducionismo do pensamento da modernidade encontrou um obstáculo significativo diante da complexidade da ação governamental. O caso estudado apresenta, à exaustão, informações a respeito das dificuldades de abordar os fenômenos sociais a partir de lentes que recortam os acontecimentos em função do conhecimento especializado.

Atividades propostas:

1. Dividir a turma em grupos de até 10 pessoas e distribuir o documento formal de uma política pública. Em função do número de grupos, selecionar entre, por exemplo, Política Nacional de Recursos Hídricos, Política Nacional de Resíduos Sólidos, Política Nacional de Meio Ambiente, Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.
  2. Distribuir para leitura o texto de Lodge (2009)<sup>1</sup>.
  3. Solicitar que os grupos procurem explicar as inundações no Vale do Itajaí pela perspectiva exclusiva da política que receberam. Na análise deverão utilizar o modelo de regulação calcado no tripé: definição de padrões, monitoramento e estímulo para mudança de comportamento. A partir das conclusões, discutir a potência do desenho para a resolução do problema.
  4. Cada grupo apresenta suas opiniões para os demais.
- Quais os determinantes para favorecer o aprendizado nas políticas públicas?

Esta é a pergunta que procura estimular a síntese por parte dos participantes. Em razão dessa natureza, considera-se mais produtivo dar maior liberdade e tempo para a reflexão. Propõe-se, então, que os participantes, individualmente, escrevam um texto, de duas a cinco páginas, para ser entregue dois dias depois do término do curso, a partir do mote: “Aprendizado nas políticas públicas: reflexões sobre as inundações no Vale do Itajaí”.

---

## Notas

<sup>1</sup> LODGE, M. (2009) ‘The Public Management of Risk’, *Review of Policy Research*, 26(4): pp. 395-408.