

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
NÍVEL MESTRADO**

MANOELLA CARÁ TREIS

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS NO VALE DOS
SINOS: O CASO DA VILA PALMEIRA**

SÃO LEOPOLDO

2019

MANOELLA CARÁ TREIS

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS NO VALE DOS
SINOS: O CASO DA VILA PALMEIRA**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Ciências
Sociais, pelo Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais da Universidade do Vale do
Rio dos Sinos - UNISINOS

Orientador: Prof. Dr. Aloisio Ruscheinsky

SÃO LEOPOLDO

2019

T787p Treis, Manoella Cará.
Políticas públicas e desastres socioambientais no Vale dos Sinos : o caso da Vila Palmeira / Manoella Cará Treis. – 2019.
117 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2019.
“Orientador: Prof. Dr. Aloisio Ruscheinsky.”

1. Desastres ambientais – Aspectos sociais – Sinos, Rio dos, Vale (RS). 2. Política pública. 3. Desastres – Prevenção. I. Título.

CDU 504(816.5)

MANOELLA CARÁ TREIS

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS NO VALE DOS
SINOS: O CASO DA VILA PALMEIRA**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Ciências
Sociais, pelo Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais da Universidade do Vale do
Rio dos Sinos - UNISINOS

Aprovado em: ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Aloisio Ruscheinsky (Orientador) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Prof^ª. Dra. Monika Weronika Dowbor – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Prof. Dr. José Ivo Follmann – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Prof^ª. Dra. Luciana Leite Lima – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Dedico essa dissertação ao meu pai, irmão e avós pelo apoio e incentivo durante o período do mestrado. E ao meu orientador Prof. Dr. Aloisio Ruscheinsky por todo o apoio, orientação e por acreditar em mim.

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos especiais à CAPES - o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Bolsa Integral CAPES/PROSUC.

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus e meu anjo da guarda. Em segundo ao meu pai, irmão e avós por todo o apoio, escuta sobre o trabalho e os passos durante o período do mestrado. E ao meu orientador Aloisio Ruscheinsky por todas as orientações, conversas, apoio, escuta de ideias e diálogos que contribuíram integralmente para essa dissertação.

Agradecer ao grupo de pesquisa da Unisinos do projeto Com rio Com mar, coordenado pela Prof. Dra. Monika Dowbor e integrado pelo Dr. Aloisio Ruscheinsky, Dra. Roberta Rezende, Igor Amaral e Rodrigo Dresch, que ao longo do período do mestrado proporcionaram imensos diálogos, trocas e aprendizados sobre políticas públicas e desastres ambientais, que contribuíram para essa dissertação.

Gostaria de agradecer a todos os professores que passaram por essa minha trajetória, e também, a Maristela por todos os auxílios ao longo do Mestrado, além dos auxílios no período em que fui representante e estava organizando o seminário discente.

E também, agradecer a cada pessoa que concedeu entrevistas e proporcionou acesso ao campo. Aos moradores da Vila Palmeira por me receberem tão bem em suas casas.

RESUMO

A discussão sobre a políticas públicas em face do advento de desastres socioambientais pode ter como meta prolongar-se como uma ação para impedir suas consequências. O estudo aborda uma área urbana atingida pelas inundações entre a cidade de Novo Hamburgo e São Leopoldo, a comunidade da Vila Palmeira, junto à bacia do Rio dos Sinos. Este espaço territorial apresenta situação de risco, pois, ocupa uma área de banhado com proximidade de uma casa de bombas, além de, problemas de infraestrutura, resíduos sólidos e saneamento básico. Além disso, é um território de inundações e apresenta vulnerabilidade social por parte de seus moradores. Assim, busca-se analisar os limites e possibilidades das políticas públicas de prevenção e mitigação de desastres socioambientais em contexto de vulnerabilidade social. O estudo apresenta a análise das políticas públicas de prevenção e mitigação que envolvem os desastres socioambientais na cidade de Novo Hamburgo, e como esses são executados na Vila Palmeira. Além disso, os relatos dos atingidos diante dos desastres. Na exposição empírica são utilizados os dados coletados de 2016 a 2019, por meio de uma investigação que foi utilizado documentos institucionais da Prefeitura, notícias jornalísticas de períodos de desastres, informativos institucionais e políticos. E entrevistas realizadas com atingidos, gestores públicos, implementadores de políticas públicas e atores sociais que contribuem para comunidade da Vila Palmeira. Como resultados prévios, apresenta-se que consequências das inundações estão relacionadas à organização social mais do que propriamente às ações da natureza, como períodos prolongados de chuvas. Os banhados ou áreas de várzea fazem parte de um espaço que as águas do rio ocupam periodicamente e, como tal, soam como inundações na mesma medida em que foram incorporadas ao espaço urbano. É um ecossistema de flora e fauna ameaçado pela urbanização, com loteamentos planejados ou ocupação irregular, construção de diques, contaminação por resíduos. E as ações individuais geram um efeito que se multiplica em várias situações, e a importância de ações pensadas de forma socioambiental constitui uma das medidas de prevenção. E que as políticas públicas de mitigação e prevenção apresentam de fato limites e possibilidades, tendo em vistas os relatos, documentos e observações em campo. Os limites são diversos, entre estes se inscrevem os recursos financeiros, políticos e humanos, como a própria disseminação do capital socioambiental.

Palavras-chave: Desastres. Políticas públicas. Atores sociais. Vale dos Sinos.

RESUMEN

La discusión sobre las políticas públicas frente a la llegada de los desastres sociales y ambientales puede extenderse como una acción para prevenir sus consecuencias. El estudio aborda un área urbana afectada por las inundaciones entre la ciudad de Novo Hamburgo y São Leopoldo, la comunidad de Vila Palmeira, cerca de la cuenca del Río dos Sinos. Este espacio territorial presenta una situación de riesgo, ya que ocupa un área bañada cerca de una casa de bombeo, así como problemas de infraestructura, desechos sólidos y saneamiento básico. Además, es un territorio inundado y presenta vulnerabilidad social por parte de sus residentes. Por lo tanto, buscamos analizar los límites y las posibilidades de las políticas públicas para la prevención y mitigación de desastres sociales y ambientales en el contexto de la vulnerabilidad social. El estudio presenta el análisis de políticas públicas de prevención y mitigación que involucran desastres sociales y ambientales en la ciudad de Novo Hamburgo, y cómo se ejecutan en Vila Palmeira. Además, los informes de los afectados ante desastres. La exposición empírica utiliza datos recopilados de 2016 a 2019, a través de una investigación que utilizó documentos institucionales del Ayuntamiento, noticias periodísticas de períodos de desastres, información institucional y política. Y entrevistas con personas afectadas, gerentes públicos, implementadores de políticas públicas y actores sociales que contribuyen a la comunidad de Vila Palmeira. Los resultados anteriores muestran que las consecuencias de las inundaciones están relacionadas con la organización social más que con las acciones de la naturaleza, como los períodos prolongados de lluvia. Las llanuras de inundación o áreas de llanuras de inundación son parte de un espacio que las aguas del río ocupan periódicamente y, como tal, suenan como inundaciones cuando se incorporaron al espacio urbano. Es un ecosistema de flora y fauna amenazada por la urbanización, con asignaciones planificadas u ocupación irregular, construcción de diques, contaminación por residuos. Y las acciones individuales generan un efecto que se multiplica en diversas situaciones, y la importancia de las acciones pensadas social y ambientalmente constituye una de las medidas preventivas. Y que las políticas públicas de mitigación y prevención en realidad tienen límites y posibilidades, considerando los informes, documentos y observaciones en el campo. Los límites son diversos, incluidos los recursos financieros, políticos y humanos, como la difusión del capital social y ambiental.

Palabras-claves: Desastres. Políticas públicas. Actores sociales. Vale dos Sinos.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Acúmulo de resíduos nas casas de bombas.....	10
Figura 02 – Casa de bombas da Santo Afonso	41
Figura 03 – Mapa da Vila Palmeira.....	42
Figura 04 – Divisa Novo Hamburgo e São Leopoldo	44
Figura 05 – Configuração do banhado no ano de 2018.....	57
Figura 06 – Resíduos	87
Figura 07 – Novo Hamburgo recicla apenas 5% do lixo.....	91
Figura 08 – Defesa Civil.....	97
Figura 09 – Defesa Civil em ação no momento de enxurrada	97
Figura 10 – Manutenção da casa de bombas	103

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Enfrentamentos de desastres.....	65
Quadro 02 – Tipologia de vulnerabilidades	69
Quadro 03 – Resultado do monitoramento.....	94

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2 HISTÓRICO DE INUNDAÇÕES E DA VILA PALMEIRA.....	26
3 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	36
3.1 Identificação do problema	39
3.2 Formação de agenda	41
3.3 Formação de alternativas	42
3.4 Tomada de decisão	45
3.5 Implementação da política pública.....	46
3.6 Avaliação de políticas públicas	52
3.7 Extinção da política pública.....	53
4 DESASTRES AMBIENTAIS.....	55
4.1 Risco no espaço estudado	59
4.2 Vulnerabilidade social.....	66
4.3 Os anseios em meio a água	69
<i>Eu já perdi muito aqui</i>	<i>70</i>
<i>Não afeta a minha pessoa, mas sim, o meu entorno</i>	<i>71</i>
<i>Conhecemos como as águas chegam.....</i>	<i>72</i>
<i>São problemas antigos</i>	<i>72</i>
<i>Eu não quero perder os meus filhos</i>	<i>73</i>
<i>Fora das inundações somos esquecidos.....</i>	<i>74</i>
5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E MITIGAÇÃO.....	75
5.1 Ecoponto, educação ambiental e coleta de resíduos	81
5.2 Monitoramento de desastres e a Defesa Civil	89
5.3 Cadastramento de atingidos e doações.....	95
5.4 Estruturas e obras uma ação continuada	98
5.5 Proposição de ações políticas de prevenção e mitigação.....	104
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
REFERÊNCIAS.....	111

1. INTRODUÇÃO

No contexto das políticas públicas e da emergência de desastres socioambientais, se imagina compreender a situação histórica desses, no Vale dos Sinos, a partir do contexto que incidem na qualidade de vida dos indivíduos. Na associação entre às duas dimensões brotam os respectivos traumas e conexões com o campo político regional e a representatividade de atores sociais e de demandas próprias de cidadãos em situação de vulnerabilidade social.

A escolha do tema se deve, em grande medida, devido à experiência da autora deste trabalho como bolsista de iniciação científica na área de ciências sociais, em que foram abordados temas como: sustentabilidade, recursos hídricos, políticas públicas, educação ambiental, desigualdades e bem-estar social. Em outras palavras, houve uma tentativa de compreender o meio ambiente que conhecemos como uma construção social.

As atividades possibilitaram a produção de resumos expandidos e participação em eventos com as temáticas estudadas. A partir do estudo sobre as consequências dos diques junto ao Rio dos Sinos, que abrangia o problema das inundações da região e seus atingidos, nasceu o conhecimento sobre o significado de conviria que banhados ou áreas úmidas fossem preservados. A partir da temática, foi possível conhecer e vivenciar o campo por alguns dias, nos locais em que ocorrem os fenômenos em destaque e conversar com diversos moradores a respeito da situação, com um roteiro de perguntas semiestruturado em que se visava contemplar o nexo entre os impactos adversos das cheias e políticas públicas. Assim, num percurso de campo foi possível ser orientada nos locais por atores sociais e implementadores de políticas públicas, como o ex-presidente da associação de moradores e pessoas com determinadas incumbências, como os bombeiros que auxiliaram nos contextos de desastres e conhecem bem as áreas afetadas e as marcas no solo, e em pedras que mostravam alerta de risco na região.

Além desses, foi possível a realização de entrevistas com alguns órgãos públicos que respondem pelas casas de bombas e diques, apontando percalços de uma política de (des)proteção e os efeitos do processo de urbanização. Diante de todo o contexto vivenciado, o campo empírico mostrou-se uma realidade diferente ou interrogante - em questões de conhecimento, educação, preocupações, apresentando sinais de desigualdades nítidas e uma posição controvertida de órgãos públicos a respeito da situação. Este contexto deixou a autora intrigada e disposta a pesquisar mais sobre essa realidade de cidadãos empobrecidos e marginalizados, que sofrem com os impactos gerados pelos desastres ambientais. Estes, por vez, possuem a percepção e relatam a ausência de políticas públicas e de uma educação ambiental consistente.

Por meio da pesquisa de campo, realizada especialmente no período de 2016 até 2018, se abordou uma parcela do território urbano atingido por alagamentos, situado entre a cidade de Novo Hamburgo e São Leopoldo, elegendo dentro desse espaço a comunidade Vila Palmeira. Este espaço territorial foi selecionado devido à situação de risco encontrada no local com a ocupação de um banhado, porém, não há saneamento básico e acrescido da proximidade com uma casa de bomba para transbordo de águas decorrentes de inundações. Isto significa que este contingente populacional habita perto do dique para a contenção das águas em risco de inundação pela elevação do nível do Rio dos Sinos. Além disso, é um território que apresentava conflitos políticos, tendo em vista que, a primeira questão levantada na fase exploratória foi de quem é a responsabilidade pelos desastres na Vila Palmeira, já que está em uma área de divisa entre os dois municípios. Assim, se descobriu que ficavam a cargo de Novo Hamburgo as responsabilidades pelo território.

Os impactos se multiplicam diante das inundações, quando se dobram as condições de risco por ter ocorrido problema referente ao funcionamento da casa de bomba em decorrência de toneladas de resíduos sólidos no local, conforme pode ser visualizado em reportagem na Figura 01. Além de, segundo os moradores na última década passaram por várias enchentes, as quais avolumaram ainda mais sua situação de múltiplas vulnerabilidades.

Figura 01 – Acúmulo de resíduos nas casas de bombas



Fonte: Jornal VS (2016)

Convém mencionar outros exemplos de desastres da região. A mortandade de peixes quando em torno de 90 toneladas de peixes mortos foram encontradas no Rio dos Sinos em

2006, onde o rio baixou cerca de 70% de água (IHU, 2007). As causas do desastre foram averiguadas, estando entre estas: a baixa proporção de oxigênio na água, a quantidade de matéria orgânica, no caso são resíduos industriais e o índice de esgoto doméstico não tratado. Isto acabou provocando a dificuldade de sobrevivência dos animais, mas que foram retirados sem demora. Assim, ficou gravada de forma factual uma constatação de problemas de saneamento básico na região. As inúmeras inundações ocorrem de forma periódica, gerando incertezas e a cada uma delas as respectivas apreensões com desalojamentos e perdas de patrimônio, bem como, principalmente no ano de 2016, quando são encontradas toneladas de resíduos sólidos no Rio dos Sinos e nas casas de bombas.

As políticas públicas podem ser uma ação para impedir o agravamento de consequências dos desastres que inundações provocam no Vale dos Sinos. Cabe sinalizar que este fenômeno possui relevância social de modo especial, considerando que atividades produtivas ou a urbanização avançou sobre um espaço que periodicamente o rio reivindica como de seu uso. Assim, gerando a discussão sobre interfaces entre as políticas públicas voltadas ao bem-estar social da população e suas demandas após os desastres devido a inundações. Levando para a análise, o município de São Leopoldo e Novo Hamburgo, junto à bacia do Rio dos Sinos, onde há periodicamente o comum caso de invasão de residências por águas contaminadas. Estas estão localizadas em locais indevidos ou áreas de banhados - onde diversos aspectos são prejudicados, pela inconsistência de infraestrutura e de adequadas informações ambientais dos moradores no local. Além disso, as toneladas de resíduos em casas de bombas da região prejudicam ou inviabilizam o seu funcionamento, e podem levar famílias a perderem tudo do pouco que possuem.

Os temas lançados para as interfaces dos atores no cenário das inundações consolida o caminho de uma reorganização do conhecimento à luz da consciência ecológica e da potencial crise ambiental gerada por um desastre. O período de inundação pode ser tido como um momento de crise, ou uma conjuntura crítica (SOUZA; CARLOS, 2019) A proposição de uma transformação na cultura – hábitos, práticas e mentalidade - para pensar as relações sociais juntamente com a sustentabilidade em todas as instâncias, proporcionando uma cidadania ambiental.

A partir do contexto explorado nesse estudo, foi possível identificar na fala de agentes do poder público e atores sociais, um constante discurso de que sua política de prioridade é a de acalantar informações e práticas socioambientais para os moradores da Vila Palmeira. Tendo em vista que a região possui muitos pontos de descartes irregulares e próximos a casa de bombas. Porém, alguns moradores relatam que alguns vizinhos na comunidade não endossam

novas práticas de responsabilidade pelo espaço, assim como, ainda veem como precária a forma em que o Poder Público tenta gerenciar as ações políticas.

A partir disso, pode-se abordar o tema de políticas públicas em seus nexos com os desastres ambientais. Neste contexto, em que os recursos hídricos da região estão sendo degradados afetando diretamente o atendimento da demanda por água potável e em que os diferentes lixos depositados a céu aberto em torno do rio são enigmas que permanecem, apesar de esforços com atividades pedagógicas visando a mudança de práticas sociais. As consequências danosas disso são os desastres, onde o bem-estar social fica por conta do Estado. O debate é prolongado quanto às atitudes racionais que o poder público pode tomar em relação a todas essas circunstâncias. E por consequência, o presente tema de dissertação traz à tona uma realidade fulcral na região, na qual as atividades acadêmicas da universidade estão inseridas por um comprometimento ético.

É justificável a relevância do tema a partir de uma opção não aleatória de se estudar o ciclo de políticas públicas diante dos desastres ambientais, com o gerenciamento dos riscos decorrentes. Aspectos relativos à consistência de políticas como a preservação ambiental, já que se aborda um contexto geopolítico onde ocorreram diversos fenômenos, efeito de relações sociais. Apresenta-se a questão socioambiental como um assunto instigante, devido ao comprometimento com o futuro e a qualidade de vida de todos os seres vivos (MACHADO, 2012). Este objeto da investigação oferece uma oportunidade para estabelecer um espaço de discussão de questões relativas à questão ambiental, conjuntamente também remeter às relações sociais como capacidade para o efetivo exercício da cidadania em circunstâncias adversas. De certa forma, a caracterização do enfoque da presente dissertação foi esboçada também por Jacobi, Aledo; Warner (2014, p. 12):

A literatura sobre os desastres ambientais, notadamente sobre inundações e deslizamentos, envolve os temas da segurança e da vulnerabilidade das populações, especialmente de grupos residentes em assentamentos humanos precários, sujeitos a risco socioambiental, que, em virtude das situações climáticas severas, se confrontam com a necessidade de suportar os impactos adversos, os quais poderão afetar direta ou indiretamente a todos.

Segundo a Defesa Civil do Brasil, o risco representa potenciais danos ou prejuízos através da probabilidade de que uma ameaça se concretize, com o grau de vulnerabilidade do sistema a seus efeitos (POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA CIVIL, 2007). Diante dos autores que serão abordados e os conceitos que serão apresentados para o exercício de interpretação em relação à realidade brasileira, é possível relacioná-los com o contexto previsto para o estudo. O

espaço regional em destaque se consolida como uma área de risco, na qual há obstáculos legais, ambientais e políticos para uma regularização fundiária, visando materializar o direito à moradia. As pessoas que ali habitam apresentam condições severas de vulnerabilidade por serem afetadas por desastres com teor social, econômico, cultural e ambiental. O local é uma área ocupada periodicamente pelas águas de enchentes, na periferia urbana em que se insere e representa as especificidades de uma região de banhados. Estes últimos estão ameaçados na sua existência quanto à sua composição natural, devido às construções de moradias.

Diante dos desastres ambientais, optou-se por trazer o conceito utilizado em contexto empírico da Política Nacional de Defesa Civil diz que é “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 de um desastre, que varia da interação entre a magnitude do ocorrido e a vulnerabilidade do sistema – que é quantificada em função de danos e prejuízos diante do ocorrido. Os desastres ambientais, 97% ocorrem em países em desenvolvimento, e essa alta é considerada devido à urbanização desordenada e acompanhado de uma intensa degradação ambiental (CUTTER, 1996). Porém, ao decorrer da dissertação abordaremos a discussão teórica sobre os desastres ambientais.

O Brasil possui uma legislação especificamente sobre o meio ambiente, Lei nº 6.938, que foi decretada em 31 de agosto de 1981. Essa estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental. Além de buscar assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (BRASIL, 81, Lei 6.938, Art. 2º). A política ambiental no Brasil se desenvolveu devido a um leque de exigências, entre elas o movimento internacional ambientalista, os eventos e acordos institucionais, como da ONU, além de uma gama diversa de mobilizações da sociedade civil. Assim, sucede-se a gestação e a criação das instituições e legislações designadas (PECCATIELLO, 2011), que tinham como propósito regular as relações entre sociedade e meio ambiente. Porém, ainda com uma legislação e atuação do movimento ambientalista e políticas forjadas a partir do Estado de direito, no Brasil ainda há problemas ambientais, conforme o estudo de População em áreas de risco no Brasil, o IBGE (2018) afirma que na Região Sul, 19,7% dos habitantes encontram-se em áreas de risco, residindo em domicílios sem acesso a esgotamento sanitário adequado – um fator que acaba por gerar desastres ambientais. Além disto, dos 5.570 municípios brasileiros 59,4%, não contavam com instrumentos de planejamento e gerenciamento de riscos em 2017.

A redução das vulnerabilidades socioambientais ultrapassa o fato de envolver ações por parte do poder público, e sim se alastra para além, levando em consideração outros atores e movimentos. Quando ocorre o desastre, possibilita-se o exercício da cidadania e ação social para observar aspectos para além do teor negativo, de acordo com Porto e Porto (2015), o fenômeno permite construir formas de lidar com as origens e consequências dos desastres, bem como a emergência de formas de solidariedade.

Os esforços também devem vir da população para contribuir e evitar desastres, observando as leis e contribuindo com essas. E a Lei 12.340, de 1º de dezembro de 2010, dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de resposta e recuperação nas áreas atingidas por desastre. A Lei 12.608, de 10 de abril de 2012, institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC a autorização de criação de um sistema de informações e monitoramento de desastres. O IBGE apresenta, que segundo o Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic) de 2017, os municípios afetados pelos desastres são mais altos nas áreas urbanas, pois, são onde se encontram construções, rodovias e outras obras que interferem na drenagem da água das chuvas e nos processos erosivos. Na região Sul do país, 53,9% dos municípios foram atingidos por alagamento, 51% por enchentes ou enxurradas, 25% por deslizamentos e 24,5% por erosão acelerada.

As inundações urbanas são um dos tipos de desastres de ocorrência comumente registrado pelos meios de comunicação, pois, que são acumulações de água nas áreas residenciais. E por não serem alagadas perenemente, essas áreas possuem ocupações que são afetadas gerando impactos nas populações que habitam esses locais.

Na região abordada há um problema diante da educação ambiental, em que a própria população reconhece que são poucos os que de fato praticam, e que as iniciativas vieram das escolas de implementar, na região, projetos sobre o tema. Diante do contexto, apresenta-se uma melhora na ênfase ambiental na última década, pois, as escolas aumentaram os projetos com ênfase ambiental. Por sua vez, por iniciativa do monitoramento da prefeitura os seus agentes passam nas residências para explicar sobre os resíduos e sua forma de descarte. A justificativa parece plausível aos moradores: para que as práticas cotidianas não prejudiquem ainda mais a população que habita a zona de risco. Mas, ainda se percebe um processo em curso, talvez de longo prazo, o qual ainda não solucionou as questões postas, por isto relembra-lo na dinâmica cotidiana das narrativas e práticas.

Observando o espaço como um tensionamento de pretensões individuais e coletivas, pode-se localizar múltiplas pressões, apelos ecológicos (GRIZZETTI et al., 2016), e prestação

de solidariedade tanto em relação ao ecossistema, quanto à população ocupando um espaço de forma irregular. Este é um cenário com diferentes medidas políticas sobre a situação do presente ou visando mudanças futuras.

No território do Rio dos Sinos, vários órgãos – como o SEMAE, Comitê Sinos e as próprias prefeituras - disponibilizam projetos em prol de sua conservação das águas e preservação do seu entorno. Alguns dos projetos foram e são realizados pelo Comitê Sinos, que possuem a preocupação com os bens naturais e as pessoas, principalmente voltados para um comprometimento dessas perante o uso dos recursos oferecidos pelo meio ambiente. Porém, novamente citado pelos moradores que sofrem com os desastres, é de difícil aceitação a mudança de atitude das pessoas perante os recursos. Esses apresentam que uma solução seria uma troca, a utilização de benefícios para que ocorra compromisso da população perante o entorno de onde vivem. De forma que não haveria lixo nas casas de bombas e nos arredores, pois, eles recolheriam.

A partir de alguns aspectos da observação de campo e da documentação consultada, somaram-se dados que levaram a justificar e sustentar a motivação para o presente estudo. O transcurso das atividades no PPGCS despertou para as múltiplas possibilidades de investigação diante das políticas públicas voltadas aos desastres socioambientais que ainda afetam diversas regiões do país, assim como, no Vale do Rio dos Sinos e a questão dos efeitos da inundação. Uma política pública é uma atividade ou orientação elaborada para enfrentamento de um problema público, sendo esse um tratamento ou resolução, de relevância. Ela possui a intencionalidade pública e a resposta a um problema público como aspectos fundamentais (SECCHI, 2010).

As questões de sustentabilidade ambiental possuem uma estreita relação com as demandas sociais configuradas a cada dia mais como demandas socioambientais. Nesta ótica conduzem a ações políticas da gestão estatal, realizáveis por meio de políticas públicas ambientais. Em relação às periódicas inundações que ocorrem nas regiões urbanas ainda não abrangidas pelas formas de proteção, entende-se que se circunscreve o que denominamos de desastre ambiental. Almeida (2012) cita que há ações que são paliativas no que diz respeito a áreas de risco de inundação, pois, por mais que existam prevenções, podem ocorrer falhas, assim, causando alagamentos em casos mais pontuais, como o caso onde uma casa de bombas parou de funcionar por falta de energia elétrica.

Abordaremos como os desastres são, ou não, de alguma forma, prevenidos e mitigados na região, tendo em vista o longo tempo histórico do problema. De fato, ainda não ocorreu uma solução que evitasse uma conjuntura crítica por completo, em um contexto de vulnerabilidade

social, de riscos ambientais e a ciência de fundamentação ambiental da população. A abordagem proposta pretende uma contribuição para o tema das políticas públicas e para comunidade da região que convive com esses desastres.

A partir de todo o contexto exposto até o momento, se estabelece a seguinte questão de pesquisa: quais são os limites e possibilidades da atuação das políticas públicas na prevenção e enfrentamento de desastres ambientais em contexto de vulnerabilidade social? Para a população que vive em áreas de risco ou de inundação periódica, está manifesta a tensão entre a gestão dos desastres e os significados dos riscos e consequências no cotidiano. Este fenômeno alicerça a demanda por um processo participativo na resolução dos problemas e a gestão de políticas públicas ambientais.

Antes de expor a metodologia de pesquisa que será utilizada na produção deste trabalho acadêmico, com seus respectivos instrumentos de coleta, assim como o uso de procedimentos, técnicas e matriz de análise, convém elucidar os objetivos que nortearam a tarefa investigativa. Ao se estabelecer metas, existe a pretensão de acentuar a observação sobre a mudança de posicionamento dos cidadãos diante dos efeitos que suas ações produzem em face do território e do ambiente socialmente construído.

Os objetivos integram o processo de preparar, identificar os rumos da investigação e para orientar e interpretar os dados coletados, bem como ao final comunicar informações ou o conhecimento consolidado. No presente caso se encontram intimamente associados à pretensão de fortalecer ou consolidar linhas de pesquisa sob a temática ambiental no Vale do Rio dos Sinos.

Em suma e em síntese, o objetivo principal soa assim: analisar os limites e possibilidades das políticas públicas de prevenção e mitigação de desastres socioambientais em contexto de vulnerabilidade social. Para isso, busca-se um detalhamento como: delinear o ciclo de políticas públicas observando os desdobramentos diante da prevenção e mitigação de desastre; compreender teoricamente o risco e a vulnerabilidade social em contexto de desastres socioambientais; descrever a relação entre atuação do poder público na efetivação das políticas públicas e a reação comunitária, como atuação de atores sociais diante da preservação ambiental; ponderar os resultados e aspectos relativos à integração entre diferentes políticas públicas no período pós-desastre.

Através destes objetivos, pretende dar conta de averiguar alguns dos aspectos que mobilizam as políticas públicas e reiterar os componentes presentes e seus respectivos atores na situação em face de desastres socioambientais. Com o estabelecimento destes escopos se pretende acompanhar uma tendência de se estudar as características e contradições da

mobilização de setores sociais ante um fenômeno aqui denominado de desastre por suas consequências, com suas respectivas tentativas de resolução de demandas socioambientais por meio de políticas públicas.

Desta forma, parece acertado o rumo para identificar os fatores capitais e os indicadores relevantes, tanto para fomentar a prevenção diante de riscos como a redução da vulnerabilidade socioambiental, quanto para acelerar e intensificar a mitigação de impactos de desastres socioambientais. A partir das ciências sociais, parece possível apresentar uma reflexão que elenca capacidades humanas e estatais, que por sua vez dão vazão à influência do capital social como fator importante de redução de vulnerabilidades dos atingidos e apropriado para alavancar um desenho visando um destaque à eficiência de políticas socioambientais.

Diante das pretensões do presente estudo, apresentamos os procedimentos metodológicos concernentes para a coleta de dados, que por sua vez fundamentou a elaboração da dissertação. “Em termos metodológicos, a pesquisa combina métodos quantitativos e qualitativos em um conjunto de técnicas de pesquisa e instrumentos de processamento de dados” (SOUZA; CARLOS, 2019, p. 56). A partir desse esboço será possível observar o delineamento do caminho percorrido e sua consequente produção de dados oriundos do campo empírico.

A presente dissertação consta com o primeiro capítulo com a metodologia utilizada para esse estudo. O segundo capítulo apresenta o contexto e histórico das inundações, assim como a comunidade da Vila Palmeira. O terceiro capítulo apresenta as noções teóricas de Políticas Públicas e o Ciclo de Políticas Públicas, com o foco na implementação. O quarto capítulo apresenta a abordagem elegida sobre desastres ambientais, com as noções de risco e vulnerabilidade social relacionando aos desastres. Assim como, a escuta e relatos dos atingidos pelas inundações. No quinto capítulo é realizada a análise das políticas públicas citadas anteriormente. Seguido assim, pelas considerações finais.

A metodologia utilizada na investigação.

O estudo foi conduzido a partir de uma abordagem qualitativa, pois, que trabalha com o universo de significados, motivos, valores e atitudes. Este enfoque corresponde a um espaço ou significado profundo das relações (MINAYO, 2001), pois, lida com interpretações de realidades sociais como fenômenos cingidos pelo desastre ambiental. Considerando o impacto ambiental como uma adversidade que modifica parte do espaço das relações cotidianas, até mesmo aspectos da organização social, essa abordagem tem inclusive o intuito de devolver resultados aos participantes (BAUER; GASKELL, 2002).

A fase exploratória da pesquisa de campo se realizou em três estágios, desde o período no qual a pesquisadora era bolsista de Iniciação Científica. No primeiro estágio foi realizada pesquisa documental em jornais da região do Vale dos Sinos que apresentavam matérias a respeito do problema das inundações do Rio dos Sinos, e como essas atingiam a população. Os primeiros passos da investigação empírica incluíram caminhadas e diálogos com os moradores em áreas propensas as inundações; noutro momento uma discussão com cidadãos e representantes de órgãos do poder público que supervisionam riscos e inundações. Além disso, atas de reuniões e informações do Comitê Sinos contribuíram para o conhecimento do problema socioambiental e as possíveis políticas públicas em ação sobre o problema.

O segundo momento exploratório da temática ocorreu por meio de pesquisa bibliográfica, onde foi percorrido o tema de gestão de recursos hídricos, educação ambiental, políticas públicas, saneamento e desastres ambientais. Este percurso forneceu o embasamento teórico e contribuiu para a produção de dois artigos sobre o tema enquanto pesquisadora.

O terceiro estágio contempla novas idas a campo com um instrumental renovado. Para alargar as perspectivas de compreensão do universo em questão, foram realizadas visitas a diversos espaços urbanos nas cidades de Novo Hamburgo e São Leopoldo, locais que são atingidos por alagamentos, bem como o quanto se observa os efeitos das respectivas casas de bombas. Nesta circunstância foi possível validar informações sobre o que tem sido feito na comunidade e abordar possíveis efeitos de programas educativos para apropriação de informações (RUSCHEINSKY, 2010). A partir da atuação do poder público no local, na perspectiva dos moradores e do próprio poder público e seus órgãos de ambas as cidades, se pode fazer uma observação diante dos seguintes temas: educação ambiental, diques e casa de bombas, saneamento, coleta de resíduos, organização popular, demandas socioambientais e efeitos de alagamentos. Para a busca de mais informações sobre o tema, o processo das fases exploratórias foi repetido, proporcionando uma comparação com o realizado anteriormente e com o direcionamento e ênfase para as políticas públicas diante de desastres.

A partir da fase exploratória, a pesquisadora se apropriou do campo empírico com o intuito de aproximar o referencial teórico do contexto observado. Assim, as escolhas como vulnerabilidade, risco e desastres são centrais para este estudo.

Pretende-se abordar a questão de políticas públicas em face de desastres ambientais, examinando o estabelecimento de metas e estratégias de ação para dar conta do aspecto da vulnerabilidade social e os respectivos atores sócio-estatais envolvidos. A partir destes últimos é possível visualizar a dimensão pública de demandas em debate e como se desenrolam tomadas de posição e de ação. A partir disso utiliza-se da metodologia denominada a partir da pesquisa

ex-post-facto, definida como investigação sistemática e empírica, pois, a pesquisadora não possui o controle direto sobre as variáveis, devido essas apresentarem suas manifestações objetivas (KERLINGER, 1975, p. 268). Além da observação de campo foram realizadas entrevistas semiestruturadas, tendo em vista o levantamento de outros dados e informações a partir da percepção dos usuários do espaço urbano.

A metodologia proposta é baseada na abordagem de riscos socioambientais, que como tais são uma construção a partir de relações sociais e de consolidação de um desastre como construção social e histórica. Neste estudo, apropria-se de literatura no campo da sociologia ambiental e dos desastres, das abordagens em políticas públicas e os respectivos atores para compreender o valor social, ambiental e econômico dos serviços ecossistêmicos no contexto do gerenciamento dos nexos entre espaço urbano e espaço da água (GRIZZETTI et al., 2016).

Para concretizar a análise das políticas públicas de mitigação e prevenção de desastres, se buscou documentos, vídeos, jornais e entrevistas semiestruturadas, que puderam iluminar as informações ao decorrer dos anos sobre essas políticas. Os documentos utilizados foram notícias veiculadas nos jornais da região sendo esses o NH e o VS, assim como, do jornalista independente Martin Behrend, todos recolhidos em momentos de inundações de 2016 a 2019, ou apresentando perspectivas diante do território estudado.

Os documentos de dois políticos que estavam engajados na região, que mostravam o que era feito na Vila Palmeira desde 2010 até 2019. Esses documentos foram notícias em jornais como o NH e os informativos desses políticos, que apresentavam muitos relatos sobre a casa de bombas e obras na região. Outros documentos utilizados foram panfletos informativos fornecidos pelo Comitê Sinos sobre os projetos realizados na região sobre educação ambiental, assim como informativos do CRAS Santo Afonso, da Praça da Juventude e Secretaria do Meio Ambiente.

O Plano de Contingência do Município fornecido pelo Secretário de Obras, foi o documento essencial para perceber como está planejado a atuação diante dos desastres na região e suas políticas. Assim como, documentos institucionais de transição da Secretaria do Meio Ambiente. E dois vídeos, um diante do movimento ambientalista na Câmara de Vereadores pensando as questões ambientais na cidade e o evento pensando pós-desastre da Comissão de Meio Ambiente da OAB de Novo Hamburgo, que foi criada para pensar a situação ambiental da cidade, já que os resíduos são apresentados como o principal problema da região.

Além disso, as entrevistas, em que a justificativa para a escolha de diferentes grupos de indivíduos se deu em razão de estes serem considerados como fontes de informação peculiar e diferenciada. No caso do poder público - os gestores e agentes públicos precisam, como

requisito, ter relação com o tema abordado na pesquisa, como secretárias do meio ambiente e setores de gestão de recursos hídricos, defesa civil, entre outros. E a bola de neve, utilizado para os atores sociais e na própria comunidade diante dos atingidos, que partem de indicações pelos atores sociais da região, partirão da associação de moradores, grupos ambientalistas da região e do ComiteSinos.

Diante do campo empírico, o primeiro acesso à Vila Palmeira ocorreu em 2016, com o auxílio do ex-presidente, na época atual, da associação de moradores da Vila Palmeira/Santo Afonso. O considerado ator social dentro da comunidade apresentou toda a região, além de, proporcionar o contato da pesquisadora com os atingidos pelas inundações. Esse ator acompanhou as idas iniciais a comunidade da Vila Palmeira.

Todos os anos de 2016 a 2019, foram realizadas conversas e entrevistas com alguns moradores da Vila Palmeira de regiões opostas para deslumbrar os processos de mitigação e prevenção de desastres. Em 2019, a partir do contato com as assistentes sociais do CRAS da Santo Afonso se obteve acesso a outras partes do território da Vila Palmeira, a qual pode contribuir para construção desse estudo.

As entrevistas realizadas foram com 10 atingidos, os quais estão localizados em pontos diferentes da Vila Palmeira. A partir disso, cabe caracterizar cada um dos entrevistados, assim optou-se por usar nomes fictícios para cada um deles, com o intuito de nos próximos capítulos explorar os seus discursos.

Natalina tem 39 anos e mora há 10 anos na Vila Palmeira, veio de Santa Catarina pelo trabalho, mas acabou na localidade devido a dificuldades. Relata que já passou por muitas inundações. Junto da vizinha Fernanda se organizam para lutar pelos moradores da região da Vila Palmeira, a qual está o beco São Valério e seu entorno.

Fernanda tem 36 anos e mãe de 6 filhos. Sua mãe foi morar na Vila Palmeira logo no princípio, assim, Fernanda nasceu na Vila e permaneceu no local até hoje. Apresenta que sempre houve inundações no local e não percebe melhorias na região.

Dona Laura é uma liderança comunitária há 27 anos, as inundações não chegam a entrar em sua casa, porém o entorno é prejudicado, acaba que a senhora não tem como sair de casa nesses períodos, tendo em vista a quantidade de água. Além disso, ela se sensibiliza com a situação, tendo em vista que seus filhos e amigos são prejudicados.

Cinthia é filha de Laura, foi criada na Vila Palmeira e permanece no local, sofre com as inundações, principalmente diante de sua rotina como levar as crianças na escola, acessar um trabalho e questões de saúde.

Dona Paula é uma senhora que veio para região logo no princípio, pois, apresentava conflitos familiares, o ponto ao qual Dona Paula estava havia proprietários, ou seja, não era uma área de preservação, porém, uma área invadida, a qual ela conseguiu regularizar comprando. Essa área está no entorno da Vila Palmeira. A senhora apresenta que sempre teve alagamentos, porém, nunca entrava em casa, a partir de 2012 tornou-se frequente. Nos últimos anos Dona Paula auxilia no CRAS há 12 anos.

Dona Lana está na região há muitos anos, vive na parte considerada mais precária da Vila Palmeira, onde não há acesso a água, e são depositados os resíduos dos seus vizinhos, que chegam a bloquear o acesso a comunidade de tantos resíduos depositados ali. Nesta área mora ela e o marido, assim como, seus filhos nas casas ao lado e mais dois vizinhos.

João é filho de dona Lana e sofre com as inundações e o descarte dos resíduos dos vizinhos, acabou entrando em conflito quando enfrentou outros moradores que vinham depositar resíduos no entorno de sua casa.

Antônio é marido de dona Lana e trabalha com catação de resíduos, confirma os sentimentos de Lana sobre as inundações.

Sandro era morador da Vila Palmeira, conseguiu sair da região faz 10 anos, porém, seus pais continuavam no local até falecerem e seus irmãos e todo o restante da família está ali até hoje, ou seja, Sandro continua frequentando o local. Sandro, desde pequeno, mesmo sofrendo com as inundações, buscava auxiliar os vizinhos junto de sua família e padrinho, tendo um protagonismo de ator social, mesmo quando era atingido.

André era morador da Vila Palmeira, conseguiu sair da região, é filho de dona Paula. Andrei relata o tempo em que era atingido pelas inundações da região. Atualmente junto de um grupo de amigos se organizam para auxiliar as pessoas que precisam no momento de inundações e fora deles, sendo considerado por esta pesquisa um ator social, além de atingido.

Cabe ressaltar nesse momento o que se considera ator social, “Um determinado indivíduo é um ator social quando ele representa algo para a sociedade (para o grupo, a classe, o país), encarna uma ideia, uma reivindicação, um projeto, uma promessa, uma denúncia” (SOUZA, 1991, p.12).

Caio é padrinho de Sandro, que incentivou o afilhado a atuar nas inundações, além de ser só afetado por ela. Caio era dono do mercado da região e buscava ajudar da forma que podia, no período de inundações e fora dele. Se considera Caio um ator social.

Barbara é professora e diretora em uma das escolas da região, ela iniciou um projeto de educação ambiental na região, além disso, busca desenvolver outros projetos que podem contribuir para a cidadania da região. Se considera Barbara um ator social.

O Ex-presidente da associação de moradores da Vila Palmeira é considerado um ator social, tendo em vista a sua atuação diante das inundações e problemas sociais até 2018 na comunidade.

No contexto do Poder Público de Novo Hamburgo foram entrevistados os seguintes gestores: Secretário do Meio Ambiente de 2013-2016, Secretário do Meio Ambiente 2017-2020 que é funcionário de carreira há 30 anos no meio ambiente, Secretário de Desenvolvimento Social e ex guarda municipal, Secretário de Obras, Secretária de Habitação, Coordenador de Defesa Civil, Gestor responsável pelas Casas de Bombas no SEMAE em 2016 e Procuradora do Município de Novo Hamburgo. Os implementadores foram uma assistente social no CRAS da Santo Afonso e dois servidores da Defesa Civil do município, um em 2016 e outro em 2019.

Pelas entrevistas de 2016 a 2019, com 10 atingidos e 5 atores sociais. Diante do Poder Público foram entrevistados 8 gestores públicos e 3 implementadores de políticas públicas, se pretendeu tomar uma noção mais precisa das representações sociais, seja dos atingidos diretamente pelos desastres, seja de gestores públicos e atores sociais. Por questões éticas, os nomes dos entrevistados serão mantidos em sigilo e foram utilizados nomes fictícios e seus cargos.

Estas políticas tendem a ser resultado de lutas socioambientais em curso num território e podem assumir diversas formas com altos e baixos de acordo com a conjuntura crítica, contribuindo ou constituindo uma especificidade no território.

Além de, observações nos locais de ocorrências de desastres, as informações servirão para realizar o comparativo diante de esclarecimentos sobre o funcionamento de relações sociais, pois que, são percepções fornecidas pelas pessoas atingidas pelos desastres, pelo poder público – sendo essas prefeituras e seus órgãos institucionais – comitês, instituições e atores sociais relacionados a causa ambiental no Vale dos Sinos. O estudo aborda um período em que ocorreu o efeito danoso do desastre em questão, para observar o que de fato foi realizado através das políticas públicas, atores sociais e da própria comunidade para a prevenção e enfrentamento do desastre.

Na abordagem dos dados coletados pelas entrevistas, será utilizada a análise de discurso, segundo Orlandi (1996, p. 57), “o que nos interessa é o que o texto organiza em sua discursividade, em relação à ordem da língua e à das coisas: a sua materialidade”. Isto se aplicará a partir das perspectivas inerentes ao Estado e aos atores sociais. Perante os atingidos pelos desastres, optou-se por considerar a utilização de análise de narrativa, tendo em vista que, são instrumentos que possibilitam abordar um acontecimento, uma experiência que remete à

lembrança de algo que foi vivenciado. Bamberg (2012), diz que a narrativa é como o “lugar” onde as pessoas constroem sentidos em determinado tempo e espaço. Assim, possibilitando entender o contexto da Vila Palmeira, para além das políticas públicas.

Nesse sentido, a partir de todos esses dados, foi possível realizar a análise das políticas que envolviam a mitigação e prevenção de desastres socioambientais da cidade de Novo Hamburgo, com o foco na Vila Palmeira. Sendo essas o Ecoponto, educação ambiental e coleta de resíduos, pela Secretaria de Meio Ambiente; Monitoramento de desastres e a atuação da Defesa Civil, pela Defesa Civil do município; Cadastramento de atingidos e doações, pela Secretaria de Desenvolvimento Social; e Estruturas e obras, pela Secretaria de Obras.

2 HISTÓRICO DE INUNDAÇÕES E DA VILA PALMEIRA

O Vale dos Sinos ao longo dos anos apresenta um histórico ambiental com lutas e disputas políticas, uma trajetória de educação ambiental e movimentos ambientalistas. Apresenta-se, também, órgãos vinculados ao poder público, assim como ele, com interações na trajetória dessas lutas e disputas ambientais, como posto em jogo de quem é a responsabilidade de determinados territórios e problemas ambientais. Como é possível observar, ainda há problemas, lutas e disputas políticas e ambientais no Vale dos Sinos, como descrito anteriormente para contextualizar essa pesquisa.

Segundo o membro do Movimento Roessler para Defesa Ambiental, Arno Kayser, o Vale do Sinos é uma região de conflitos pelo acesso à água, pois, possui indústria, agricultura e muita população. Ele relata que o rio é relativamente pequeno e em momentos extremos, ele não é mais o suficiente para harmonizar os interesses da comunidade biótica. E que anteriormente ao Comitesinos havia situações de conflito entre atores, como o movimento ecológico, a indústria e o poder público. E quando surge o Comitê Sinos, há um espaço de diálogo de políticas públicas referente a questão do rio e o meio ambiente no geral.

As inundações no Vale dos Sinos estão presentes desde a colonização do território, assim como o aumento de população em áreas de risco. Assim como, o problema com os descartes de resíduos sólidos. Segundo Rückert e Harres (2014), no fim dos anos 70 já se percebia o início de campanha contra o uso de banhados para descartar de forma irregular o lixo. Além disso, já se percebia conflitos políticos, tendo em vista que os ambientalistas iam contra os famosos “lixões” que estavam espalhados as margens do rio. O conflito passou pelo Ministério Público e gerou a interdição desses lixões nas margens do rio em São Leopoldo.

Conforme Vedovello; Macedo (2007, p. 95):

Enchente é um fenômeno natural que ocorre nos cursos de água em regiões urbanas e rurais. Ela consiste na elevação dos níveis de um curso de água, seja este de pequena (córrego, riacho, arroio, ribeirão) ou de grande (rio) dimensão, podendo causar inundações, ou seja, o transbordamento de água do canal principal. Não existe rio sem ocorrência de enchente. Todos têm sua área natural de inundação e esse fenômeno não é, necessariamente, sinônimo de catástrofe. Quando o homem ultrapassa os limites das condições naturais do meio em que vive então as inundações passam a ser um problema social, econômico e/ou ambiental. Assim, a inundação torna-se um evento catastrófico quando a área inundável não apresenta uma ocupação adequada como construção de residências nas áreas ribeirinhas. Ela pode ser provocada devido ao um excesso de chuvas ou uma obstrução que impediu a passagem da vazão de enchente, como por exemplo, um bueiro mal dimensionado ou entupido.

Diante das inundações, a solução para diminuir os impactos na década de 70 foram os diques de contenção¹. Esses estão presentes até hoje, e ampliados com as casas de bombas. Há conflitos a favor dos diques, assim como, contra, questionando se de fato são ou não a melhor solução.

A existência de um dique na margem esquerda (margem sul) e a ausência de outro dique na margem oposta (margem norte) aumentou a área alagadiça nos bairros carentes da cidade que se situam naquele lado. Isso gerou um conflito entre a porção da cidade povoada pelos descendentes dos imigrantes germânicos – “dignos de proteção” – e a parcela norte da cidade, povoada pelos migrantes da década de 1970 que tiveram que conviver com as enchentes por mais doze anos (SILVA, 2016a, p. 22).

Abordando o contexto do Vale dos Sinos, o problema dos alagamentos na região está presente desde o início da colonização, porém, objeto de consideração como uma questão social em meados do século XX. Em 1974 um projeto para proteção contra as implicações decorrentes de inundações historicamente registradas em São Leopoldo e Novo Hamburgo foi idealizado, assim inicia-se a construção de diques - de terra e muro de concreto - na margem esquerda e incluindo comportas e três casas com bombas para transbordo. Segundo Vedovello; Macedo (2007, p. 96): “Enchente e cheia são sinônimos e representam o mesmo fenômeno. As enchentes ocorridas em pequenas bacias são chamadas popularmente de enxurradas e, se, ocorrem em áreas urbanas, elas são tratadas como enchentes urbanas”.

A movimentação comunitária pró-dique na década de 1980, que a zona norte de São Leopoldo e divisa com Novo Hamburgo auferiu a atenção do poder municipal. De acordo com Ferreira (2013), as inundações eram identificadas como o principal problema do espaço urbano, uma vez que era visto como o agente da destruição de todo bem que aqueles cidadãos haviam lutado para conseguir. Um pouco da trajetória da ocupação fundiária é apresentada por Rossetti; Souza e Campagnoni (2016, p. 851)

Novo Hamburgo, como centro do setor industrial da região, atraiu contingentes de migrantes a procura de empregos, provocando intensa ocupação do solo, principalmente nas áreas de periferia. Essa ocupação, sem um prévio planejamento, originou áreas urbanizadas não estruturadas. Na zona sul do município está localizada a Comunidade Palmeira, maior aglomerado de sub-habitações do Município. A Vila Palmeira nasceu na década de 80, auge da indústria calçadista na região. A procura de emprego muitas pessoas migram para Novo Hamburgo e se estabeleceram de forma irregular em algumas regiões, como a Vila Palmeira, área inicialmente particular, mas que posteriormente foi objeto de desapropriação para fins de utilidade pública pelo Município. Essa região cresceu sem traçado viário definido corretamente, com muitos becos e trilhas.

¹ De acordo com Silva (2016a) o primeiro dique se construiu na margem sul e foi concluído em 1978, tendo como efeitos a proteção do Centro da cidade, a descaracterização da Praça do Imigrante, destruindo a orla da cidade, as escadarias que desciam até o rio e uma pérgula.

A partir de 1989 foram construídas as taipas de proteção da cidade do lado direito do rio (norte). O sistema todo é constituído por cinco casas de bombas e 20 quilômetros de diques e 16 quilômetros de valas. (SAMAE, 2019). Estes mecanismos denominados para a proteção da cidade e dos seus cidadãos compreendem estruturas a serem monitoradas de forma permanente e adequadamente. Sem as mesmas estruturas, os efeitos das chuvas sazonais trariam efeitos devastadores à população que ocupou áreas úmidas ou os banhados da região. Ou melhor, as áreas de inundação periódica foram sendo mais amplamente ocupadas a partir da consolidação dos diques de proteção de uma parte urbanizada.

Os gestores públicos entrevistados nesse estudo acreditam que é uma solução que diminui impactos. Já os atingidos pelas inundações, concordam, desde que a casa de bombas esteja funcionando, como muitas vezes, foi relatado problemas no seu funcionamento.

Figura 02 – Casa de bombas da Santo Afonso



Fonte: Arquivo da pesquisadora (2018)

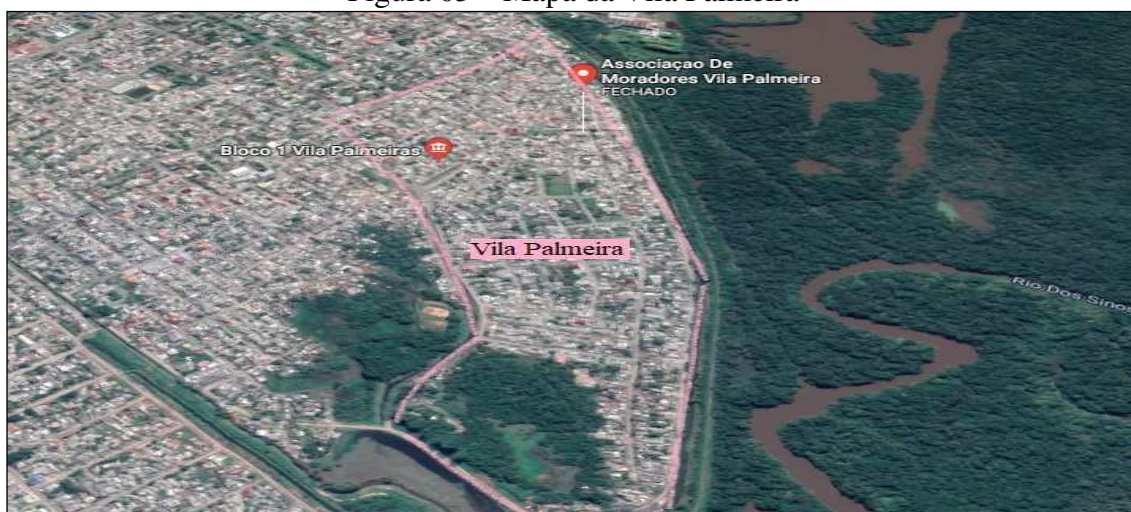
A partir dos diques e casas de bombas na região identificados na Figura 02, encontra-se um conflito político que está a anos na região, de quem pertence a responsabilidade da casa de bombas de um território de divisa, assim como, quem vai mitigar e prevenir as inundações na região. Assim, surge a comunidade da Vila Palmeira para esse estudo.

A Vila Palmeira, 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. Os moradores da região formaram raízes na localidade e, de acordo com o Secretário do Meio Ambiente, não têm interesse em sair, a menos que se dê um apartamento em boas condições. Alude ainda que hoje a administração pública em todo o território nacional passa por dificuldades de dar conta deste tipo de demanda. Na Figura 03 podemos observar no mapa a localização da Vila Palmeira.

Figura 03 – Mapa da Vila Palmeira



Fonte: Google Earth.

O espaço geográfico da Vila Palmeira obteve o seu lugar como instância dentro do planejamento urbano, certamente dentro da compreensão de periferia urbana a incluir nas estratégias de ação do poder público. Se este planejamento estruturou ações sobre o espaço que representaram mudanças na lógica de sua produção, certamente é objeto de polêmica política. As gestões municipais enunciaram a possibilidade de efetivação da participação, como mecanismo de expressão da cidadania e ganhos na área da justiça social, no ordenamento deste território urbano. Rossetti; Souza e Campagnoni (2016, p. 852) sinalizam o espaço geográfico contemplado pelo planejamento urbano.

A Lei Municipal nº1.216/2004 que instituiu o Plano Diretor Urbanístico Ambiental de Novo Hamburgo, instituiu a Comunidade da Vila Palmeira como Área de Interesse Social. Em 2010 foi elaborado o Plano de Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS),

visando principalmente o acesso aos recursos financeiros do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, o qual define como requisito básico o Plano de Habitação. O PLHIS do município de Novo Hamburgo possuía, em janeiro de 2010, 17.491 famílias cadastradas, totalizando 59.998 pessoas, o que corresponde a 23,5% da população.

A comunidade da Vila Palmeira, diante do contexto social e da saúde, é amparada pelo CRAS e atendida pela UBS do bairro Santo Afonso, possui uma Unidade da Saúde da Família. Na questão de educação, as escolas municipais na região atendem somente o Ensino Fundamental. Possui uma associação de moradores e tem acesso à praça da juventude, onde são realizados projetos sociais com jovens e adultos.

A Vila Palmeira está localizada dentro do bairro Santo Afonso, o 2º maior bairro de Novo Hamburgo conforme o censo de 2010, com 23.823 pessoas. A Vila Palmeira ocupa aproximadamente 50 hectares, é um dos maiores assentamentos precários de Novo Hamburgo, o local é dominado pelo tráfico de drogas e apresenta diversos problemas sociais, além da, questão ambiental. A região da comunidade “caracteriza-se por ser uma área de ocupação irregular, sem um traçado viário definido corretamente, e com muitos becos e trilhas. Além disso, a região é bastante plana, o que dificulta o escoamento das águas da chuva” (COMUSA, 2019). A população da comunidade é difícil de ser apontada devido a questão de identificação dos moradores com o local, já que é um território periférico, de domínio do tráfico de drogas, que gera um estigma da localidade, assim, estima-se 2.000 famílias no local. O consumo de água potável tem sido objeto de consideração do poder público ao longo dos anos, sendo que Rossetti; Souza e Campagnoni (2016, p. 855) narram empreendimentos num determinado período de melhorias, sem excluir a participação dos usuários do serviço público.

A Comusa realizou cadastramento e recadastramento dos usuários, durante os anos de 2013/2014, das famílias locais, num total de 701 cadastros, sendo que destes 627 resultaram em ligações imediatas de água, com custo das ligações bancados pela obra, sem onerar os usuários. Juntamente com o cadastro, foi realizado um trabalho de esclarecimento de dúvidas, identificação de possíveis vazamentos ocultos e um trabalho de educação socioambiental com foco nos cuidados com a água, sua importância para a manutenção da vida, seu consumo consciente, necessidade de pagamento pelo uso deste bem e sobre como funciona a cobrança da tarifa.

Considerando o consumo de água e outros aspectos ambientais, o caso em estudo se insere numa complexidade decorrente de um processo contraditório de transformação de uma sociedade em que cada vez mais circulam bens materiais e se alimentam expectativas de bem-estar, ao mesmo tempo, expandem-se os rejeitos, as ameaças, os riscos e agravos socioambientais. Os riscos a que são submetidos os cidadãos deste pequeno território urbano explicitam os limites de uma cultura de consumo e as consequências destas práticas sociais.

A expansão urbana caminhou juntamente a segmentação e a diferenciação social, demográfica, econômica e ambiental. A densidade de áreas precárias de infraestrutura urbana e de saneamento básico tem gerado a baixa qualidade de vida de determinada população. Além da precariedade de moradia, propriedade e qualidade ambiental, atenuando sua degradação social (KOWARICK, 2002) com a informalidade das condições de trabalho.

Num contexto marcado devido a conflitos urbanos, também entra em discussão quanto à responsabilidade pela prevenção de alagamentos na região e de mitigação diante de periódicas inundações. A construção dos diques ou talude de contenção, com as respectivas bombas de transposição das águas em parte respondeu às condições de ameaças.

A ocorrência de uma enchente é o resultado de vários fatores que interferem na formação dos escoamentos e na sua propagação ao longo da bacia de contribuição. Toda a área de drenagem situada a montante contribui com o volume de água escoada em uma seção transversal do rio. Os fatores intervenientes na formação das enchentes podem ser de origem natural e de origem artificial, resultante das intervenções humanas. Os fatores naturais são a topografia e a natureza de drenagem à montante das zonas inundáveis. As altas declividades das vertentes e dos cursos de água reduzem o tempo de resposta da bacia às precipitações, gerando vazões importantes à jusante. As vazões máximas são proporcionais às declividades da rede de drenagem e das alturas de precipitação na bacia de contribuição. As velocidades dos escoamentos são igualmente proporcionais às declividades. Quanto maior a declividade maior a velocidade e, portanto, maior a capacidade destrutiva dos escoamentos (VEDOVELLO; MACEDO, 2007, p. 99).

Como é possível observar na Figura 04, a Vila Palmeira se encontra em um território de divisa, onde não há exatas delimitações. Porém, a casa de bombas e o território são responsabilidades da cidade de Novo Hamburgo.

Figura 04 – Divisa Novo Hamburgo e São Leopoldo



Fonte: Google Earth.

Portanto, as condições de vulnerabilidade resultam de processos sociais e mudanças ambientais. Assim, gerando uma vulnerabilidade socioambiental, em que os processos sociais são relacionados à precariedade das condições de vida e proteção social, que no contexto de risco, pode favorecer para gerar afetados de desastres (FREITAS et al, 2012). As mudanças resultantes da degradação ambiental tornam tanto as condições humanas de bem-viver ameaçadas, quanto as próprias áreas urbanas vulneráveis. Num estudo sobre “reurbanização e saneamento básico”, Rossetti; Souza e Campagnoni (2016, p. 849) apresentam parte de uma logística destinada a mudar a paisagem da Vila Palmeira pela consolidação de políticas públicas.

a Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo, em janeiro de 2012, deu início as obras do Programa de Urbanização e Regularização Fundiária da Comunidade Palmeira, Área de Interesse Social onde vivem famílias em situação de vulnerabilidade social. O presente artigo trata de um estudo de caso sobre as obras realizadas no processo de reurbanização analisando os benefícios gerados tanto para a população beneficiada, quanto para a Autarquia Comusa – Serviços de Água e Esgoto de Novo Hamburgo. A substituição e ampliação de redes de fornecimento de água potável por tubulações adequadamente dimensionadas geraram um abastecimento ininterrupto, mais eficiente e com melhor qualidade de pressão e vazão da água distribuída. A instalação de hidrômetros em todas as edificações elimina grande parte dos vazamentos ocultos e, também, as ligações clandestinas, diminuindo as perdas físicas e não físicas de água potável. O sistema de coleta e afastamento do esgoto sanitário de todas as residências na área de intervenção, além de contribuir substancialmente na saúde pública da população local, auxilia significativamente na preservação dos corpos d’água e do meio ambiente.

Com um estudo sobre a Vila Palmeira significa explorar aspectos ambientais, enfocando os nexos entre os banhados na bacia do Rio dos Sinos e a parte da população empobrecida no início do século XXI. A pesquisa sobre a história ambiental pode ser subsidiada a partir de diferentes fontes como jornais, documentos dos governos, história de ambientalistas, atas de associações e relatórios de pesquisa. Com isto se mostra que cidades foram sendo estruturadas em volta do Rio, demarcando um processo de urbanização em espaços nos quais sabidamente culminam enchentes. A degradação das águas do Rio dos Sinos também faz parte desta história por mais que existam diversos personagens para constituir uma narrativa da complexidade das questões postas. De longa data, o intercâmbio natureza-homem e o uso excessivo dos recursos naturais tem sido razão de ser de mobilizações sociais visando medidas de preservação (FOCHESATTO, 2016). O planejamento da gestão municipal propõe perspectivas que se apresentam como alvissareiras e, ao mesmo tempo, os moradores da Vila Palmeira possuem dificuldades em reconhecer e endossar as mudanças.

as obras do Programa de Urbanização e Regularização Fundiária da Comunidade Palmeira, Área de Interesse Social definida pelo Plano Diretor do Município. Esta obra foi dividida em três etapas: infraestrutura, criação de espaços públicos e habitação. Este programa teve como objetivo a reurbanização do local, com melhorias nas áreas de habitação e saneamento básico e a regularização fundiária. Os projetos das redes de água e esgoto foram projetados, acompanhados e fiscalizados pela Autarquia Comusa – Serviços de Água e Esgoto de Novo Hamburgo. (Rossetti; Souza e Campagnoni, 2016, p. 851)

Um dos principais desafios apresentados tanto pelos gestores e implementadores públicos, assim como pelos moradores é quanto aos cuidados ambientais na região. Os resíduos sólidos, a sua forma do descarte inadequado e o cuidado com os recursos naturais, são problemas que há por toda a cidade. Nesse contexto, cabe abordar que não seria exclusivamente a população da Vila Palmeira que produz e descarta de forma irregular os resíduos. Tendo em vista que os arroios apresentam uma extensão que perpassa a cidade e acaba por desembocar na Vila Palmeira. Porém, isso não anula que há pessoas na comunidade que descartam de forma irregular. Os resíduos seguindo o caminho pelos arroios, acabam por chegar à casa de bombas, que é afetada.

Segundo o ex-presidente da associação de moradores:

“Outra coisa é o lixo, eles deviam fazer um programa para reeducar as pessoas, mas o lixo não é só das pessoas da Vila Palmeiras e da Santo Afonso, que coloca ali. Vem carro e coloca por aqui, esses dias eu vi um cara botando bichos mortos no arroio, ele me xingou, pois, eu reclamei. O povo tem que ter educação, tinha que ter um projeto para o povo trabalhar na sua vila, tirar o seu lixo e ganhasse um alimento, alguma coisa. O que entope as bombas são os lixos, e se olhar no arroio é gato morto, cachorro morto, tudo morto, mas não é só as pessoas da vila, eu sempre pedi para prefeitura uns containers, uns 10 containers, daí tu vai

botando árvore, e põem ali, porque geralmente quem não tem onde por, põem no arroio. Tem gente que vai pedir roupa, daí não querem, botam ali”.

Segundo o secretário do meio ambiente por meio de entrevista:

“[...] o transbordo do excesso de água é um setor onde se criou casa de bombas de sucção para as águas que vem, principalmente, do Arroio Gauchinho. Com o intuito de não alagar o bairro Santo Afonso, ainda há o dique de contenção que segura a água que vem do Arroio Luiz Rau. Essa água que vem, muitas vezes, quando ocorre uma chuva forte, com velocidade direcionando-se em direção à várzea donde vai para o Rio dos Sinos. Esse dique de contenção à margem direita do Arroio Luiz Rau barra a força ou o fluxo toda essa água para ela não inundar o bairro Santo Afonso”.

Neste momento da narrativa do Secretário a história cria desafios tanto inteligíveis ao gestor público, quanto contrapõe direitos aos fatos em curso. O Estado de Direito protetor de cidadãos e agente de direitos fica contido ante as questões ambientais e vice-versa. Uma vez que essas famílias se consolidam nesses locais não se retira de qualquer forma, pois, para retirar só com ordem judicial, e ainda assim, há que demonstrar para onde e em que condições é que serão levadas essas famílias. Ainda assim, há resistência por parte dos moradores em deixar o local que consideram sua casa.

Do ponto de vista dos direitos à cidade, poderia ser recomendável rever a forma de ocupação, até pode ser preciso remover as famílias das áreas que apresentam riscos. É previsto na Lei nº 12608 de 2012, o Governo Federal instituirá cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, e os Municípios deverão: ter um mapa de locais suscetíveis à ocorrência de desastres, um plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil, um plano de obras e serviços para reduzir os riscos de desastres, criar uma fiscalização para evitar edificações em áreas de risco. De acordo com Valencio (2011, p. 20):

Precisamos refletir sobre as nossas palavras e atitudes. [...] como o componente humano dos desastres escapa, [...] quando dizemos que os grupos vulneráveis são passíveis de “remoção” de seus lugares, tratados como meros objetos que se pode transplantar de um lado para outro conforme as conveniências locativas que o mercado de terras permitir.

Os entrevistados desse estudo estão residindo há anos na comunidade, a moradora mais recente entrevistada mora ali há 7 anos. Porém, eles percebem que as condições em que vivem

não são regulares e adequadas, por isso, comentam que buscam auxílio do poder público para melhorar a região.

Depois de analisar questões ambientais a partir de uma perspectiva da história local vamos alargar o horizonte para tratar de aspectos correspondentes ao ambientalismo ao nível nacional.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS

Primeiramente cabe fazer uma pequena definição do sentido de ação estratégica por parte do Estado de Direito no universo de políticas públicas. A diferenciação no inglês é mais perceptível, Secchi (2017) aponta que no contexto que abordamos a dimensão de “política” tem relação com orientações para a decisão e ação. Além disso, abordam o conteúdo concreto e simbólico de decisões, processos de construção e atuação dessas decisões políticas para pôr um governo em ação.

Laswell é considerado por Souza (2006) como tendo fornecido a definição mais conhecida de políticas públicas. Esse autor utiliza da expressão “policy analysis” como forma de conciliar os conhecimentos acadêmicos e as produções empíricas dos governos, além de, proporcionar o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Ainda uma abordagem a partir de uma conotação dos alcances busca resposta às seguintes questões dentro do tema: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Lowi (1964; 1972) desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia. De que cada política conta com apoios e rejeições diferentes no sistema político e pode ter quatro formatos: políticas distributivas; políticas regulatórias; políticas redistributivas; e políticas constitutivas (SOUZA, 2006). Há tipologias sobre políticas públicas, porém, o intuito do presente estudo não é abordar cada uma dessas. As tipologias são uma estratégia para trazer à luz a simplicidade ou distinguir por partes que vão compor a totalidade de fenômenos complexos. Desta forma se organiza uma visão e se proporciona clareza sobre os elementos essenciais daquilo que está sendo investigado.

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. “A complexidade envolvida nas relações entre Estado e sociedade é uma das razões pelas quais as políticas públicas são intrinsecamente interdisciplinares” (CORTES; LIMA, 2012).

A partir de Souza (2006), as políticas públicas não possuem uma definição precisa do que de fato elas são, mas, elas acabam por colocar o governo em “ação”, e ao analisar os seus efeitos, se oferece um panorama. Uma política pública é uma atividade ou orientação elaborada para enfrentamento de um problema tomado como uma questão pública, sendo esse um tratamento ou resolução de relevância. Para Secchi (2010), ela possui a intencionalidade pública e a resposta a um problema público como aspectos fundamentais. Mas, a partir do conceito cabe estabelecer o que de fato é considerado um problema que coletivo passa a ser considerado como

digno de resolução. Secchi (2010), diz que o problema público é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública. A definição, em si, depende da interpretação normativa de base para aquela situação a ser resolvida. Além disso, para de fato ser público, se requer implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas.

Existem algumas abordagens de políticas públicas, cabe ressaltar que podem ser vistas a partir da dimensão multicêntrica. A partir disso Secchi (2010)

Sobre a abordagem estatista que considera as políticas públicas, analiticamente, um monopólio de atores estatais. Segundo essa concepção, o que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do ator protagonista. E a abordagem multicêntrica, que vai considerar organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com os atores estatais. Tendo em vista a relevância da noção convém apresentar a definição e a diversidade de atores no cenário, entre os quais os atores de mercado.

O conceito de atores estatais abarca tanto indivíduos que ocupam cargos de direção em órgãos do Executivo ou em organizações governamentais como aqueles que têm algum vínculo com órgãos do Legislativo ou Judiciário. O conceito de atores sociais 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. (CORTES; LIMA, 2012, p. 38).

Em todos os casos esses atores podem estabelecer, restrições ou apoios e endosso ao se criar políticas públicas para o enfrentamento de um problema público. Na acepção de Secchi (2010, p. 2), “do ponto de vista normativo, compartilhamos da convicção que o Estado deve ter seu papel reforçado, especialmente para enfrentar problemas [...]. No entanto, do ponto de vista analítico o Estado não é o único que pode elaborar políticas públicas”.

Secchi (2017) apresenta que uma política pública pode passar a ser uma omissão ou negligência. O autor ainda apresenta ser difícil considerar a omissão diante de uma política pública e citar que não devem ser consideradas, mas sim, a falta de inserção do problema em uma agenda formal.

O autor apresenta que existem posicionamentos teóricos que interpretam as políticas públicas como somente macro diretrizes estratégicas. Secchi (2010), cita como exemplos que as políticas públicas nessa circunstância seriam a política nacional agrária, a política educacional, a política ambiental, etc. A partir disso se consolida o entendimento de que o nível de operacionalização da diretriz não é um bom critério para o reconhecimento de uma política

pública. Pois, seria deixado de lado os problemas públicos municipais, regionais, estaduais e aqueles intraorganizacionais, que podem ser considerados públicos.

Enfim, “assume-se o pressuposto teórico de que as mudanças na sociedade civil, no Estado e nas políticas públicas se constituem reciprocamente e incidem nos padrões de ação coletiva e de interação com o Estado” (SOUZA; CARLOS, 2019, p. 56). As políticas públicas são uma categoria analítica com a respectiva utilidade para a compreensão das funções sociais do Estado e as respectivas formas como estabelece interfaces com a sociedade civil.

Para uma narrativa de forma mais próxima e adequada, vamos examinar de forma mais detalhada o ciclo de políticas públicas a partir de especificidades e de uma abordagem integradora de análise. Este referencial analítico de políticas tornou-se uma perspectiva teórica da construção e implementação e, ao mesmo tempo, um dimensionamento do contexto da prática e da trajetória de políticas no horizonte de direitos.

O ciclo de políticas públicas é um processo de elaboração passo a passo dessas. Porém, esse raramente segue a real dinâmica ou a vida de uma política pública, pois, geralmente as fases se misturam e as suas sequências são alternadas. O ciclo de políticas públicas é organizado em fases sequenciais e interdependentes: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção (SECCHI, 2010). Em certo sentido, isto representa um modelo de racionalidade, em que os problemas surgem e posteriormente são tomadas decisões para a sua resolução. De acordo com Oliveira (2016, p. 885), “o ciclo de políticas públicas é uma simplificação teórica, que visa compreender uma realidade bastante complexa; trata-se de um recurso teórico-metodológico, não sendo, em si, uma teoria.”

Uma das definições encontradas é que o ciclo de política pública é deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico (SOUZA, 2006). Pode-se observar que Secchi apresenta a etapa de extinção de uma política pública, e diferente de Souza, o autor apresenta essa fase como o fechamento do ciclo, quando o problema do qual impulsionou a política é percebido como resolvido, ou ineficazes, ou podendo perder sua força dentro da agenda governamental. Pois, nenhuma política pública é perene, questiona-se porque a autora não utilizou dessa questão igualmente.

O ciclo de política pública possui diversas abordagens, Secchi procura explicar fase por fase do ciclo, enquanto Souza 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” (SOUZA, 2006, p. 29).

Complementado as abordagens anteriores, optou-se em continuar as etapas, com a visão de Secchi diante da formulação, que é quando ocorre a construção de alternativas para a solução dos problemas que entraram para agenda governamental, onde se discute as consequências do problema, custos, benefícios e os objetivos. A partir disso apresentam-se algumas teorias de identificação de problemas e formulação de agenda. Primeiramente apresenta-se política pública como um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis; e implementação da decisão (SECCHI, 2010).

Neste capítulo será apresentado detalhadamente através de Secchi (2010), cada etapa do ciclo² de políticas públicas. Lembrando que as etapas do ciclo têm uma ordem de apresentação, porém, suas etapas podem se alternarem.

3.1 Identificação do problema

Um problema é, para Secchi (2010), a discrepância entre a realidade e uma situação ideal. Já o público, “é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”. Para exemplificar o autor utiliza vários exemplos. Porém, podemos citar que desastres socioambientais são problemas públicos. Ele vai apresentando que os problemas públicos podem ganhar importância aos poucos, e que também pode estar há muito tempo presente, porém, não recebe atenção, pois, as pessoas aprenderam a conviver com ele, como o desemprego ou a poluição ambiental.

Levando em consideração o problema dos desastres ambientais na região do Vale dos Sinos, esse começou a ser percebido ainda na década de 70, antes da construção dos diques na região de São Leopoldo³. Com o crescimento populacional na região e a ocupação de planícies de inundações, seguidos episódios de inundações, alagamentos e cheias, volta-se um olhar para essas áreas de risco que acabam se tornando um problema público, que de fato apresentam mais de um item de preocupações. A identificação dos problemas diversos gerados em torno das

² De acordo com Oliveira (2016, p. 886), “Alguns autores trabalham com uma divisão mais enxuta – três fases – e outros com uma divisão mais detalhada desse processo – sete fases. Tratam-se de diferenças metodológicas, sendo em todas mantidas a solução de divisão desse processo como uma forma para melhor compreender os atores e instituições envolvidos em distintos momentos do longo caminho percorrido entre a entrada de um problema para a agenda governamental e a sua implementação e posterior avaliação”.

³ Isto é um fenômeno tão severo que Silva (2016a, p. 21), afirma: “São Leopoldo tem uma relação determinante com o Rio dos Sinos. Conviveu com enchentes por toda a sua história, sendo que a maior de todas ocorreu no ano de 1965. Esta enchente foi decisiva para a adoção de medidas de proteção contra inundações, como a construção de um sistema de diques que afastou a cidade do rio”.

inundações é de alguma forma apontado por Jacobi; Aledo; Warner (2014, p. 14) razão pela qual a resolução se propõe como complexa:

O que se verifica é que em situações como inundações, um dos desastres mais comuns e devastadores, os problemas gerados após um evento expõem a falta de planejamento de uso e ocupação do solo, o despreparo das autoridades e a falta de um *ethos* de prevenção na sociedade. Além disso, os agravantes associados às desigualdades sociais e à precariedade da infraestrutura urbana não são desconsiderados estes que amplificam as tragédias urbanas causadas pelo descontrole histórico do processo de ocupação.

A questão primordial que se coloca, portanto, refere-se ao planejamento, a formulação de políticas e à gestão dos riscos numa dinâmica das medidas políticas no presente caso para um determinado território. Secchi (2010) apresenta a identificação do problema público que envolve: uma situação se torna pública a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes. A delimitação do problema envolve definir quais são seus elementos constitutivos. A avaliação da possibilidade de resolução ocorre, pois, sempre existem soluções se existe um problema. Para não simplificar em demasia, Barreiro e Furtado (2015, p. 301) apontam três encaminhamentos ou passos.

Três questões são importantes para a identificação do problema: a percepção do problema, que consiste em uma verificação intersubjetiva; a delimitação do problema, que se assemelha ao processo de construção do conhecimento; e avaliação de possibilidade de resolução, que pode ser analisado analogicamente à hipótese na ciência.

Cabe ressaltar algumas questões levantadas por Secchi (2010), que qualquer definição oficial do problema é temporária, nas fases sucessivas, eles são redefinidos e adaptados. Outra questão é que uma política pública não necessariamente soluciona um problema por completo, mas sim, pode ser elaborada para mitigar e diminuir impacto.

Os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais são alguns dos atores que se preocupam constantemente em identificar problemas públicos. Do ponto de vista racional, esses atores encaram o problema público como matéria-prima de trabalho. Um político encontra nos problemas públicos uma oportunidade para demonstrar seu trabalho ou, ainda, uma justificativa para a sua existência. A partir do momento em que uma espécie da fauna entra em extinção, e isso vem a conhecimento público, surge a oportunidade de criação de uma entidade de defesa daquela espécie. A partir do momento em que um produto importado começa a atrapalhar um setor industrial, surge a oportunidade política de defender os interesses desse setor industrial (SECCHI, 2010, p. 35).

Secchi (2010) diz que quando o problema é identificado por algum ator político, e há o interesse em resolver, ele pode se engajar para que entre na lista de prioridades, conhecida como agenda.

3.2 Formação de agenda

A agenda compreende um conjunto de problemas ou temas entendidos como importantes, que podem gerar programas de governo, planejamento orçamentário, entre outros aspectos. Apresenta-se dois tipos de agenda: a política, que é o conjunto de problemas junto aos quais a comunidade política considera importante uma intervenção; e a formal, que é a agenda institucional, de fato os problemas que o poder público já decidiu enfrentar. Diante do questionamento, Souza apresenta três respostas:

1 – Abordam-se os problemas que entram na agenda quando se assume o dever de fazer algo sobre eles, e esses afetam a agenda (SOUZA, 2006). O problema é considerado a divergência entre o estado atual das coisas e a situação ideal possível. No caso seria entre o que é, e aquilo que se deseja como realidade possível.

2 – O foco é a política, onde é preciso de percepção coletiva – essencial para definição da agenda - para observar e deliberar sobre tudo o que precisa para enfrentar o problema. Quando se parte do problema, a autora diz que ocorre um processo de persuasão para obter a adesão à ação coletiva, diferente de quando parte da própria política, que ocorre uma troca devido a interesses. (SOUZA, 2006).

3 – Apresenta os participantes classificados como visíveis (políticos, mídia, partidos, grupos de pressão e entre outros) que definem a agenda, e invisíveis (acadêmicos e burocracia) que propõem as alternativas (SOUZA, 2006).

Secchi (2010) ainda aborda que existe a agenda da mídia, que são os problemas que a mídia identifica e comunica. Além de, o poder que ela possui sobre a opinião pública, que acaba por gerar impactos nas agendas políticas e institucionais. Três elementos podem ocasionar influência sobre a agenda governamental: o de “clima” nacional; forças políticas organizadas; as mudanças dentro do próprio governo (CAPELLA, 2006). Diante disso, observa-se mais uma vez a relação com o ciclo de políticas, onde Souza, abordou sobre quando o foco é a própria política o fator para o problema ter participação da agenda governamental.

Do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos

formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de agenda (CAPELLA, 2006, p. 27).

A formação da agenda governamental é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas concentram sua atenção num determinado momento. Uma questão passa a fazer parte da agenda quando chama a atenção e o interesse dos formuladores de políticas públicas (CAPELLA, 2006). Os problemas entram e saem das agendas. Em determinados períodos eles podem chamar atenção e ter determinada relevância, porém, podem não gerar notoriedade. Será apontado que a limitação de recursos, a falta de tempo, a falta de vontade política ou a falta de pressão popular podem fazer que alguns problemas saiam da agenda.

Diante da formação de agenda, nota-se em situações consideradas extremas algumas políticas de mitigação, como as estruturas de atendimento, além de políticas de antecipação, nesse caso, obras de prevenção de eventos futuros. A formação de agenda está de alguma forma em constante reconfiguração e ressignificação. Assim sendo, a questão da habitação ou a (des)ocupação de áreas inundáveis por vezes praticamente some da agenda, ora retorna com ímpeto ou retórica. A este propósito convém endossar o proposto por Souza e Carlos (2019, p. 74):

As iniciativas de organização popular dos atingidos em ações coletivas voltadas às reivindicações e às proposituras, são acompanhadas da construção coletiva das comunidades de atingido. Em especial, a formação de grupos de base pelos atingidos constituiu uma estratégia de organização popular, consubstanciada na criação de fóruns locais, comissões de atingidos, grupos de trabalho e comitês de deliberação.

Diferentes atores expressam o entendimento de que a situação é importante, digna de busca de soluções por meio de responsabilidades públicas. No contexto da questão dos desastres na região estudada há relatos e vídeos discutido o momento de pós-desastre. É possível identificar que esse tema está nos marcos e subsistemas do poder público, pois, há grupos de advogados que tratam da questão ambiental e são vinculados ao poder público, discutindo sobre o tema, assim como, vereadores, gestores públicos e funcionários de carreira. Os desastres e as etapas diante desses se tornaram novamente uma preocupação, devido à intensidade e suas ocorrências.

3.3 Formação de alternativas

A etapa de formulação de alternativas tem por suposto, o momento de passar pelo estabelecimento de objetivos – quando os políticos e atores envolvidos nos processos

organizam o que esperam como resultados da política pública - e estratégias e as potenciais consequências de cada alternativa de solução para o problema. A capacidade para estabelecer uma definição sobre alternativas se constitui como um instrumento de exercício de poder, especialmente na medida em que se opera uma escolha dos conflitos a encaminhar.

Secchi (2010) diz que os objetivos podem ser estabelecidos de maneira mais frouxa ou de maneira mais concreta, ou seja, algo mais amplo como propor reduzir o desemprego em um município ou desenhar uma política ambiental, ou diminuir 20% a carga de poluentes de um rio ou organizar a coleta seletiva e processos de reciclagem ou inserir empreendimentos que produzam emprego. E que quanto mais concreto for o estabelecimento dos objetivos, mais fácil será verificar a eficácia.

No entanto, sabemos que em muitas ocasiões o estabelecimento de metas é tecnicamente dificultoso, como nos casos em que resultados quantitativos da política pública não conseguem mensurar elementos qualitativos mais importantes. Não obstante, o estabelecimento de objetivos é importante para nortear a construção de alternativas e as posteriores fases [...] (SECCHI, 2010 p. 2).

Para a emergência de alternativas se requer um esforço de inspiração e de imaginar contornos e detalhes práticos da proposta, nos recursos e a forma que essa se torna eficaz. As políticas ambientais dispõem de quatro mecanismos, de acordo como Secchi: induzir comportamento como a premiação; a coerção influenciada pelo apelo e dever moral ou sanções; soluções técnicas; apropriação de informações visando gerar práticas sociais, que muitas vezes incidem de forma indireta.

Assim se procura responder o porquê alguns problemas se tornam mais importantes que outros para um governo, e como uma ideia é inserida para as preocupações dos formuladores de políticas públicas e como essa é constituída (CAPELLA, 2006). A formulação supõe que as condições políticas se tornam propícias como um momento ou janela, permitindo a convergência entre os fluxos de tal forma que as questões ascendam à agenda deliberativa. As soluções procuram por problemas (SOUZA, 2006).

Capella (2006), baseada em Kingdon, apresenta a dinâmica de três fluxos: no primeiro analisa de que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental, com os mecanismos: indicadores; eventos, crises, símbolos e *feedback*; no segundo se aventa alternativas e soluções disponíveis ou algumas ideias sobrevivem intactas, outras se contrapõem e cria-se novas propostas; o terceiro fluxo é composto pela dimensão da política, pois, independentemente do

reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, segue sua própria dinâmica e regras.

Aqui podemos perceber algumas semelhanças ao ciclo de políticas públicas diante da questão abordada sobre a agenda governamental. Levantamento que Souza (2006), faz para explicar a teoria do autor, que esse possui referências do ciclo de política pública. Em determinadas circunstâncias o reconhecimento de um problema abre a janela, mas, correndo o risco de se fechar a qualquer momento através de uma desarticulação de um dos fluxos (CAPELLA, 2006). Os atores visíveis e invisíveis, a questão dos empreendedores que observam algumas oportunidades para resolução de um problema ou leva-lo até a agenda, assim como o modelo das arenas sociais.

Existiriam três principais mecanismos para chamar a atenção de formuladores de políticas públicas: (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (c) feedback, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres (SOUZA, 2006, p. 32).

Esse modelo prevê um processo ou encadeamento: para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema a ser considerado, é preciso o desenvolvimento de uma visão de que algo precisa mudar. Porém, pode existir um mecanismo de análise tanto de períodos em que as mudanças se processam de forma lenta, quanto aqueles em que ocorrem mudanças emergenciais na formulação de políticas públicas (CAPELLA, 2006).

As comunidades são espaços importantes para a geração de ideias relativas a soluções e alternativas que podem ser desenvolvidas e adotadas como políticas públicas pelos tomadores de decisão. Muitos participantes apresentam em suas comunidades propostas sobre o que fazer sobre uma determinada questão. Algumas dessas propostas serão consideradas, enquanto outras serão descartadas pelo próprio grupo (CAPELLA, 2015, p. 65).

Devido a multiplicidade de questões políticas, os governos criam subsistemas políticos, delegando as responsabilidades para agentes políticos. Basicamente os subsistemas – compostos de comunidade de especialistas - abordam questões de forma paralela, enquanto os macros sistemas – ocupados pelos líderes governamentais – preocupam-se com questões que já foram percebidas.

As comunidades de políticas são centrais ao modelo de Kingdon, configurando um elemento primordial para a análise política. O autor as caracteriza como um conjunto de especialistas que atuam numa área específica (saúde, educação, habitação,

transporte etc.). Tais especialistas podem fazer parte do governo, como assessores parlamentares, servidores do Poder Executivo ligados a atividades de planejamento, orçamento, ou a áreas funcionais. Da mesma forma, os especialistas podem integrar consultorias, grupos de interesse ou universidades, em organizações estatais ou não (CAPELLA, 2015, p. 64).

Algumas questões têm a possibilidade de sair do subsistema e chegar aos macros sistema, assim, passam a ser contempladas na agenda (CAPELLA, 2006).

Os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, ou seja, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança serial mais profunda. Este modelo, segundo os autores, permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o status quo, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas (SOUZA, 2006, p. 33).

Os formuladores de políticas acabam por influenciar as instituições que têm autoridade sobre as questões nos subsistemas. Em casos críticos o equilíbrio pode ser tratado com rápidas mudanças, quando uma questão rompe o subsistema e passa a integrar o microssistema, caso como desastres ambientais, e assim, o subsistema passa por mudanças, tendo em vista que líderes governamentais podem levar novas ideias e de novos atores naquele subsistema (SOUZA, 2006).

A avaliação das possíveis soluções para o problema público é uma etapa importante, principalmente para os especialistas, pois, há a comparação das alternativas, a manutenção do estado ideal também é colocada como uma das possíveis opções. E para isso há o suporte de três técnicas, sendo essas projeções “com prognósticos que se baseiam na prospecção de tendências presentes ou historicamente identificadas, a partir de dados apresentados em forma de séries temporais” (SECCHI, 2010, p. 39). Predições que se baseiam na aceitação de teorias, proposições ou analogias, e tentam prever as consequências das diferentes políticas. E com conjecturas que são juízos de valor criados a partir de aspectos intuitivos – que se baseiam no conhecimento dos burocratas de rua ou profissionais que atuam na linha de frente da política pública - ou emocionais dos *policymaker* (SECCHI, 2010).

3.4 Tomada de decisão

A tomada de decisão é a etapa que representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções de enfrentamento de um problema público são explicitadas.

Gary Brewer e Peter DeLeon (1983, p. 179) caracterizaram o estágio da tomada de decisão do processo de política pública como: A escolha entre as alternativas de política que foram geradas e seus prováveis efeitos sobre o problema em questão (...). É o estágio mais evidentemente político, na medida em que as muitas soluções potenciais para um dado problema devem, de algum modo, ser reduzidas a apenas uma ou umas poucas eleitas e preparadas para uso. Naturalmente, as escolhas possíveis, em sua maior parte, não serão todas realizadas e a decisão de não tomar determinados cursos de ação é parte da seleção assim como o é a definição final do melhor curso (HOWLETT; RAMESH; PERL; 2013, p. 157).

Secchi (2010) apresenta que existem três formas de dinâmica de escolha de alternativas. A primeira é quando os tomadores de decisão têm problemas em mãos e correm atrás de soluções, já há uma certa organização dos objetivos e busca-se escolher qual alternativa é viável em termos de recursos ou outros critérios a serem estabelecidos. A segunda é quando os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas. Na terceira, os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas, como se fosse um empreendedor que encontra um problema para solução e acaba por influenciar a opinião pública e tornar esse problema público para criar a política pública.

O estágio da tomada de decisão do ciclo político recebeu atenção considerável nos primeiros anos da evolução das Ciências Políticas. Nessa época, os analistas recorreram de forma extensa aos modelos e estudos de tomada de decisão em organizações complexas, criados pelos estudiosos da administração pública e da organização de negócios. Na metade da década de 1960, essas discussões sobre a tomada de decisão na política pública se encontravam engessadas em torno de dois modelos pretensamente incompatíveis: o racional e o incremental (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 161).

Secchi (2010) traz alguns aspectos quando reconhece que os tomadores de decisão sofrem de limitações cognitivas e informativas, e a tomada de decisão é interpretada como um esforço para eleger opções satisfatórias, pois, nem sempre o problema e os objetivos são claros. Ressalta ainda que nem sempre existem soluções, nem sempre é possível fazer uma comparação imparcial sobre alternativas, nem sempre há tempo ou recursos para tomadas de decisão estruturadas. Frequentemente as políticas públicas não se concretizam conforme idealizadas no momento do planejamento, pois, pode haver influências que as mudem.

3.5 Implementação da política pública

Nessa fase é quando a política pública se converte em ações e são produzidos resultados concretos. Há riscos de a política sofrer alterações durante a implementação e casos em que essa é totalmente desvirtuada. O estudo dessa fase possibilita, por meio de instrumentos

analíticos, encontrar os obstáculos e falhas que ocorrem. Alguns elementos ditos como básicos nesse processo são as pessoas e organizações que possuem interesse, competências e comportamentos diferentes. A seleção dos problemas e das ações na agenda governamental “dependem dos valores, crenças, posições e interesses dos atores sociais e governamentais” (CORTES; LIMA, 2012, p. 46). E as relações entre pessoas, instituições e recursos diversos. O processo de implementação de políticas públicas é considerado interativo, tendo em vista que muitos atores são envolvidos na decisão e materialização das políticas (LOTTA, 2019). Essa análise do processo pode tornar-se uma pesquisa sobre a implementação, ou seja, descritiva observando os elementos que a compõem. Ou avaliativa, que busca as falhas ou acertos de forma prática (SECCHI, 2010). “Os estudos sobre implementação de políticas públicas podem ser situados como uma vertente do campo de análise de políticas públicas que busca olhar para o momento específico da materialização ou concretização das políticas” (LOTTA, 2019, P.12).

Os estudos de implementação vêm trazendo contribuições importantes para debates sobre Estado e políticas públicas. Desde os estudos pioneiros (Pressman e Wildavsky, 1973),⁷ reforça-se a constatação de que leis e decisões políticas não são simplesmente executadas, tal como concebidas e planejadas, de forma direta, mecânica ou automática. Muito pelo contrário, esses estudos têm revelado os processos de implementação como momentos de criação e transformação (Majone e Wildavsky, 1984). Isto é, tirar leis e decisões do papel e colocá-las em ação é mais complexo do que pode parecer à primeira vista: requer o envolvimento de uma multiplicidade de atores (organizacionais e individuais), procedimentos e (inter)ações (Bardach, 1977) que, longe de serem neutros, influenciam a forma como as políticas públicas são produzidas, assim como os seus próprios conteúdos e resultados (Hill e Hupe, 2014). Portanto, mais do que um agregado de atos administrativos, técnicos ou operacionais sem relevância, a implementação passou a ser concebida como um espaço para atividade política em torno das políticas públicas (Brodkin, 1990), uma vez que, fundamentalmente, diz respeito a questões, conflitos e decisões sobre quem recebe o quê e como (Nakamura e Smallwood, 1980; Thomas e Grindle, 1990; Stein et al., 2006). (PIRES, 2019, p. 18).

Os municípios do Vale dos Sinos vêm ampliando as suas atribuições ou a especificação na formulação e implementação de políticas públicas ambientais quando se trata do desenvolvimento local. Um indicador explícito dessa atividade, reporta-se à criação de estruturas organizacionais que de modo especial se voltam à promoção de legislação e de articulações para este tipo de mudança.

Com estudos da implementação se propõe a entender “a política como ela é”, ou seja, não apenas a analisar como ela deveria ser ou como está escrito nas normas em que ela deveria funcionar, mas sim a como ela de fato acontece. Estudos de implementação se propõem a investigar para além do formal, do oficial e do normativo. Se propõem a desvendar processos decisórios na maneira como eles ocorrem, envolvendo os atores que eles envolvem e gerando as conclusões que eles geram. Esse olhar para a realidade de forma analítica e não “condenatória” é uma dimensão constitutiva dos estudos sobre implementação de políticas públicas (Lotta, 2019, p.20)

O momento da implementação também compreende um ímpeto de gerenciamento, pois, é quando as funções administrativas e atores entram em cena. Há de ter o entendimento dos elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais e agir diretamente em negociações (SECCHI, 2010).

A ideia de que formulação e implementação não são fases distintas, mas sim processos decisórios contínuos que perpassam diferentes atores no que podemos chamar de cadeia decisória. As políticas públicas são constituídas por diversas camadas decisórias – às vezes hierárquicas, às vezes paralelas. Essas camadas são compostas por atores responsáveis por decidirem temas ou questões distintas ao longo das políticas públicas (HILL; HUPE, 2003). Assim, a separação real não é entre quem formula (e decide) e quem implementa (e executa), mas sim sobre quem decide com quem sobre o quê. E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e “redecididas”. (LOTTA, 2019, p. 18).

Secchi (2010) aponta que existe dois modelos de implementação. O primeiro chamado *top-down* (de cima para baixo), que faz uma separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação. Apresenta que as políticas públicas são elaboradas e decididas pelos políticos e sua esfera e que a implementação representa o esforço administrativo de realizar. Isto pode levar ao seguinte argumento, que as políticas foram bem estruturadas e o problema de ela apresentar falhas é culpa dos agentes executores.

O segundo modelo é o *bottom-up* (de baixo para cima) apresenta uma maior liberdade de burocratas e atores em organizar e modelar a implementação de políticas públicas. Assim, os implementadores têm maior participação durante a formulação e implementação, ou seja, podem ser realizadas alterações na prática. De acordo com Secchi (2010, p. 48) “esse papel de remodelação da política pública por aqueles que a implementam não é entendido como um desvirtuamento, mas sim como uma necessidade daquele que se depara com os problemas práticos de implementação”.

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 de um olhar que aprecia o componente empírico. A abordagem *bottom up* (de baixo para cima), para o caso de nosso estudo empírico parece, sem dúvida, operacional no sentido de que os mais pobres possam viver melhor. Todavia, ao lado dos obstáculos microsociais ao desenvolvimento local acodem também particularmente flagelos macrossociais: **governança** (o Estado, do nível federal ao local, enriquece aos agentes que o capturam, isto dele se apropriam); **guerras fiscais e tributárias ou de sonegação entre outras**; **insuficiência de meios financeiros** ou a crise fiscal do Estado que subtrai as condições para implementar serviços públicos e consolidar a

infraestrutura como saneamento básico. Desta forma, numa perspectiva que contempla a dinâmica ou o movimento do real, parece que a abordagem que libera as habilidades dos agentes e as capacidades de baixo para cima adquire ou expande relevância quando se reconhecem as interfaces, ao mesmo tempo, com uma abordagem *top down* (de cima para baixo).

Para a análise da implementação utiliza-se da abordagem “bottom-up” com o intuito de compreender como os agentes de implementação podem influenciar os resultados e o desempenho das políticas públicas como a abordagem de Lipsky de 1980.

Mais do que a dualidade em exame parece igualmente elucidativo uma referência expressa aos processos sociais, aos posicionamentos e a força no exercício de poder dos diferentes atores, enfim as coalizões políticas, bem como considerar a lacuna entre formulação e implementação.

A sociologia tem crescentemente examinado os grupos identitários e processos de reconhecimento que se referem aos beneficiários de políticas e aqueles que as demandam; tem também tratado dos atores sociais e estatais que agem na formulação e implementação de políticas. Porém, dada a complexificação dos Estados e das sociedades contemporâneas, a sociologia política tem examinado ainda a influência sobre os processos políticos e sobre as decisões governamentais de atores em rede que atravessam as fronteiras entre Estado e sociedade: as comunidades de política, as coalizões de defesa, as comunidades epistêmicas.

Hogwood e Gunn (1997) apresentam que a implementação perfeita é considerada impossível, tendo fatores inatingíveis 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 do que de onde vem as decisões. Os autores apresentam em dez pontos em relação à decisão e a implementação.

As análises da implementação têm como uma questão central compreender: por que há e quais são as diferenças entre os objetivos planejados e os resultados alcançados diante de uma política. Os estudos sobre implementação de políticas públicas já passaram por quatro gerações sistematizadas na literatura. A primeira geração, ainda nos anos 1970, se preocupava em compreender o que acontecia quando as políticas públicas eram colocadas em prática que subvertia os resultados previamente desenhados. A segunda geração de estudos, denominada bottom up, a implementação não era falha, era apenas uma parte do processo que exigia decisões.

Atualmente, estamos na quarta geração de estudos sobre implementação. Essa geração é marcada por múltiplos modelos e formas distintas de análise sobre o objeto e por produções disseminadas em vários países e continentes. É também marcada por uma influência maior de outros campos de estudos, especialmente a Sociologia, nas análises de implementação. Por fim, também é marcante nessa nova geração temas relacionados a novos modelos da ação estatal que se complexificaram pós processos de reformas do Estado. A ideia de governança, de instrumentos de ação pública, a

relação entre atores estatais e não estatais, os novos arranjos institucionais, os processos multinível, sistemas de coordenação, capacidades estatais na implementação entre outros são algumas das temáticas que ganham espaço nessa nova agenda (SAETREN, 2014; HILL; HUPE, 2003; HOWLETT, 1991). (LOTTA, 2019, p.17)

A relação entre o plano da política pública e sua execução é uma preocupação, tendo em vista que é um processo problemático, no sentido de que, inevitavelmente, diferiria das intenções daqueles que a formularam (LIMA; D'ASCENZI, 2014). É importante reconhecer que os processos de implementação são influenciados pelas respostas das pessoas afetadas pela política (Hill; Hupe, 2002).

No campo da implementação, Lipsky (2010) afirma que, nos serviços públicos, os objetivos são ambíguos. Isso se deve ao caráter idealizado atribuído aos serviços pelos diferentes atores: queremos muitas coisas, e algumas são aspirações, ou visões de futuro. Ainda, em virtude do grau de conflito no momento da formulação, não há incentivo à especificação: contextos conflituosos tenderiam a produzir objetivos vagos. A ambiguidade seria uma forma de lidar com o dissenso, passando a questão para a esfera gerencial. Nessa, por seu turno, ainda existiriam conflitos entre toda uma série de objetivos, de diferentes políticas, que coexistem em ambientes percebidos como repletos de obrigações e carentes de recursos (LIMA; D'ASCENZI, 2019, p. 131).

LIMA; D'ASCENZI (2014) apresentam que há duas definições e predominantes para os problemas de implementação. A primeira estabelece que a natureza do problema é administrativo-organizacional. E a segunda o problema da implementação decorre de conflito de interesses, e a preocupação é com a obtenção de cooperação dos participantes do processo.

Um dos problemas mais intratáveis da pesquisa de implementação foi como medir o conceito de implementação bem-sucedida. Em nossa opinião, a política implementação é um processo, uma série de decisões e ações subnacionais direcionado a efetivar uma decisão federal autorizada prévia. A característica essencial do processo de implementação, portanto, é a pontualidade e desempenho satisfatório de certas tarefas necessárias relacionadas à realização da intenção da lei. Isso significa rejeitar uma conceitualização dicotômica de implementação como simplesmente sucesso ou fracasso. (Hill; Hupe, 2002, p.140).

A solução para os problemas da implementação apresentada seria a construção de instituições ou mecanismos que estabeleçam cooperação aos participantes. As abordagens analíticas em implementação de políticas públicas equilibram-se nesses pressupostos. (LIMA; D'ASCENZI, 2014). A abordagem da interação borra as fronteiras do ciclo das políticas públicas, o qual estamos abordando como ferramenta analítica. Nessa abordagem explora-se a implementação e o resultado de um processo de interação entre a estrutura normativa da e as características dos espaços de execução da política (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Por um lado, o plano define a arena na qual o processo ocorre, o papel dos principais atores, as ferramentas permitidas de ação e a alocação de recursos, e oferece uma definição para o problema social. Por outro lado, a execução promove a adaptação dos objetivos e das ferramentas de gestão a realidade social. (LIMA; D'ASCENZI, 2014, p.54).

De acordo com LIMA; D'ASCENZI (2014) os problemas sociais serão conhecidos a partir do momento em que se tenta solucionar esses, e a validade e a efetividade das estratégias escolhidas para enfrenta-los somente se confirmam após entrarem em operação. Cortes e Lima por sua vez apresentam a existência entre interfaces entre fases do ciclo, ou de como há um processo de realimentação.

uma vez na agenda, os governantes passam a formular políticas para lidar com esses problemas, políticas estas que, ao serem implementadas, constroem ou transformam os espaços de sentido já existentes e, no interior destes, os grupos sociais definem e redefinem os problemas. As próprias políticas colaboram, portanto, para a formação de um sistema de ação, um espaço de trocas constituído por relações de poder, no qual ocorre a interação entre múltiplos atores, situados em diferentes organizações (CORTES; LIMA, 2012, p. 47).

A implementação inclui buscar respostas, perguntas, provocando mudanças para as soluções e, como tal uma transmutação para o próprio problema social. Assim, permitindo a possibilidade de modelação do plano, de forma constante. Bardach (1979) também relativiza o peso do plano, definindo-o como um esquema que coloca em movimento uma série de atores.

Nesse sentido, Bardach (1980) formula sua metáfora dos jogos: a implementação é dominada por vários atores manobrando com e contra outros atores por resultados finais e vantagens estratégicas, e a maioria desses jogos está conectada e é interdependente. Para o autor, a incerteza que vigora na implementação está relacionada aos jogos, particularmente aos jogos de implementação que tem efeito adverso no processo de reunião de elementos necessários para a execução da política. Bardach destaca os jogos que considera mais comuns: o desvio de recursos; a mudança de objetivos durante a implementação; a evasão ou resistência dos subordinados frente as tentativas de controle de seu comportamento pelos superiores; a dissipação de energias como a competição entre burocracias por autoridade legal ou status ou, ao contrário, a não responsabilização de burocracias por atividades consideradas de pouco valor. [...] (LIMA; D'ASCENZI, 2014, p.55).

De acordo com LIMA; D'ASCENZI (2014) Lipsky (1980) preocupa-se em entender como as burocracias funcionam no nível da rua, as agências nas quais os trabalhadores entram em contato direto com os cidadãos como parte de seus deveres e que têm considerável discricionariedade na execução de seu trabalho. Ainda apresenta que os atores fazem escolhas, seja nas rotinas que estabelecem e os dispositivos que inventam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho tornam-se efetivamente as políticas públicas que implementam. O papel político desses burocratas baseia-se em dois aspectos inter-relacionados de suas posições: o alto nível de discricionariedade e a relativa autonomia em relação à autoridade organizacional. A discricionariedade dos

implementadores é inevitável e possivelmente desejável, pois, esses atores conhecem as condições locais e podem adaptar o plano a qualquer situação. Esses ajustes também podem ser fontes potenciais de inovação. Essas rotinas e simplificações são criadas para lidar com a complexidade do trabalho. [...] Nesse sentido, os burocratas de nível de rua fazem a política pública.

3.6 Avaliação de políticas públicas

As políticas públicas se constituem em ferramenta que o Estado de Direito utiliza para delinear as suas ações de enfrentamento de problemas de ordem pública. Além das outras etapas, a avaliação se funda como uma medida para averiguar a eficiência de tais políticas, pois que, possibilita a enumeração dos impactos e a percepção da geração de benefícios em sua aplicação.

A avaliação das políticas representa um processo de investigação sobre a efetividade de propostas levadas a efeito pela ação pública, em cujo horizonte se baliza como fim último o sucesso ou a falha de projetos em pauta e que foram colocados em prática (SECCHI, 2010). A partir disso, o autor destaca que há três tipos de avaliações: a que antecede a implementação; a que avalia após a implementação; e a que se dá durante a implementação como um monitoramento.

Segundo Secchi (2017), a avaliação tem a função peculiar dentro do ciclo de políticas públicas ao dedicar-se a examinar a implementação e o desenvolvimento, inclusive com o intuito de melhorar o empenho da política e o nível de redução dos efeitos colaterais que gerou. Existem alguns critérios para realização da avaliação: “Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas e objetivos preestabelecidos. Equidade: derivada da homogeneidade da distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública” (SECCHI, 2017, p. 63).

Além destes critérios, a avaliação pode receber uma conotação jurídica ou legal, técnica ou gerencial, ou política. A construção de indicadores é um desafio em todas estas óticas. A conotação política se explica pela atenção à percepção dos destinatários quanto à recepção da política pública. Segundo Secchi (2017), “indicadores de resultados são operacionalizados por meio de médias ou percentuais de satisfação dos usuários/cidadãos, qualidade dos serviços e possibilidade da política pública [...]”. No caso é utilizado o indicador de resultado que se refere aos efeitos da política pública e à capacidade de resolução ou mitigação do problema. As avaliações completas são difíceis de realizar, tendo em vista tempo e recursos. Na falta dos

recursos, as avaliações acabam verificando indicadores básicos, que frequentemente não mostram aspectos qualitativos dos processos e resultados produzidos.

Existem situações em que avaliações são difíceis de executar porque os objetivos da política pública não estão claros. Em outras situações, os objetivos são explícitos, mas servem apenas para fins simbólicos. Outro grande problema é a multicausalidade. É difícil conseguir fazer uma separação entre efeitos sociais produzidos pela política pública e efeitos sociais produzidos por outras causas. Ou a própria resistência daqueles que são avaliados (SECCHI, 2017, p. 51).

Outro limite para a avaliação se apresenta em referência a um tempo de maturação da política pública, para que o resultado seja tangível após a implementação. Existe um período requerido para maturação de mudanças no comportamento dos atores afetados. As informações produzidas na avaliação podem vir a ser utilizadas instrumentalmente na disputa política. Segundo Secchi (2017, p. 66), “As avaliações servem para superar debates simplistas e maniqueístas (bom versus ruim, “copo meio cheio” versus “copo meio vazio”) avaliação do desempenho da política pública é vitimada pela retórica política”.

3.7 Extinção da política pública

Uma política pública também pode possuir o seu fim, os estudos sobre término ou extinção ganharam impulso quando algumas medidas vinculadas ao Estado de bem-estar social foram colocadas em xeque. Secchi (2010) apresenta por meio de Giuliani (2005), as causas da extinção de uma política pública são basicamente três: o problema é resolvido, ela é percebida como ineficaz, ou o problema, mesmo que não resolvido, sai das agendas políticas e formais. Sendo essa última uma das causas mais comuns. Já algumas vezes as políticas públicas, após um período continuam vivas, mesmo depois que o problema que motivou sua existência já tenha sido resolvido. Porém, em algumas ocasiões há resistências à extinção das políticas, não só pelo meio governamental, podendo apresentar argumentos para que a política continue viva.

Por fim, nos capítulos que se seguem, ambiciona-se apresentar alguns exemplos da corporificação de análises de políticas públicas e compreender as políticas ambientais como uma ação integrada, levando em consideração as principais fases do ciclo de políticas públicas. Com uma perspectiva metodológica, almeja-se estabelecer uma abordagem em que se compreenda as interações entre os diferentes atores, as instituições e arenas. Em certo sentido, isto significa um processo de reflexividade para acercar-se de uma visão da política na ótica da sua totalidade e complexidade. Sem querer ser redundante, implica em reconhecer díspares

possibilidades, caminhos e processos de interação, negociação e conflitualidade em peculiares arenas, entre múltiplos atores e dinâmicas institucionais.

4 DESASTRES AMBIENTAIS

Os problemas no campo ambiental e a dinâmica dos conflitos sociais nos espaços urbanos mobilizam uma variedade de atores sociais, culturais, econômicos e políticos, bem como sugere um entrelaçamento de informações (RUSCHEINSKY, 2010). Esta clivagem e sua proposta analítica consistem em tomar um conjunto contraditório de aspectos estruturais, grupais e individuais (ALONSO; ACOSTA, 2002a), especialmente na medida em que condicionam a ação dos atores sociais e do poder público. Ou seja, simultaneamente, o foco da abordagem leva em consideração a formação de uma arena de conflito (esfera pública) e também as negociações dos atores de demandas postas, denominadas de conflitos socioambientais. Portanto, convém considerar níveis de análise, como endossam Alonso e Acosta (2002b, p. 36):

Há análises estruturais das relações entre sociedade e natureza, de um lado, isto é, dos macroprocessos e práticas sociais com dimensões ou implicações ambientais. E há, de outro, análises das atitudes, valores e da intencionalidade dos agentes na constituição de problemas ambientais, bem como das formas de ativismo ambientalista.

Assim, cabe abordar um dos conflitos ambientais que são os desastres, que não é uma dimensão pautada pelas autoras recém citadas. Na abordagem da ocorrência de desastres ambientais, as ciências sociais incorporam os fatos e as circunstâncias que condicionam situações críticas, bem como um conjunto de ações e estratégias que contemplam as formas de mitigação. Para Drabek (2004, p. 01), desastre é “um evento no qual uma comunidade sofre severas perdas para pessoas e/ou propriedades que os recursos disponíveis dentro da comunidade são severamente tributados”. Ora, se há perdas e danos é porque houve apropriação ou existe um patrimônio de indivíduos afetados. Neste sentido, os desastres socioambientais se circunscrevem por um evento catastrófico, mas, ao mesmo tempo, não se limitam a este, pois, compreendem um conflito que emergiu já anteriormente pelos distintos modos de apropriação social e cultural, técnica ou econômica do espaço urbano ou mundo material. Assim sendo, ou por estas razões, afirmam Porto e Porto (2015, p. 154), “os desastres e suas consequências encontram-se profundamente relacionados à temática das desigualdades, e mais especificamente da vulnerabilidade social”.

No Brasil, grande parte dos desastres é desencadeada por processos sociais que se dão numa cronologia muito anterior ao impacto de fatores como vendavais, chuvas fortes ou secas,

e são mais extensivos e dolorosos para os afetados do que supõem os curiosos por notícias (VALENCIO E VALENCIO, 2010, p. 5). Há uma semelhança social entre os grupos sociais mais atingidos pelos desastres, ou seja, o viés de classe é nítido na intensidade e duração do sofrimento vivenciado.

Conforme apresentado por Valencio (2010), a via para o inferno, que são os desastres que ocorrem de maneira recorrente, é pavimentada e bem sinalizada. Os sinais, que evidenciam o caráter eminentemente sociopolítico dos desastres e da relação entre eles, são: a) patrimonialismo - que gera vícios incorrigíveis no uso personalista da máquina pública; b) persistência das desigualdades sociais - que se reflete nos processos fundiários concentracionistas e no acesso diferenciado às condições construtivas e de infraestrutura pública nos locais de moradia; c) ausência de um marco de cidadania em torno dos direitos de acesso e uso da terra e da água; d) fragilidade da organização dos grupos mais afetados por desastres e de sua representação política, para auferir a garantia de direitos fundamentais.

Há o olhar para os desastres como um tipo especial de problema social. Quatro características definidoras: 1) duração do aviso prévio, 2) magnitude do impacto, 3) alcance do impacto e 4) duração do impacto (KREPS; DRABEK, 1996, p. 133). Enfatizaram que “a essência do desastre é a conjunção de condições históricas e definições sociais de dano físico e ruptura social” (KREPS; DRABEK, 1996, p. 142).

Esses se configuram como fenômenos particulares que se guarda no tempo e no espaço, revelando-se como acontecimentos disruptivos da dinâmica social (VALENCIO, 2010). Para esta autora, as pessoas que são mais pobres, vivenciar um desastre exige uma rápida ressignificação do sistema de objetos e do sistema de ações do espaço público e privado impactado, com as soluções que amenizem o impacto que alterou a sua rotina. Após a ocorrência do desastre, Valencio (2010), apresenta que o foco deveria ser essencialmente a escuta do cidadão com o intuito de restabelecer a sua dignidade e motivação, mas a temporalidade burocrática não condiz com a temporalidade da vida cotidiana.

Diante da forma de ação do Poder Público relatam os atingidos pelos desastres: precisam ir até o CRAS, que ampara e contempla a região da Vila Palmeira, para serem ouvidos, acolhidos e orientados, além de poderem conseguir algum tipo de doação. Cabe ressaltar que nem todos os atingidos possuem acesso a esta informação. Além de que, há um problema de concepção do que é de fato um atingido pelo desastre de uma inundação, se bem que cabe reconhecer que o limite entre ser e não ser atingido é tênue ou carece de arbítrio. Alguns moradores relatam que não recebem auxílio, tendo em vista que a água entrou no seu pátio, porém, a concepção para ser beneficiado pelas políticas da assistência social é de pessoas que

de fato perdem bens e a água invade e prejudica o bem-estar da moradia. É interessante questionar a disseminação de informações na região, porém, cabe abordá-la mais adiante, no contexto das políticas públicas.

De acordo com Valencio (2011, p. 20) diante da retirada das pessoas de locais de risco, há uma banalização do discurso, e: “[...] simultaneamente, há a prática de restrição de seu acesso aos territórios melhores, pois, os grupos afluentes não desejam vizinhança com os empobrecidos, posto que isso desvalorize seus imóveis e, segundo seus valores preconceituosos, deprecie a convivência comunitária”.

Tornando assim a retirada da população de áreas de inundação uma equação difícil de ser solucionada, pois, pode sinalizar uma ocorrência de uma expulsão simples e um descompromisso com essas pessoas e seus destinos. É que a migração involuntária acaba por gerar um desamparo, e quando autoridades locais são questionadas, se dirão isentas de responsabilidade em soluções de moradia para essas pessoas.

Esse contexto foi possível perceber na fala de moradores que foram contemplados por políticas habitacionais para saírem de áreas de risco, mas que não se adaptavam ao contexto, pois, trabalhavam com reciclagem e carroça com animais. Outra questão à mudança de bairro se situa na percepção do contexto de violência no novo local. Então, pela experiência de vizinhas que aceitaram e perderam filhos, as pessoas podem optar por se manter na área de risco.

O risco é parte de um objeto social, uma vez que se configura somente devido à presença do ser humano que a percebe e possa sofrer seus efeitos (ROBAINA; TRENTIN, 2013). Tominagia (2009), apresenta a questão do risco diante das ações de prevenção de desastres que no país ficam em segundo plano, dando prioridade para as ações emergenciais, quando há sua ocorrência de fato. Todavia, mais do que uma regra geral, há que examinar os diferentes fenômenos e espaços, uma vez que os diques e as bombas de transbordo soam como resolução de um persistente acontecimento. Porém, a ocupação de banhados junto às margens do Rio dos Sinos se processou como um *continuum*, e como tal, novos aglomerados urbanos ficaram subordinados à lógica dos efeitos das inundações.

Segundo Jorge (2011), as políticas para controle em áreas de risco são consideradas como uma resposta aos desastres, e não uma forma de prevenção. Farah (2003) apresenta a base para a construção de uma política de gestão de riscos. Na prevenção seria controlar novas ocupações em áreas expostas a riscos. Na parte da avaliação, reconhecer a natureza e a expressão dos riscos presentes traduz-se em seus mapeamentos. Mitigar seria reformar as ocupações existentes, criando ou reforçando as estruturas que resistem ao fenômeno. Prever

seria desenvolver tecnologia que permita conhecer os locais prováveis de ocorrência de eventos e quando vão ocorrer, para conseguir minimizar os efeitos dos desastres. Cardona (1996) também organizou um modelo de enfrentamento de desastres, como é apresentado no Quadro 01:

Quadro 01 – Enfrentamentos de desastres

Antes do Desastre			
Alerta	Prevenção	Mitigação	Preparação
Visa a evitar que o evento ocorra	Objetiva minimizar o impacto do evento	Pretende estruturar a resposta ao desastre	Corresponde a notificação formal de um perigo iminente
Durante o desastre			
A resposta consiste nas atividades que são desenvolvidas no período de emergência ou imediatamente após a ocorrência do evento, podendo envolver ações de evacuação, busca e resgate e assistência à população atingida.			
Depois do Desastre			
Reabilitação		Reconstrução	
Diz respeito ao período de transição que se inicia ao final da emergência, quando se restabelecem os serviços vitais indispensáveis e os sistemas de abastecimento da comunidade atingida.		Caracteriza-se pelos esforços para reparar a infraestrutura danificada e restaurar o sistema de produção, revitalizar a economia, buscando alcançar ou superar o nível de desenvolvimento anterior ao desastre.	

Fonte: Cardona (1996)

Kobiyama et al (2006), apresentam que no pré-evento se pode tomar a providência de levantar, identificar e mapear os perigos e os riscos de desastres, estabelecendo legislação para a prevenção de desastres naturais e elaborar e divulgar os resultados de estudos da vulnerabilidade. Além de, planejar medidas emergenciais e promover a educação de prevenção de desastres e evitar ocupações de áreas de risco. E uma integração entre população e pessoas que também detém um conjunto de conhecimentos sobre desastres que podem se mostrar relevantes nas tomadas de decisões. Desta forma:

O conhecimento possui seu papel na participação da gestão de riscos, como é o caso dos resíduos e de incertezas quanto à mudança das estruturas. Analiticamente, as ações institucionais desenhadas articulam o campo em que se privilegia um espaço com modos de gestão dos fluxos de energia e materiais associados a demandas sociais como território político. Não por último cabe lembrar que os sujeitos que se articulam na esfera em análise exercem um papel imprescindível para as mudanças inerentes aos processos históricos. (RUSCHEINSKY; ESPLUGA; GOMES, 2017, p. 44).

Quando o evento está ocorrendo seria ideal para os autores levantar quais foram os danos e os prejuízos, coletar dados e divulgá-los, mobilizar a população a ser retirada das áreas de risco, mobilizar equipes da saúde para os atingidos. Já no pós-evento, identificar a situação anterior e atual dos atingidos, orçar os prejuízos e a suas reconstruções, além de revisar o Plano Diretor do local destruído e orientar a higienização do local afetado. No caso em estudo, tudo indica que apesar da existência de política habitacional, ao longo das últimas décadas estas não foram suficientemente estratégicas para retirar ou impedir a ocupação de áreas na planície de inundação.

Estudos realizados no estado do Rio Grande do Sul, Reckziegel (2007), aponta, no Vale dos Sinos, as inundações como eventos que vêm provocando inúmeras perdas sociais e econômicas nas últimas décadas. Tucci e Bertoni (2003), a inundação é o evento que vem da capacidade de infiltração do solo e sistema de drenagem que não são suficientes para absorver a demanda. Assim, a água ocupa a área de várzea. Elas surgiram com o desenvolvimento urbano, fazendo uma das atribuições do planejamento o mapeamento das ocupações, juntamente com o mapeamento de áreas de riscos e medidas para os impactos.

Os impactos deste desastre socioambiental reverberam em sua magnitude, pois, se destacam os danos econômicos, sociais, culturais e simbólicos da população urbana. Porém, concomitantemente outro fator incide no caso em estudo, o fato de esta população que sofre os efeitos da inundação possui extrema proximidade à malha urbana aumenta as possibilidades de sensibilização.

4.1 Risco no espaço estudado

Diante de um contexto que está classificado como planície de inundação, onde se destaca uma ótica socioambiental, surge a vulnerabilidade e o risco. A sociologia apresenta o risco ambiental nos contextos da sociedade com suas persistentes desigualdades. Kroll-Smith e Couch (1991) apresentam uma abordagem que está de acordo com a sociologia dos riscos e dos desastres, em que se pauta o atendimento às dimensões sociais. O conceito de risco na dimensão aqui enfocada foi delineado e assumido no final do século XX, trazendo como perspectiva as incertezas dos efeitos quando de uma ocorrência de um acontecimento ou danos que podem ser ocasionados devido à situação do risco, assim como a sua prevenção e mitigação.

De fato, mesmo com denúncias de ambientalistas ao longo de mais de duas décadas, o processo, ou a questão de poluição dos recursos hídricos não cessou, ou cujo quadro se modificou pouco. Os banhados perderam boa parte da área e de suas funcionalidades, devido a

construções, invasões e o próprio descarte indevido de resíduos sólidos, aterramentos, ações que acabam gerando as condições para a ocorrência dos desastres.

Devido ao antropocentrismo reinando plenamente nesta área do conhecimento, a problemática ambiental era de difícil aceitação. Diante disso, denominaram essa visão como “*Human Exceptionalism Paradigm*”. Para Catton e Dunlap (1978), faltava nas abordagens sociológicas a visão ecológica e dos próprios recursos naturais, que influenciavam a vida social. Como alternativa os autores propuseram o “*New Environmental Paradigm*”, como o desenvolvimento de uma capacidade de sensibilidade à temática ambiental. Neste sentido, apresentaram o estudo dos elementos fundamentais da interação entre meio ambiente e sociedade sob a pretensão de serem o núcleo da sociologia ambiental. De acordo com Lenzi (2006), os autores citados em seus estudos tentaram fornecer uma classificação do que havia sido produzido com relação à “Sociologia ambiental”, que teria como diretriz a ecologia.

A partir de outra perspectiva, Buttel (1987) apresentou a crítica construtivista à abordagem realizada acima e que passaria a ser uma das destacadas neste campo. O construtivismo enfoca também às representações sociais sobre as questões ambientais, ou seja, os significados atribuídos por grupos e atores sociais. O que passa a ser socialmente considerado como ambiente, pois, além de fatos objetivos há que considerar toda a realidade construída socialmente. Para o construtivismo toda a realidade ambiental que conhecemos de alguma forma possui a mão humana, em particular o espaço territorial que examinamos nesta dissertação.

Buttel (1987) apresentou cinco tópicos da sociologia ambiental, porém, neste estudo cabe apenas citar os tópicos de interesse que podem ser relacionados ao campo, como as atitudes em relação ao ambiente, valores e comportamentos e as políticas ambientais. Hannigan (1995) estima que as causas da destruição ambiental e a emergência da reflexividade e dos movimentos ambientais decorrem da discussão teórica e das práticas que concebem ambiente e sociedade separadamente.

Diante dos desafios para aprimorar uma temática, pode-se endossar que as práticas sociais e a mudança de uso dos bens ambientais seriam um dos principais focos de interesse da Sociologia ambiental. Alguns aspectos dão rumo à abordagem proposta com relação a práticas sociais, entre as quais podemos situar a complexidade, a interdisciplinaridade, as incertezas da tecnologia, a gestão dos riscos gerados pelos resíduos, os indicadores de controle da qualidade ambiental (RUSCHEINSKY; MEDEIROS, 2016). Os resultados alcançados por meio de ações estratégicas indicam o desenrolar de experiências históricas, oportunidades, riscos e obstáculos.

Uma questão a ser desenvolvida e explicada seria o impacto que práticas sociais intencionais e não intencionais geram de resultado no ambiente (LENZI, 2006), seja de forma direta ou indireta. Essas práticas percorrem desde questões cotidianas, como o processo de produção e consumo, que ocorre na sociedade, e a transformação da natureza (BUTTEL, 1987; DICKENS, 1996). Cabe ressaltar que se optou por essa abordagem, tendo em vista que, o campo apresenta problemas relacionados à prática social que acaba por impactar o ambiente como os próprios geradores das ações. Para Urry e Macnaghten (1998) e Hannigan (1995), a análise das práticas sociais pode contribuir para entender o processo tanto de renovados processos de degradação e exaustão de recursos naturais, quanto de novos ímpetus recorrentes de formular princípios e políticas ambientais.

Porém, Hannigan (1995) salienta que essa visão pode ser delicada, e que a preocupação com os problemas ambientais podem existir independentemente da magnitude dos próprios fenômenos. E que a teoria pode ser posta em xeque pelo fato de que muitos dos impactos são praticamente invisíveis aos órgãos perceptivos de uma pessoa comum. As explicações das relações entre sociedade e natureza se concentram sobre a maneira como a sociedade reconfigura os bens naturais para produzir as coisas de que faz uso. A partir disso, cabe abordar que Dickens (1996), para solucionar a falta de entendimento dos problemas ambientais, sugere a centralidade do papel do Estado, que passaria a ter uma função fundamental, pois, que organizaria, coordenaria e passaria a dotar de legitimidade o conhecimento ambiental. Entretanto, os conhecimentos podem ser parcialmente reconhecidos pelo Estado, mas haverá tensões entre, por um lado, a visão política de demandas locais e, por outro lado, os conhecimentos promovidos pelos diagnósticos encomendados por governos e suas instituições.

O conhecimento ambiental acaba por adentrar no campo da discussão se a educação ambiental pode ser prolongada como uma ação para impedir ou mitigar as consequências das inundações e alagamentos, como também outros desastres. A partir disso, aborda-se uma perspectiva crítica, através de Guimarães (2005) como uma ação reflexiva – tanto teórica como prática - de intervenção em um âmbito complexo e de forma coletiva. O tema vai além de ensinamentos de livros e das escolas, está presente no cotidiano socioambiental, que busca ações para uma sociedade de relações sustentáveis.

A educação ambiental tem sido considerada como uma capacitação social ou estender o capital cultural, visando uma estratégia de ação para comunidades vulneráveis diante das consequências de inundações (VOOGT; BISSCHOPS; MUNARETTO, 2019). No entanto, a pesquisa levada a efeito sobre a implementação de projetos na área se recente de oferecer

resultados consolidados e duradouros, ou sua consistência ainda é limitada quanto a uma ação junto aos efeitos de desastres.

Os educadores ambientais – ultrapassando evidentemente o nível escolar – contribuem de forma decisiva, porquanto se advoga uma face crítica diante da crise socioambiental (JACOBI, 2005). Numa perspectiva radical se sugere que a crise ambiental é um produto da capacidade do capitalismo de devorar as relações sociais de reciprocidade, uma relação equilibrada quanto a recursos e, não por último, ameaça à biodiversidade e todas as espécies (DICKENS, 1996). Recomendar esse argumento parece importante, mas, ao mesmo tempo, insuficiente na medida em que se desconsidera a alienação da natureza como característica permanente da sociedade moderna.

O risco como uma decorrência de mudanças sociais e ao gerar possibilidades de grandes impactos é visto por Ulrich Beck (2011) como uma das características da sociedade contemporânea. O autor apresenta que devido ao tipo de relações sociais engendradas, não há propriamente mecanismos para atribuir responsabilidades pelos danos provocados, e que a compensação desses se torna difícil de prever. Além de que os riscos são reais a partir do momento em que os seres humanos os vivem como reais. Beck (2011), ainda aborda questões como os nexos entre a natureza e a sociedade, apresentando uma inovação de pensar as mútuas relações, especialmente em que uma depende da outra. Isto justamente no sentido de que não se pode mais compreender uma sem a outra. Ao contrário de algumas teorias que viam ou ainda apreendem a natureza como algo distinto da sociedade. A destruição da natureza, como a sua transformação em mercadoria, entre outros tantos aspectos, deixou de ser um mero aniquilamento de algo exterior às relações sociais e passou a fazer parte de um componente integral da dinâmica cultural, social, econômica e política.

Assim, surgem outras formas de ameaças para os seres humanos, tornando-as de cunho eminentemente social, econômico e político dentro de um sistema articulado, gerando uma preocupação para o presente e futuro, que justifica o conceito de sociedade de risco. O autor ainda aborda que questões relativas ao meio ambiente ultrapassam a condição de enigmas que se situam no entorno, e sim, problemas engendrados pelas questões sociais: abrange os seres humanos, sua história, condições de vida e realidade, além dos aspectos econômicos, culturais e políticos.

Seja como for, a redução dos riscos de desastre deve envolver a investigação dos perigos, a proteção das populações locais, o planejamento e a preparação eficazes dos recursos, a prevenção dos riscos (sempre que possível) e a gestão dos incidentes. Os principais recursos são o conhecimento, a organização e a comunicação (FOTHERGILL, 2000) e nenhum deles é necessariamente caro. O custo relativo das

tecnologias da informação tem vindo a baixar e os mecanismos para a partilha e difusão do conhecimento têm-se multiplicado (ALEXANDRE, 2011, p. 10).

Acima de tudo, a distribuição dos riscos ambientais no cerne da sociedade contemporânea é assimétrica, assim como o acesso aos bens socialmente produzidos é desigual (BECK, 2011). Nesse caso podemos relacionar a questão da localização da Vila Palmeira, que apresenta riscos e foi ocupada por pessoas que não possuíam condições econômicas para morar em outro espaço urbano. Ou seja, os riscos que essas pessoas estão colocadas é desigual, tendo em vista, que essas frequentemente passam por desastres, em que a população que ocupou espaços urbanos com a infraestrutura adequada não vivencia. Segundo Bankoff (2003, p. 6), “os sistemas sociais geram uma exposição desigual ao risco, tornando algumas pessoas mais propensas ao desastre do que outras, e que essas desigualdades de risco e oportunidade são, em grande parte, uma função do agente de relações de poder em todas as sociedades”. Portanto, de alguma forma estamos diante de um discurso científico incontestado quanto a uma representação efetiva dos riscos ambientais ou tecnológicos.

Estes são enunciados na produção do espaço, bem como situam-se como uma transferência dos custos ambientais ou engendrando áreas de risco. Assim, mais do que buscar a aplicação dos princípios da precaução e da preservação no estudo de ordenamento territorial “as tentativas de controlar o meio ambiente precisam ser substituídas por abordagens que enfatizem maneiras de lidar com eventos inesperados, que enfatizem a flexibilidade, a adaptabilidade, a resiliência e a capacidade.” (BANKOFF, 2003, p. 20).

A redução dos riscos de desastre é, por isso, uma questão de organização e de recursos. A primeira pode ser dividida em organização imposta e em auto-organização. Destas duas, a organização imposta é mandatada pela autoridade e vem do exterior da comunidade. Inclui leis, protocolos, directivas e normas. A auto-organização envolve mecanismos de defesa próprios que a comunidade desenvolve por si mesma, incluindo o planeamento local e o trabalho voluntário (MERCER et al., 2010). Da mesma forma, os recursos podem ser divididos entre os que pertencem à comunidade e os que são fornecidos a partir de fora, nalguns casos ao nível da ajuda e da assistência internacional a desastres a fim de reduzir os riscos. A experiência acumulada tem mostrado que existe uma dialéctica desconfortável entre a redução de riscos de desastre própria e a imposta (MERCER et al., 2007). Em circunstâncias ideais, as melhores práticas locais são complementadas e reforçadas pela metodologia apropriada vinda de fora (BRIGGS, 2007). Uma tal harmonia não é fácil de alcançar e requer uma mistura de sensibilidade cultural, equilíbrio político e mero senso comum, assim como de conhecimentos técnicos e de consenso social para reduzir os desastres (ALEXANDRE, 2011, p. 12).

Cabe abordar que o campo da pesquisa se enquadra na classificação elaborada por David Alexander (1995; 2011), que apresenta os níveis de risco ou modelos de vulnerabilidade social a desastres. O primeiro seria a ocupação do ambiente de risco, que pode ter indicadores que

aquela área não é habitável, assim, como políticas de mitigação, mas se não há proteção, apresenta-se um cenário de vulnerabilidade social. O segundo trata-se da coabitação com os danos causados. O terceiro é o abandono das zonas destruídas ou afetadas. O quarto consiste num deslocamento planejado ou não das populações para outros espaços fora do território de perigo. Esta abordagem nos situa no centro da perspectiva que enfatiza desastres ambientais.

O aparecimento de novos núcleos de ocupação urbana começou transformando o espaço e a relação do homem com o meio (MELLO, 2008). Muitas cidades, inclusive no Vale dos Sinos, se formaram às margens de cursos d'água. Recentemente, as ocupações urbanas às margens de corpos d'água se consolidaram em uma questão socioambiental candente. Estes espaços estão carregados de relações complexas e dinâmicas socioambientais devido às dicotomias quanto às suas funções desempenhadas. Outra questão relevante a propósito de instaurar um controle sobre a qualidade de vida, do espaço urbano e da água, diz respeito ao comprometimento com o descarte adequado dos resíduos sólidos como pode ser observado na Figura 05.

Figura 05 – Configuração do banhado no ano de 2018



Fonte: Arquivo pessoal da pesquisadora (2018)

Neste ínterim se almeja um declínio dos impactos sobre os recursos hídricos para cuja meta a existência de Estação de Tratamento de Esgotos faria toda a diferença. Todavia, no município de Novo Hamburgo esta é uma meta antiga, mas que teima em não adquirir expansão significativa. A existência da coleta de esgoto doméstico neste espaço urbano em análise é questão controvertida, todavia Rossetti; Souza e Campagnoni (2016, p. 855) realizam afirmações positivas a este respeito.

O sistema de coleta e afastamento do esgoto sanitário, cuja rede coletora é um PVC rígido, foi instalado atendendo todas as ruas e lotes da área de intervenção e seu entorno, conduzindo o efluente por gravidade até uma estação elevatória, a qual foi construída para futuramente encaminhar o esgoto coletado a uma Estação de Tratamento de Esgoto (ETE), que se encontra em fase de projeto. A finalidade da obra foi proporcionar à população da Comunidade Palmeira seu bem-estar, a melhoria da saúde, o desenvolvimento econômico e a preservação da qualidade dos corpos d'água.

No Brasil há autores como Nogueira (2002) e Carvalho e Galvão (2006) que possuem metodologias e resultados que observaram tendências de formato de gestão de risco nos municípios brasileiros: os organismos de defesa civil, associados a gestão de riscos de programas de assistência social; a cidadania e segurança urbana, além da coordenação da gestão de riscos ficarem em setores do planejamento, de meio ambiente, da habitação ou do desenvolvimento urbano. Esse tipo de organização intersetorial é constantemente ressaltado pelos entrevistados do Poder Público como uma forma de se organizar diante do risco. Essa característica é percebida e levada em consideração diante dos pilares que sustentam o Plano de Contingência do município.

Para Vedovello e Macedo (2007, p. 84), observam que há que considerar as seguintes premissas: evitar o aparecimento de áreas e situações de risco; identificar e caracterizar as áreas e situações de risco; solucionar ou minimizar esses, ainda pontuam que as políticas habitacionais, a legislação, o planejamento urbano e os sistemas de alerta e contingência; integrar a Gestão de Risco. As áreas de risco podem ser equacionadas através de instrumentos eficientes de gestão e gerenciamento, razão pela se podem reduzir as perdas em um desastre.

O município de Novo Hamburgo possui um mapeamento de áreas de risco, desde o final de 2011, sendo que o CPRM⁴ que trabalha com geologia a nível nacional, fizeram este mapeamento. Assim, há relatos por parte da Defesa Civil e Secretaria de Habitação que tentam evitar que a população ocupe essas áreas. Porém, a população sem recursos, acaba por adentrar essas áreas e ocupa-las, vendo estas circunstâncias como uma dimensão fundamental para a sua sobrevivência. Nas visitas ao campo empírico nos relataram as pessoas que não gostariam de estar em áreas de risco e ser impactados pelos desastres, mas não veem outras opções.

A Metroplan⁵ desenvolveu um estudo de planícies de inundações no Vale dos Sinos, onde aponta a premência de expor alternativas para o fenômeno em questão, porém, o

⁴ O Serviço Geológico do Brasil - CPRM é uma empresa pública, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Sua missão é: gerar e disseminar conhecimento geocientífico com excelência, contribuindo para melhoria da qualidade de vida e desenvolvimento sustentável do Brasil.

⁵ A Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional - Metroplan - é o órgão responsável pela elaboração e coordenação de planos, programas e projetos do desenvolvimento regional e urbano do Estado do Rio Grande do Sul (METROPLAN). Disponível em:

diagnóstico foi de construções de diques de proteção. Existem estudos na região que apregoam que áreas estão sujeitas a inundação, e como tais não devem ser ocupadas pela urbanização. Porém, o Secretário do Meio Ambiente relata que mesmo assim, por questões de especulação imobiliária, os agentes de negócios querem continuar usufruindo da planície de inundação para fins privados. Assim continuam comprando e comercializando áreas em planícies de inundação, bem como continuam adensando espaços destinados à preservação ou ao uso periódico pelas águas do Rio dos Sinos.

4.2 Vulnerabilidade social

Ao abordar o conceito de vulnerabilidade, encontra-se um leque de significados e usos da noção, bem como diversas diretrizes, as quais não apresentam um consenso quanto à definição. Assim, implica-se dificuldades ao tratar sobre o tema. “A falta de consenso na definição do conceito de vulnerabilidade advém tanto da dificuldade em se apreender a multidimensionalidade da realidade analisada quanto da diversidade de orientações epistemológicas e, conseqüentemente, das práticas metodológicas” (ALMEIDA, 2012, p. 32).

A partir de leituras diversas sobre o conceito de vulnerabilidade, optou-se por apresentar algumas dimensões as quais nos parecem estar alinhadas com o estudo dessa dissertação. Blaikie et al. (1994) apresentam a vulnerabilidade como a capacidade de uma pessoa ou grupo de lidar e recuperar-se do impacto natural. Já Bohle et al. (1994), definem a vulnerabilidade como múltiplas camadas sociais e multidimensionais, que em uma medida agregada do bem-estar humano que integra a exposição ambiental, social, econômica e política a uma gama de potenciais perturbações prejudiciais (ALMEIDA, 2012).

A questão da vulnerabilidade social está ordinariamente relacionada à ocorrência de desastres ambientais. Segundo Kuhlicke et al. (2011), a vulnerabilidade pode ser considerada como um produto de contextos sociais, que é sensível às condições locais e à dimensão temporal. Esse acaba por abranger a população de área de risco. Conforme Lavell (1999), a vulnerabilidade seria a capacidade de uma sociedade ou elementos dessa sofrer danos. Segundo os dados do *The International Disaster Database*, do *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters*, UNISDR (2011) o termo da vulnerabilidade refere-se à propensão da população exposta aos processos potencialmente perigosos ou falta de recursos, que se encontram em dependência de características físicas, sociais, políticas, econômicas, culturais e institucionais.

As condições de vulnerabilidade resultam de processos sociais e mudanças ambientais. Assim, gerando uma vulnerabilidade socioambiental, em que os processos sociais são relacionados à precariedade das condições de vida e proteção social, que no contexto de risco, pode favorecer para gerar afetados de desastres. As mudanças resultantes da degradação ambiental também tornam alguns espaços em áreas vulneráveis (FREITAS et al, 2012).

A gama de riscos à saúde e ao bem-estar decorrente de um desastre por meio de alagamentos, podem causar também impactos ambientais, transtornos à rotina do cotidiano e perdas patrimoniais. Nesse contexto, o exame dos múltiplos aspectos da vulnerabilidade exerce uma função estratégica na avaliação das capacidades quanto à prevenção, às respostas emergenciais, à recuperação e à compensação de desastres (FRIGERIO; AMICIS, 2016). No entanto, o estudo compreende uma abordagem das vulnerabilidades e sua distribuição espacial no território urbano.

Não há risco ambiental sem alguma probabilidade de desastre, e em função da vulnerabilidade da população envolvida, acaba por gerar a perda e o dano. A vulnerabilidade, geralmente, determina a capacidade da população de enfrentar o problema, ou seja, isso é um parâmetro fundamental para indicar as contingências dos riscos (ROBAINA; TRENTIN, 2013, p. 27). Neste sentido, a noção vem ganhando espaço quando são pautados estudos de risco. É importante ter o cuidado ao definir o que é ser vulnerável, pois, diz respeito à compreensão de que essa é variável de acordo com as circunstâncias socioeconômicas de quem está exposto a determinado evento – no caso, desastres. Mattedi e Butzke (2001) apresentam que pessoas que vivem em áreas de risco percebem os eventos como uma ameaça.

Porém, usualmente elas não conseguem fazer a conexão que os impactos sociais estão relacionados com esses eventos. Elas costumam relacionar a inundações como um evento natural, e não que o fator de ocupação de planícies está relacionado, além de suas atitudes individuais e coletivas. O período das inundações pode ser de oportunidades de aprendizagens, se a compreendermos no horizonte com que Ruscheinsky e Medeiros (2016, p. 151) examinam os cuidados com os recursos hídricos:

Alguns outros encaminhamentos aludem à sustentabilidade ambiental e à biodiversidade nos projetos de políticas ambientais de cuidado com as águas e com referência a um caos que possui as respectivas contradições. Diante das circunstâncias do controle da qualidade da água, cabe esclarecer a vigência de um fluxo destrutivo e outro criativo. O aspecto destrutivo representa a desmontagem ou a erosão de parte importante da biodiversidade como um recurso irrecuperável pela simples razão de que a sociedade não consegue mitigar os efeitos letais. Ao mesmo tempo, em todo caos encontra-se a gênese em que desponta a face generativa ou iniciativas que a médio prazo produzem efeitos por vezes em conflito com o processo de modernização ou urbanização.

O debate sobre o intuito para que a dimensão ambiental em que se insere o desastre das inundações almeja que o processo se politize, ou em outros termos que as causas sejam evidenciadas. Isto parece estar relacionado com vias diferentes e com objetivos diversos em conformidade com a promoção de políticas socialmente comprometidas, especialmente por intermédio de agentes com capacidade decisória nas instituições. Existem algumas classificações para vulnerabilidade, podendo variar dentro de um contexto de desastre como podemos perceber no Quadro 02:

Quadro 02 – Tipologia de vulnerabilidades

(continua)

Econômica	Existe uma relação inversa entre renda per capita em níveis nacional, regional ou local, e internamente a uma comunidade, e o impacto dos fenômenos físicos extremos, isto é, a pobreza aumenta o risco de desastre.
Social	Refere-se ao baixo grau de organização e coesão interna das comunidades em risco, que ficam sem capacidade de prevenir, mitigar ou responder a situações de desastres.
Política	Refere-se à falta de autonomia de decisão em níveis regionais, locais e comunitários, além da falta de participação, impedindo uma maior adequação das ações aos problemas diagnosticados.

(conclusão)

Técnica	Está ligada às técnicas construtivas inadequadas de edificações e de infraestruturas básicas utilizadas em áreas de risco, sem as medidas devidas de preservação e estabilização.
Ideológica	Está relacionada a concepções de mundo e do meio ambiente, em que passividade, fatalismo e prevalência de mitos podem limitar a capacidade de agir adequadamente frente aos riscos.
Cultural	Expressa pela identidade das comunidades sem cultura de autodefesa, sofrendo influência dos meios de comunicação, que frequentemente levam à formação de imagens estereotipadas, transmitindo-lhes informações deturpadas.
Educacional	Está associada à ausência completa de programas de educação, desde a formal básica e ambiental, até os formadores de cidadania e de cultura de autodefesa.
Ecológica	Relaciona-se a modelos característicos de desenvolvimento e de ocupação do solo, que se fundamentam na dominação por destruição do meio ambiente.
Institucional	Reflete-se na obsolescência e rigidez das instituições, especialmente as jurídicas, onde prevalecem a burocracia e os critérios personalistas ou eleitoreiros.

Fonte: WILCHES-CHAUX (1993 apud Nogueira, 2002)

Diante do contexto da Vila Palmeira e a questão dos desastres, podemos perceber que essa vulnerabilidade se torna múltipla e se encontra em todas as instâncias: para além da questão econômica, ao adentrarem uma área de risco, devido a poucas condições financeiras. A social, tendo em vista que a comunidade não consegue articular o capital como capacidades, apenas em pequenos trechos das ruas e lotes da comunidade. A política no sentido da fragilidade da participação e de seus formatos, pois, há relatos de pessoas na comunidade que conseguem entrar para a política, mas acabam por não olhar para essa após a entrada em gabinete, gerando uma aversão para a comunidade. A questão técnica das moradias e como essas se constituem.

A ideológica no sentido de que as ações deles não refletem no meio ambiente, que acaba por retornar para eles. A cultural, no sentido de que a Vila Palmeira é vista como um território com atributos pejorativos, violento e com “falta de consciência ambiental” por parte das pessoas da cidade. A educação na comunidade é atendida somente até o ensino fundamental e com trabalho de educação ambiental para adultos. Ecológica no sentido do alto número de resíduos sólidos descartados em locais indevidos, como ruas, arroios e o próprio Rio dos Sinos. E a institucional no sentido da burocracia/especialistas como requisito para diálogos com atingidos, que muitas vezes, esperam meses para conseguir acesso ao Poder Público para a acolhida de demandas.

Por certo, não há riscos ambientais sem a existência de uma ameaça física concreta, à qual esteja exposto um elemento vulnerável. De acordo com Ulrich Beck (2011), com a modernização reflexiva emerge o olhar para estruturas sociais que possuem a vulnerabilidade e para os seus condicionantes, que podem estar associados a privações políticas, cultural, de saneamento e jurídica. A busca por mudanças que colaborem com políticas de proteção social passa a sincrônica com a ênfase na educação de qualidade ambiental. Diante do campo de estudo, as inundações estão entre as ameaças que mais causam danos para a população. Os problemas causados pelas inundações estão fortemente correlacionados a uma dinâmica em que se combina o aspecto natural das intensas chuvas, com o sócio-econômico, bem como também as contingências da população das ocupações das margens dos rios, áreas consideradas de risco, por pessoas vulnerabilizadas social e economicamente e a partir desse momento, ambientalmente.

4.3 Os anseios em meio a água

Em um contexto de escuta dos atingidos como forma de acolhimento e mitigação, entrevistados relataram a existência de distintas circunstâncias quanto ao socorro por parte do poder público, que por vezes ficava aquém das expectativas, e as interações beiravam à superficialidade. Apresentam então que se não fossem os atores sociais, não eram de fato auxiliados em circunstâncias de afligidos pelo desastre da inundação, seja em objetos, alimentos e apoio. A partir desses relatos foi possível identificar os atores sociais na comunidade, por meio da associação de moradores e alguns professores de escolas da região, que buscavam alterar o capital cultural e social diante da preservação ambiental, auxílios após desastres e projetos sociais.

Outro aspecto é que ocorrem anos em que as inundações não são significativas na região como foi relatado, como foi o caso de 2017, tendo em vista que não ocorreram intensas e prolongadas chuvas. Porém, a comunidade permanece em situação de risco e vulnerabilidade

em outros aspectos. Diante disso é possível identificar que no contexto dos atores sociais, ocorre a mudança da gestão da associação de moradores. Entrevistados relataram que se perde todo trabalho realizado, até então, devido a questões políticas alheias ao foco da instância associativa. Assim, os atores acabam por iniciar processos isolados de atuação na comunidade.

A gestão municipal também sofre alterações entre 2016 e 2017. E de acordo com a percepção de gestores e de atores, é gerando outra entrada na comunidade, tanto com mudanças estruturais com obras nos arroios, bem como no rio dos Sinos, casas de bombas, ruas e no descarte de resíduos e coleta - projetos de ênfase ambiental. Há trabalhadores da prefeitura mais presentes com atuação e projetos sociais, de forma que é reconhecido pelos moradores e atores sociais, essa atuação no período em que foi realizada a segunda coleta de dados.

Devido ao contexto de escuta dos atingidos abordado por Valencio, esse estudo escutou os relatos mais detalhados de alguns dos atingidos entrevistados por esse estudo.

Eu já perdi muito aqui

“A maioria das minhas coisas perdi tudo ali, agora dessa vez a enchente veio parar no portão. E casas da outra vez que não entraram água, agora entrou. Essa última enchente foi a pior. Ela nunca vinha por trás, agora veio pela frente e atrás, então ficamos em uma ilha. Aqui é o lugar mais alto. Só ficamos ilhados, mas outras pessoas foram atingidas, nós apoiamos uma menina para cá, pois, lá foi a primeira casa e cobriu o carrinho, ela estava grávida quase ganhando o bebê e trouxemos ela para cá, ela perdeu muitas coisas, roupinhas do bebê.

Já ocorreu 3 a 4 enchentes em um ano, acho que mais de 8 enchentes desde então, perdi tudo e naquela época veio a esposa do prefeito, ela olhou, anotou que precisava de tudo, ficou de conseguir as coisas e nunca apareceu.

Eles canalizarem o valo, pois, era lixo e mais lixo. Veio a máquina para abrir, dizendo que vinham pôr os canos, mas eles vão abrindo cada vez mais, mas cano que é bom, sem chance. As casas de bombas tiveram os fios roubados, ano passado, e ficou funcionando uma só. A mulher do prefeito disse que havia uma pessoa cuidando 24h por dia ali cuidando, mas como deu todo esse alagamento.

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”. – Relato de 2016.

Não afeta a minha pessoa, mas sim, o meu entorno

“Aqui na minha casa não enche, mas eu não posso sair. Minha filha perdeu tudo, não pode trabalhar. Aqui nessa rua, muita gente trabalha com carroça, e não pode sair, e assim, uma semana perdida. A prefeitura não ajuda, não se ganha nada, se a gente não tem os voluntários da associação de moradores, não se ganha nada, não se ganha colchão, não se ganha roupa e nem nada.

É ruim para as crianças, como o meu neto tem bronquite, passa mal. E tem o problema dos ratos que vem tudo para cima.

Minha tia perdeu tudo e não conseguiu comprar nada. Assim como, a minha amiga, ela até tinha comprado uma cama box - ela trabalha na reciclagem – e perdeu tudo. Você não tem ajuda, mas, tem pessoas como da associação de moradores que ajuda, eles trouxeram sopa e essas coisas. Mas, a gente fica muito mal, porque o poder público, eles vêm, olham para cara da gente e querem levar a gente para um galpão, mas se tu vais, quando você volta roubam tudo que você tinha.

Outra coisa é o lixo, eles deviam fazer um programa para reeducar as pessoas, mas o lixo não é só das pessoas da Vila Palmeiras e da Santo Afonso, que coloca ali. Vem carro e coloca por aqui, esses dias eu vi um cara botando bichos mortos no arroio, ele me xingou, pois, eu reclamei. O povo tem que ter educação, tinha que ter um projeto para o povo trabalhar na sua vila, tirar o seu lixo e ganhasse um alimento, alguma coisa. O que entope as bombas são os lixos, e se olhar no arroio é gato morto, cachorro morto, tudo morto, mas não é só as pessoas da vila, eu sempre pedi para prefeitura uns containers, uns 10 containers, daí tu vai botando árvore, e põem ali, porque geralmente quem não tem onde por, põem no arroio. Tem gente que vai pedir roupa, daí não querem, botam ali.

Já fui atingida um monte de vezes, umas seis, sete vezes, para mais. Só esse ano umas 4 vezes. Lembro que teve na páscoa, logo depois da páscoa, no ano novo, e antes teve mais.

A casa de bombas, tinham que ter uma pessoa fixa, e um projeto, eles põem um monte de cooperativas de reciclagem, tinha que fazer que o povo tirasse os lixos e dessem para reciclagem. Esses dias briguei com a vizinha lá da esquina, porque ela estava entupindo o bueiro, eu disse que depois eu fico na água e ela foi varrendo. Eu disse que isso não é lixo, e ela me xingou.

Minha filha foi trabalhar com água, sai de manhã cedo com água, para ver se não é ruim. Tem que fazer urgente um projeto para conscientizar”. – Relato de 2016.

Conhecemos como as águas chegam

“Eu acho que eles deviam ver as bombas, porque as bombas eles não ligam, e o cara que trabalha ali, não liga as bombas, porque não vem no domingo, e geralmente chove de domingo para segunda. Pode notar, as três enchentes que teve aqui foi de domingo para segunda.

Ele não quer deixar a família e não vem ligar as bombas, até iam ‘pegar’ ele esses dias, porque ele não liga as bombas no domingo. E, se eles fechassem ao redor não ia ter lixo lá dentro, sabe uma cerca, algo ao redor, só se o cara quisesse subisse lá para tocar”. – Relato de 2016

São problemas antigos

“Bom, muito bem, a casa de bombas é um problema antigo, não é dessa gestão, já vem a muitos anos, problema de manutenção mesmo, nem sempre todas as bombas estão funcionando, nem todas as comportas funcionam, se não me engano são quatro ou cinco, se não me falha a memória, e por via de regra sempre tem um problema de manutenção. Outro grande problema é o lixo, as pessoas insistem em descartar o lixo no arroio, agora na última enchente, estive lá e tinha cavalo, roupeiro, sofá, as pessoas insistem em descartar o lixo no arroio, além da falta de planejamento, as áreas invadidas, et etc. etc. Questão da saúde, que um dos agravantes que traz a enchente, é a questão da saúde, em função do lixo acumulado, muitos ratos, leptospirose muito presente, eles se refugiam na casa das pessoas, e um as vezes o cidadão não está em casa e o rato acaba tendo o contato com as coisas, incluindo a comida, esse é um dos grandes problemas. Dentre outras coisas, a falta de condições de vida, dignidade, pesa muito. Enquanto associação de moradores, colaborador comunitário, essa questão de condição da vida das pessoas, nos preocupa bastante.

O principal impacto é o deslocamento de pessoas, a perda de muitas coisas, material principalmente, por essas pessoas que foram atingidas pelas enchentes, e também a falta de dignidade, muito por culpa do poder público e muito por culpa das pessoas que hoje moram em áreas invadidas, e são pessoas que já receberam casas e acabaram optando por vender suas casas e invadir novamente essas áreas, esse é o principal impacto social que temos, a perda do material. E essa coisa da dignidade, e que com o passar do tempo as pessoas vão se conformando com o que ela tem”. – Relato de 2016

Eu não quero perder os meus filhos

“Nasci na Vila Palmeira. As inundações não aconteciam com frequência, por questão do arroio, que acaba por pegar o beco São Valério, quando eles vêm limpar não acontece, porém, estão um ano sem limpar e acaba por ocorrer. Na última inundação a Defesa Civil não chegou na casa dessa moradora, ela vem as vezes, observa e vai embora. A prefeitura quer remover nós da região, pois, é uma área ambiental.

Eu fui contemplada pelas casas no bairro Boa Saúde, mas lá a violência é maior, pois uma vizinha foi e perdeu o filho em uma semana. E como tenho filhos adolescentes tenho receio, na comunidade todo mundo os conhece. Além de, ter a escola e o CRAS. Ofereceram terrenos vazios em uma reunião na secretaria de habitação, porém, se retirar a casa de onde estou não vai sobrar nada.

Acredito que a prefeitura deve limpar o arroio e não retirar nós do local, no caso aprofundar o arroio e por canos.

O Lixeiro passa sempre aqui, e os lixos em volta, são de uns vizinhos que largavam ali e foram proibidos... havia animais como porco e vacas...

Não há trabalho de conscientização e não percebo atuação da prefeitura na região...

As bombas não funcionaram, mas não posso defender a população, pois, havia sofá, bichos mortos, lixos variados... Acredito que não posso pagar pelas pessoas que põem lixo próximo da casa de bombas.

A ajuda que se tem é pelo CRAS, ajuda parcial, tentam ajudar, mas não conseguem tudo... Estou na casa que uma vizinha que foi embora deixou, o CRAS ajuda com colchão, roupas pela feira da cidadania, porem moveis não. Mas, eu tenho que ir até o CRAS pedir... ninguém mais ajuda. Não percebo nenhuma conscientização sobre o meio ambiente e lixos.

Aconteceu uma organização quando tentaram nos retirar, para criar uma cooperativa, porém, os moradores não iam nas reuniões. Tudo ficou pior com essa atual gestão, a antiga ao menos aparecia, mesmo que não ajudava. A prefeitura apareceu no centro da Vila Palmeira, nas margens dessa, não. Eles dão produtos de limpeza e comidas, essa atual gestão, mas não é isso que se espera...

Há pedidos constante para limpar esses aguapés, mas se vai pedir para limpar, querem retirar nós daqui, pois, é área ambiental e que nós já perdemos, mas não me importa de sair, desde que eu possa permanecer no bairro Santo Afonso”. – Relato de 2019.

Fora das inundações somos esquecidos

“Luto pelas melhorias por todos. Vim de Santa Catarina para trabalhar e ficamos por aqui. Passei por várias inundações e com bastante trabalho e muitas perdas. Sendo 7 inundações, a última a água foi até a metade da casa. Tive o apoio da Defesa Civil e do CRAS, como acolhimentos, são retirados quando há desastres, ajudam com alimentos e doações.

Mas, também, nós nos mobilizamos entre nós para se ajudar. Fora das inundações nos sentimos esquecidos, pois, não há pessoas nos ajudando, assim como, não há conscientização sobre o meio ambiente. Porém a coleta seletiva passa na região, colocamos no dia que o lixo passa. Não há saneamento básico aqui.

Acredito que deveria ter uma pessoa sempre na casa de bombas, que hoje não há mais. Percebo a limpeza nos arroios, e quando pedíamos a limpeza, antes, era feito, hoje eles dizem que vão vir e não vem.

Queriam uma horta comunitária, fazíamos reuniões, nos organizamos e limpamos... era para prefeitura ajudar com as telas..., mas, ninguém veio. Não há ninguém que nos ajude, fora o CRAS, aqui cada um corre por si e tentam se ajudar”. – Relato de 2019.

Cada um dos depoimentos escutados relaciona-se a seu modo com uma preocupação a propósito dos efeitos de um desastre e, por isto mesmo, da efetividade da ação institucional em face da expectativa de mitigação. Ao que tudo indica, os posicionamentos compreendem de forma parcial que nestas circunstâncias se requer escolha de arenas de negociação. Por vezes, os agentes públicos se carecem de criatividade para inovar nas estratégias e nas contingências; de qualquer modo fica sempre estampado o sentido de atender às especificidades de cada caso. De outro lado, uma expressão sintomática do que é socialmente percebido “*fora das inundações somos esquecidos!*”

5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E MITIGAÇÃO

Diante do paradigma da mitigação e gestão dos desastres, Mileti (1999) e McEntire et al (2002), apresentam cinco instrumentos que em parte se aplicam ao caso em investigação: o melhor ordenamento e ocupação de território para não habitar áreas de risco; padrões de construção adequados; seguros na cobertura de prejuízos; aumento de sistemas de previsão; aviso de desastres.

No primeiro item é citado pela secretaria de obras e habitação que estão trabalhando com a construção de moradias, uma reurbanização em uma parte da Vila Palmeira. Estes anúncios situam-se como preparativos de implementação - fase anterior a implementação, quando as ações estão em planejamento, diagnósticos e em período de projetos. Essas ações não podem ser consideradas implementação, tendo em vista que de fato não é uma entrega direta a população, e sim procedimentos internos e institucionais dentro do Poder Público.

No contexto da capacidade institucional de oferecer respostas, está associada à expectativa de uma governança ambiental (ZHOURI, 2015), de alguma forma supõe um conjunto amplo ou coalizão de fatores. As ações de governos dependem de articulação institucional prévia, como prestação de cuidados de saúde, assistência social, abrigos, recomposição do lar, segurança pública (defesa civil), entre outros impactos. A maioria dos sociólogos vê a gestão de emergências como:

[...] o processo pelo qual as incertezas que existem em situações potencialmente perigosas podem ser minimizadas e a segurança pública maximizada. O objetivo é limitar os custos de emergências ou desastres através da implementação de uma série de estratégias e táticas que refletem o ciclo de vida completo do desastre, ou seja, preparação, resposta, recuperação e mitigação. (DRABEK, 2004, p. 1).

Pela breve descrição apresentada, parece adequado reconhecer que um grande desafio ainda está posto, algo mais precisa ser feito pelos formuladores de políticas para melhor compreender o fenômeno socioambiental e para gerenciar com eficiência a complexidade dos riscos existentes e futuros. Haddow; Bullock e Coppola (2011), apresentam que não se pode mitigar um risco se não souber o que são as suas dimensões ou a quem e as formas precisas de afetação. A parte essencial de qualquer estratégia para mitigação consiste na proposição de uma análise que responda a questão de quais são os perigos efetivamente passíveis de enfrentar pelas capacidades disponíveis. Na região do Rio dos Sinos, nos últimos anos foram elaborados um

sem número de diagnósticos, porém, aqui não temos as condições para averiguar a sua competência para municiar os empreendimentos públicos.

Os gestores locais de emergência aninham-se em sistemas estaduais e federais que mudaram ao longo do tempo, refletindo percepções de ameaças, políticas governamentais, tendências demográficas e outros fatores. Drabek (2004, p. 147-152), formulou um modelo para prever a eficácia relativa das respostas a desastres. Ao implementar uma série de estratégias gerenciais, várias formas de redes interagenciais são cultivadas e entram em ação num desastre ou até mesmo diante de uma grave ameaça. Nas inundações que ocorreram é usual que o poder público municipal arolar razões e documentos para tentar acessar fundos públicos, sejam estaduais, sejam federais.

Em relação à mitigação, é possível identificar a presença do poder público por meio de uma articulação entre Defesa Civil, Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria de Obras e Secretaria de Desenvolvimento Social, que buscam suprir as demandas que as inundações proporcionam na região. Seja no momento do desastre como no momento após o evento, alternativas vêm sendo discutidas em diferentes âmbitos e comissões de Meio Ambiente em Novo Hamburgo.

Ao longo dos últimos anos ficou evidente um processo de expansão da estrutura institucional de defesa civil, que por sua vez é calcado na ampliação de recursos humanos e tecnológicos. Contudo, devido às circunstâncias emergenciais, talvez equivocadamente, denominado como monitoramento de áreas de risco e de desastres. Segundo exemplificam os autores Haddow; Bullock e Coppola (2011, p. 75):

Os programas de mitigação são mais bem-sucedidos quando realizados no nível local, onde são tomadas a maioria das decisões sobre desenvolvimento. As estratégias para o planejamento do uso da terra oferecem muitas opções para efetivar a mitigação, incluindo aquisição, servidões, gerenciamento de águas pluviais, anexação, revisão ambiental e planos de gerenciamento de planícies de inundação. Também abrange uma infinidade de opções de zoneamento, como controles de densidade, permissões de usos especiais, preservação histórica, gerenciamento de zonas costeiras e controles de subdivisão.

O sentido de abordar um contexto local, seria justamente pelo saber que esse proporciona, que “refere-se a conhecimentos específicos que habitantes de determinado lugar têm sobre seu mundo” (TADDEI, 2015, p. 311). Nesse sentido, esse conceito se relaciona mais com noções de práticas ou de dimensões de existência, não se reduzindo a apenas uma informação específica. No processo se pode vir a valorizar as experiências de pessoas que estão no campo ou território do fenômeno adverso. Nesse caso, “o seu saber está mais relacionado

com [...] uma forma de estabelecer relações, do que com um conteúdo específico” (TADDEI, 2015, p. 321).

Isso se traduz no sentido de que o saber local se ocupa com os efeitos reais do saber, na questão das relações sociais. “As coisas só têm sentido dentro de contextos reais” (TADDEI, 2015, p. 322), e por isso, é importante que intermediários possam fazer essa ponte do conhecimento para as pessoas, caso contrário ele passa a ser ignorado ou interpretado erradamente, o que pode, inclusive, afetar a credibilidade.

Diante dos desastres há políticas públicas de mitigação e prevenção que vem sendo implementadas na região estudada. Assim se aborda as ações políticas e estratégias que mais foram destacadas pelo poder público, atores sociais e atingidos, com base no ciclo de políticas públicas com o intuito de perceber seus limites e possibilidades. Cabe ressaltar que a maioria das políticas abordadas se encontram em fase de implementação, ou já foram para avaliações de eficiência e retornaram para alterações. Isto demonstra como na prática as fases do ciclo de políticas públicas podem se misturar ou entrelaçar.

Os formuladores de políticas ambientais, os planejadores das formas de mitigação, atores sociais, especialistas e técnicos podem aumentar a sua eficiência ao considerar causas históricas e questões cotidianas e locais. Diferentes aspectos do impacto, bem como relativo às medidas em face da degradação ambiental, da biodiversidade, das desigualdades e vulnerabilidades, do capital/capacidade social auxiliarão para o delineamento de compensações potenciais.

No campo de investigação selecionamos as políticas de prevenção: o Ecoponto, educação ambiental, coleta de resíduos, monitoramento de desastres por parte da defesa civil e obras estruturais na comunidade, como as casas de bombas, desassoreamento e diques flutuantes. As políticas de mitigação são efetivadas por meio do CRAS e da Defesa Civil principalmente, tendo em vista que esses possuem maior contato com os atingidos, o seu cadastramento, atendimento no momento emergencial do desastre e a Fábrica da Cidadania.

Cabe explicar inicialmente que na dinâmica de análise para as políticas que se encontram em implementação, talvez a via perfeita pode ser considerada impossível, tendo fatores inatingíveis desde o planejamento à implementação. Neste sentido, convém examinar a interação entre os diferentes níveis dos agentes do Estado que moldam as políticas conforme levam em consideração as realidades apreendidas pela burocracia quanto pelos agentes do nível da rua. Estes últimos diretamente em contato e articulados com os atores sociais.

Para tal abordagem, Oliveira (2016) propõe identificar a rede de atores envolvidos para abordar a maneira pela qual os fatores legais e socioeconômicos afetam o comportamento dos

atores e as mudanças no decorrer da implementação ao longo do tempo. Assim, surge o argumento que para entender a implementação, o olhar se volta mais para os implementadores diretos e usuários do que de onde vem as decisões.

Diante das políticas públicas, Poul Harremões et al. (2002) apresenta doze lições da precaução na avaliação sobre essas. E que nesta abordagem tentam responder tanto à ignorância como à incerteza e estar atento aos avisos. Assim, como lidar com lacunas de conhecimento, reduzir obstáculos na aprendizagem, assegurar que o real está sendo abordado, analisar prós e contras reivindicados, observar e avaliar as alternativas e propor soluções coesas. Apresenta que o aprendizado vai além dos especialistas – o saber local tende a ser validado, considerando os interesses sociais, para além de apresentar interesses políticos e econômicos, reduzir obstáculos de aprendizagem, ação e que o processo paralise.

Debates sobre políticas públicas implicam em falar nos espaços do governo de decisão e implementação. Souza (2007) apresenta que tampouco se defende que o Estado opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder e que o Estado apresenta uma certa autonomia relativa às capacidades para criar condições de implementação de objetivos.

Ao gerir políticas públicas se leva em conta que isso beneficia o reconhecimento de problemas, o conflito na busca de resolução, o quanto a política pública pode auxiliar a mitigação, quais alternativas são possíveis e os custos políticos e financeiros dessas. Este encaminhamento advém do fato de que “procuramos mostrar que os estudos mais recentes em políticas públicas têm reservado às ideias papel central em seus mecanismos explicativos e com isso incrementado seu poder explicativo” (CAPELLA, 2015, p. 239).

É possível perceber diante do poder público que a articulação entre os setores no intuito de lidar com os desastres estão presente na sua atuação. Segundo Junqueira (2004), “a intersectorialidade incorpora a ideia de integração [...] é uma nova maneira de abordar os problemas sociais”.

Diversos autores (Speth e Haas, 2006; Gorla, Sgobbi e Homeyer, 2010) atribuem à governança a forma de operacionalizar políticas governamentais no contexto dos processos decisórios que articulam os diferentes segmentos da sociedade. As referências são sobre a capacidade de induzir o processo de desenvolvimento por meio da construção de espaços de relacionamento entre o setor público, o privado e o terceiro setor. Portanto, por meio da governança busca-se aumentar a capacidade de processar as demandas da sociedade e de articulá-las com os processos públicos e privados de tomada de decisão. Busca-se um equilíbrio dinâmico entre a eficiência dos mecanismos burocráticos de gestão e a participação dos setores da sociedade civil interessados na sustentabilidade do desenvolvimento. Os entes do Estado, em última instância, prestam conta dos seus atos e da sua eficiência ante as sociedades nacionais (MOURA; BEZERRA; 2016, p. 93).

No estilo de gestão pública implementada em nível nacional e local no Brasil, a partir dos anos de 1990, em que se destacam as experiências de gestão participativa em inúmeras cidades brasileiras, evidencia-se a participação da sociedade como uma dimensão vital no processo de construção da cidadania (Rocha, 2009). A cidadania está relacionada, entre outros fatores, à participação social em que o indivíduo adquiriu o direito de ter direitos, portanto um sujeito que sob os auspícios do regime democrático se fazer presente na construção do seu próprio destino. Parece óbvio que a participação se dá através da abertura de espaços para discussão em coletivos ou formatos organizativos até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público. Sendo assim, um instrumento de acesso à cidadania, para cujo intento uma mudança no imaginário parece ter grande impacto como propõem Ruscheinsky e Medeiros (2016, p. 151):

A referência às dificuldades para a compreensão e a conformação dos territórios sustentáveis remete ao modo como pedagogicamente são transmutados por forças divergentes os imaginários sociais. As proposições de políticas ambientais dentro das universidades alargarão a sua relevância na medida em que estudarem a pertinência dessa noção como fonte e origem de se aventar opções de constituir outras práticas concretas diante do processo de degradação ambiental.

No caso em estudo, uma das principais lições a apreender num trabalho educativo e social para o conjunto dos habitantes do município é que a água potável é um bem finito. Assim, devido à contaminação e degradação, bem como uso excessivo, podem atingir a produção de alimentos saudáveis e o abastecimento de água para consumo, entre outras consequências.

A participação encontra-se alicerçada numa compreensão dos efeitos das ações individuais e coletivas, bem como um senso crítico, no caso, envolve a compreensão sobre o processo que os cidadãos estão vivenciando. Caso isso não ocorra, há a possibilidade de uma presença através de consenso e dominação, as quais vão prejudicar a condição do indivíduo como cidadão. A informação é uma das condições que auxilia para que se equalize oportunidades, e é possível identificar os interesses e não se tornar parte de uma manobra em lugar de um contexto efetivamente participativo. “Nenhuma solução social é relevante e profunda se não passar pela questão produtiva, bem como se não passar pela questão política” (DEMO, 1991, p. 34).

A gestão de 2017-2020 preza pela questão de que não só o poder público tem responsabilidades, mas, todos na sociedade. Conforme a Procuradora entrevistada, “A gestão tem como princípio que a questão ambiental e dos desastres não é só pertencente ao poder

público, mas, sim de todos os atores que estão envolvidos, como escolas, mercado, sociedade” conforme a Procuradora do município ligada as causas ambientais.

Além disso, busca se articular com a sociedade e atores sociais para pensar os desastres, por meio de palestras e discussões sobre o tema da proteção aos cidadãos de direitos. Inclusive comissões em diferentes abrangências e preocupações vem tratando das condições de exercício de direitos no pós-desastre, realizando eventos abertos ao público. Questiona-se dois aspectos inter-relacionados: se de fato as informações e eventos atingem a quem se interessa pelo nexo entre serviços ecossistêmicos e preservação ambiental; o espaço que ocupam os atingidos como vez e voz no debate, ou se aprecia apenas a condição do outro ausente.

Uma dupla dimensão se apresenta quanto ao empenho de atores no território: o cuidado com a água e os cuidados com os cidadãos. A noção de serviços ecossistêmicos podem oferecer uma abordagem valiosa para o reconhecimento das interações e da vinculação entre homem-natureza, entre relações sociais e acesso constante a estes serviços (GRIZZETTI et al., 2016). Os argumentos para a conservação e a restauração mediada de ecossistemas afetados pela urbanização recaem também sobre o gerenciamento de recursos hídricos em cuja tarefa se requer definições e metodologias em diálogo com as práticas sociais.

Parte dos atingidos e alguns atores dispersaram colaboradores na atuação em prol da qualificação das questões ambientais neste território. Dos atingidos há relatos de que o poder público não possui agilidade, deixando a cargo da população atitudes de solidariedade. Sendo que esses apresentam que deveria ser responsabilidade do poder público o cuidado com as questões ambientais ou os serviços ecossistêmicos.

A lógica das políticas públicas, no entanto, não segue tais parâmetros, uma vez que não há leis gerais aplicáveis a fenômenos sociais. Além disso, longe de serem claros e indiscutíveis, os objetivos de uma política são sempre ambíguos e mal definidos, passíveis de questionamento, uma vez que os valores que os suportam são distintos, múltiplos e conflituosos. Outro aspecto a considerar é a possibilidade de que ações distintas daquelas originalmente intencionadas na formulação sejam realizadas ao longo da execução de uma política. Ou seja, a distância entre um objetivo definido e aquilo que efetivamente é realizado pode subverter a premissa positivista de causas e efeitos. (CAPELLA, 2015, p. 243).

Tendo em vista essa visão dos tensionamentos, optou-se pela busca de mais informações com atingidos da Vila Palmeira pelas quais se traduz a compreensão de que existem, usualmente, ações por parte do poder público. Diante disso, torna-se perceptível a articulação entre setores da comunidade e os gestores e agentes públicos.

Neste contexto se aplica a perspectiva de Souza e Carlos (2019, p. 60), onde “a conjuntura crítica do desastre abriria oportunidades para atores da sociedade civil,

possibilitando a emergência de formas de mobilização, de participação e de ativismo, além de ensinar mudanças nos padrões de interação socio estatal”. A situação peculiar das inundações aciona mecanismos e demandas que faz com que ações de governos da ocasião aceleram os passos em que se vinha conduzindo ou alteram as medidas para efetivar direitos dos cidadãos. De forma similar, a ação de setores da sociedade civil (caso da associação de bairro, entre outros) tende a conclamar formas de solidariedade em cujo sentido se observa mudanças inovadoras para ensinar a ação coletiva, mesmo que pontual.

As políticas públicas ambientais estão voltadas mais para a proteção do meio ambiente em si e contrário aos efeitos danosos da ação das empresas predadoras dos recursos da natureza e só indiretamente atentam para as demandas das comunidades e seus desafios quanto à sobrevivência econômica. Instaura-se uma legislação que conduz a um imbricado de fenômenos e processos socioeconômicos, políticos e jurídicos que confluem para novas interfaces entre o Estado, o Mercado e a Sociedade. O Estado criou os primeiros mecanismos atenuadores dos efeitos danosos das ações econômicas sobre o meio ambiente. Para as empresas, era dispendioso e arriscado assumir posturas pró-ativas relativamente aos impactos de suas atividades sobre o meio ambiente e sobre as populações (LIMA, 2015, p. 158).

Há ainda o discurso por parte de alguns gestores de que a população precisa atingir as fases do ciclo de “consciência socioambiental”, cujo entendimento é de um envolvimento da população com as causas emergentes a propósito do meio ambiente. Acredita-se que se passou de a fase do poder público ser o líder, e fazer com que a população entenda a responsabilidade e que todos podemos cuidar e fazer - conforme a Procuradora do Município vinculada as causas ambientais – e há de ter dialogo e avanço, com autonomia. Assim, cita-se alguns exemplos de países nórdicos. Porém, é interessante ressaltar que nos relatos dos atingidos há sugestões de articulação, mas, percebe-se uma falta de diálogo e real articulação entre os atores.

5.1 Ecoponto, educação ambiental e coleta de resíduos

O Ecoponto é uma política pública que foi instituída com a reserva de uma área urbana para os usuários do espaço urbano depositarem resíduos, sendo que no espaço urbano da cidade de Novo Hamburgo, em 2019, encontram-se em operação três ecopontos: leste, norte e sul. O Ecoponto é uma política implementada no ano de 2008, por meio da extinta Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (Semsu). A sua formulação veio com o intuito de resolver os problemas de descartes de resíduos de construções civis e objetos que não tinham mais serventia ao usuário. Ao longo dos anos, essa política vem sido mantida pela gestão com melhorias gradativas, assim como, dificuldades apresentadas como localização, descartes irregulares entre outras.

Quanto ao ecoponto sul, de um lado questiona-se sobre a localização do Ecoponto⁶ o fato de se estar entre três escolas básicas da região, o que não é a melhor localização. De acordo com o Secretário do Meio Ambiente:

“É a localização ideal? Não, não é. [...] acho que há anos atrás, quando se começou com a questão do Ecoponto, não deveria ter sido escolhido ali, mas, na época, muito provavelmente é “vamos ocupar um espaço público” - é um espaço da Secretaria de Obras – “mesmo fazendo naquela localização”. Por outro lado, o problema não é o Ecoponto em si, porque, a princípio, que os resíduos que vão para o Ecoponto não deveriam trazer grandes transtornos, se recebidos de uma forma organizada”.

Comenta sobre o problema de uma questão cultural, em que empresas estão depositando resíduos no local, uma vez que este espaço é reservado para descartes pequenos, de até um m³. Outro problema observado em campo e relatado pelo poder público, atores sociais e moradores da região, é de que há insistência por parte de pessoas em, no meio da noite, largar os resíduos na via pública, sendo que há um horário de funcionamento do Ecoponto, sendo de segunda a sexta, durante o dia. Como reação, é instalada uma câmera de vigilância no local para controle e que tenta notificar essas ações. Durante o dia é possível encontrar o local em pleno funcionamento e controlando as ações dos depositantes dos resíduos.

A política do Ecoponto apresenta ser uma política *bottom up*, tendo em vista que ela parte de nível municipal e de uma secretaria, com intuito de amenizar os descartes irregulares em 2008. Porém é possível identificar conforme o Ciclo de Políticas Públicas, que ao realizar a implementação, são executadas avaliações após o processo. Em 2012, a política do Ecoponto volta a ser citada pelo consorcio *Prósinos* com o intuito de sua implementação para diminuição de resíduos. Ou seja, nessa política há os atores e organizações que possuem variedade de objetivos e motivações, seja as cooperativas, como o poder público e os moradores do local, que constantemente cobram referente a utilização e melhorias do local.

Segundo os secretários entrevistados, há um projeto aprovado de fazer um cercamento e uma cooperativa que vai passar a realizar o serviço 24 horas. O serviço que será realizado é o de segregação de resíduos e a organização dos mesmos no local. Em 2019 essa etapa da política está dependendo de aprovação da Secretaria da Fazenda. Nesse sentido, podemos relacionar que a política pública do Ecoponto já está implementada há alguns anos. Cabe ressaltar que,

⁶ Espaços criados pelo município para descarte correto dos materiais, tais como resíduos gerados de pequenas construções, móveis sem condições de uso e galhos oriundos de podas autorizadas. Os Ecopontos são locais de entrega voluntária de pequenos volumes de entulho (até 1 m³). Notícia de <https://www.deolhoemportoalegre.com.br/incendio-atinge-ecoponto-em-novo-hamburgo/> dá conta de um incêndio em janeiro de 2019 nos materiais depositados.

com a independência das fases do ciclo de políticas públicas, essa perpassou pela avaliação, diagnosticando algumas necessidades de alterações quanto ao funcionamento adequado e volta para a tomada de nova decisão.

Para falar da política pública de educação ambiental na região, é interessante abordar mais sobre o maior problema da região: os resíduos sólidos. Segundo o Secretário do Meio Ambiente, “Os resíduos que mais impressionam são animais mortos - como cavalos, cachorros e gatos - são móveis grandes”. Sem entrar no mérito, estes também são “objetos” para os quais a população almeja formas de descarte, em especial para a parcela da população que possui poucos recursos financeiros para sustentar a própria subsistência. Uma das medidas positivas para a sua não ocorrência consiste na substituição da tração animal (humana ou não) no processo de coleta dos resíduos para a reciclagem.

Os resíduos hospitalares e industriais têm uma destinação específica de responsabilidade do setor, que não cabe ao poder público. Mas, os resíduos sólidos urbanos, ou seja, o lixo que a gente tem em casa, tem uma destinação por parte do poder público. Porém, como observado na Figura 06, as pessoas largam nas esquinas, em qualquer local, o que demonstra total a falta de cultura socioambiental para com o espaço público.

Conforme ator social da Vila Palmeira:

“Outro grande problema é o lixo, as pessoas insistem em descartar o lixo no arroio, agora na última enchente, estive lá e tinha cavalo, roupeiro, sofá, as pessoas insistem em descartar o lixo no arroio, além da falta de planejamento, as áreas invadidas, etc. etc. etc. Questão da saúde, que um dos agravantes que traz a enchente, é a questão da saúde, em função do lixo acumulado, muitos ratos, leptospirose muito presente, eles se refugiam na casa das pessoas, e as vezes o cidadão não está em casa e o rato acaba tendo o contato com as coisas, incluindo a comida, esse é um dos grandes problemas. Dentre outras coisas, a falta de condições de vida, dignidade, pesa muito. Enquanto associação de moradores, colaborador comunitário, essa questão de condição da vida das pessoas, nos preocupa bastante”.

O destaque dos aspectos econômicos dos resíduos sólidos não pode sobrepor-se as dimensões do social, político, ambiental. O princípio fundamental e objetivos sociais dessa política municipal atende como um modelo de gerenciamento integrado de resíduos urbanos. Outras duas dimensões encontram-se intimamente acopladas: cada um fazer a sua parte e a implementação de políticas públicas. Estas isoladamente não produzem os resultados de preservação ambiental, sendo que revela a introdução de um novo paradigma na gestão dos resultados indesejados do consumo inexorável para o bem estar social.

Figura 06 – Resíduos



Fonte: Arquivo da pesquisadora (2018)

De encontro a essas ações, há projetos de educação ambiental na região por parte do poder público como outros atores e que podem usufruir de resultados de outras experiências. Neste sentido narram Nunes; Osório e Macêdo (2016, p. 239):

O Projeto EcoPonto na Escola é um projeto educativo que envolve a coleta seletiva como parte do processo de reciclagem através da distribuição de Ecopontos nas escolas de Palmas-TO. Os Ecopontos foram instalados nas escolas como forma de sensibilização da população, principalmente dos jovens, professores e comunidade, que durante todo o ano tiveram presente o Ecoponto como fixador da mensagem quanto à importância da coleta seletiva e da existência das unidades de conservação ambiental. Outro ponto importante é o visual moderno dos ecopontos, o que contribuiu para a mudança de olhares em relação a coleta seletiva, deixando pra trás o preconceito e a visão errônea sobre os catadores e a atividade como um todo.

Há o relato por parte do Secretário do Meio Ambiente de uma professora na Unidade de Conservação, no Parcão, parque da cidade de Novo Hamburgo, em que ela fez um trabalho com as crianças falando sobre a importância dos arroios. Porém, o relato é de que as crianças não conseguem entender qual é a importância dos arroios porque para eles - e ela conversando com os alunos, descobriu que pra muitos alunos de periferia, o arroio é o local adequado para descarte. Essa percepção vem por parte de casa, de que esse pai e mãe, enfim, os adultos jogam as coisas dentro do arroio, o melhor lugar pra jogar o resíduo é dentro do arroio.

O secretário do meio ambiente relata que:

“Como eu fui o primeiro gestor da pasta de Meio Ambiente, há 30 anos atrás, a relação que as pessoas têm com seus resíduos, que elas geram, não mudou em 30 anos. Simplesmente não mudou. E se for pensar, 30 anos atrás a gente estava fazendo um programa de Educação Ambiental, aquelas crianças de, então, 10 anos de idade hoje têm 40 anos de idade, têm seus filhos em idade escolar, e a relação das pessoas não mudou com seus resíduos”.

Porém, como não há dados existentes e explícitos sobre os indicadores da educação ambiental, cabe abordar que durante o período dessa pesquisa ocorreu mudanças de percepção ambiental a partir de observações em campo, há menos resíduos em locais indevidos no ano de 2019 comparado com 2016. Além de que, ao conversar com os moradores da região, eles apresentam o conhecimento sobre como as ações perante o meio ambiente podem afetar os moradores/as. Contraposto ao pessimismo do Secretário, que também se pode cotejar com uma cultura do consumo, Silva (2016b, p. 2014) traça uma referência diferente no que diz respeito à juventude:

[...] têm chamado a atenção para o fato de que a luta ambiental tem representado um campo importante para o estabelecimento de nova cultura política entre os jovens. Do mesmo modo, as diversas pesquisas encomendadas, principalmente, por empresas e pelo terceiro setor, no sentido de compreender o perfil da população jovem brasileira, têm identificado certo interesse desse grupo social pelo meio ambiente. Seguindo o mesmo movimento, ações governamentais têm, ainda que de forma incipiente, procurado contemplar esforços para a implementação de uma agenda ambiental em que os jovens sejam protagonistas.

A educação ambiental é uma política constante que permanece em todas as gestões, mas com abordagens diferentes e direcionamentos diferentes. Porém, essa ainda é demasiadamente concentrada numa perspectiva de que o futuro ambiental sempre está nas crianças, e ainda mais por meio da escolarização. Os gestores do poder público entrevistados relatam que os resíduos, de fato, vão impactar nos bueiros, casa de bombas, aumentando a possibilidade de cheias, inundações e alagamentos. Eles apresentam que tentam realizar atividades pedagógicas por meio de palestras em empresas e para a comunidade. Porém, os atingidos entrevistados por esse estudo apresentam que na percepção deles não há nenhum ensinamento sobre educação ambiental na região em que eles moram. A eficiência de iniciativas neste âmbito parece carecer de um aspecto anotado por Colpo e Oliveira (2017, p. 444), quando afirmam que “criam um ambiente de lealdade e reciprocidade entre os membros por meio de elementos de comunicação

organizacional, sendo útil para a resolução de problemas de ação coletiva e para o apoio mútuo”.

Com base na observação de campo e da análise do teor das entrevistas e dos relacionamentos entre atores sociais, percebe-se a existências de processos de complexas interfaces. As descobertas da investigação sugerem que existe um potencial para o compartilhamento mútuo de conhecimentos entre atores, forjando um processo participativo (VOOGT; BISSCHOPS; MUNARETTO, 2019). Em ambientes informais e em momentos de debates formalizados, também se alavancam capacidades sociais para ampliar os cuidados com as questões ambientais desenhadas para lidar com os imprevistos dos riscos de futuros desastres.

Segundo morador da Vila Palmeira, *“Há pedidos constantes para limpar esses aguapés, mas se vai pedir para limpar, querem retirar nós daqui, pois, é área ambiental e que nós já perdemos, mas não me importa de sair, desde que eu possa permanecer no bairro Santo Afonso”*. De outra parte, cabe ressaltar que, como o secretário apresenta que sempre há políticas de educação ambiental, essas estão sempre sendo implementadas.

No município de Novo Hamburgo, no Rio Grande do Sul, a Rede Municipal de Ensino mantém práticas de EA na maioria de suas escolas. Há no corpo docente da rede um Grupo Coletivo Educador Ambiental, que se reúne mensalmente para troca de experiências e formação continuada na área. Observa-se em muitas escolas da rede ações de EA, de diferentes configurações. Percebe-se que muitas delas têm adotado práticas sustentáveis nas rotinas pedagógicas, construindo assim, gradualmente, espaços educadores mais sustentáveis. Em 2012 este Coletivo Educador definiu os Indicadores de Sustentabilidade no Ambiente Escolar. São práticas a serem gradualmente implantadas nas escolas da rede (SANTOS; SCHMITT; ROSA, 2016, p. 54).

Cabe abordar que a partir de avaliações realizadas durante o ciclo, as políticas sofrem alterações. Porém, interessante observar que a política de educação ambiental obteve constantes avaliações e mudanças ao longo das gestões pela Prefeitura de Novo Hamburgo. Todavia, o relato pelo Secretário do Meio Ambiente, é de que está centrado nas crianças, tanto há 30 anos atrás, como hoje. Esta visão expressa desta forma pode ser confrontada com outros relatos, como em Rossetti; Souza e Campagnoni (2016, p. 855), todavia sem entrar no mérito quanto aos resultados desta atividade.

Após o término da etapa da obra das redes de água e de esgoto, no segundo trimestre do ano de 2015 foi realizado um trabalho de educação ambiental com a população local, uma vez que a mesma não possuía conhecimento sobre o funcionamento do sistema de esgotamento sanitário, sua rede coletora e forma de tratamento. A população foi instruída sobre a correta destinação de resíduos, a fim de se evitar entupimentos da rede de esgoto e prejuízos operacionais à futura ETE. Também foi informado à importância da correta destinação e posterior tratamento do esgoto sanitário para a saúde pública e para o meio ambiente. Nesse trabalho, a Comusa visitou 499 residências, ou seja, 71% dos cadastros.

Sobre os agentes passando na comunidade, como relatado por um ator social e uma moradora, na Vila Palmeira, isso não acontece e segundo o poder público nem seria exequível. A partir disso, com observações no campo e conversando com agentes implementadores das políticas na região, descobriu-se que esses agentes são da Unidade de Saúde da Família da Vila Palmeira, construída pela gestão municipal entre 2013 e 2014 (Rossetti; Souza e Campagnoni, 2016). Estes junto do trabalho de controle e atendimento à saúde, relatam realizar atividades pedagógicas junto aos moradores sobre os resíduos sólidos, porém, isso não é perceptível por todos os atingidos conforme foram entrevistados. No CRAS são realizadas algumas oficinas e fornecimento de informações sobre os descartes. Porém conforme a percepção de alguns moradores não ocorre em todo território essa atuação. Cabe, ressaltar que os atingidos devem ir e participar de atividades no CRAS, como descrito pela assistente social.

Tanto no âmbito do bairro Santo Afonso quanto na Vila Palmeira, há trabalhos de educação ambiental feitos pelo projeto CataVida, cooperativa de reciclagem, criada na gestão do PT. Sob esta denominação este projeto voltado gerenciamento de resíduos sólidos encontra-se organizado em diferentes cidades do território nacional, assim também no município de Novo Hamburgo há mais de uma década. Esta proposta foi elaborada em 2009 e implementada em 2010, como uma iniciativa da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo, juntamente com uma cooperativa de catadores já existente na época. Segundo Colpo e Oliveira (2017, p. 437):

O Programa Catavida surge com o objetivo geral de desenvolver ações integradas, com base nas dimensões que abrangem a sustentabilidade social, econômica e ambiental, considerando todas as medidas envolvidas no enfrentamento da questão social do lixo, desde a geração dos resíduos até o destino final, potencializando o trabalho dos catadores de materiais recicláveis.

Nesta atividade de capacitação e colaboração com a coletividade se trabalha nas escolas e comunidade a orientação sobre descarte de resíduos, colaboração na separação adequada visando a coleta seletiva e questões ambientais no geral.

A implementação e a efetividade de um programa de coleta seletiva requerem o envolvimento de forma inexorável dos cidadãos. O seu alicerce são os usuários transformados em sujeitos ativos que apostam na participação voluntária do processo histórico. Das experiências existentes se deduz que este é um programa que se gesta com o entusiasmo de alguns militantes da causa ambiental e que tem uma perspectiva de expansão a longo prazo. Da parte do ente público se exige um compromisso com uma estrutura operacional que dê suporte as ações conflitivas que envolvem a coleta seletiva. Um outro suporte são as ações continuadas

de divulgação, mobilização e informação quanto a seus benefícios, também neste segmento a contrainformação também funciona.

Conforme Figura 07, essa ação é relatada pelos gestores públicos e atingidos que estão na área em que a atuação do CRAS não é perceptível.

Figura 07 – Novo Hamburgo recicla apenas 5% do lixo



Novo Hamburgo investe, mensalmente, R\$ 1,2 milhão no recolhimento e destinação final de lixo. No período de um ano, a soma supera R\$ 14,8 milhões. Mas o gasto poderia ser bem menor se a cidade reciclasse mais. Hoje, das cerca de 4,8 mil toneladas de lixo coletadas por mês, apenas 5% vão para a reciclagem, sendo que o potencial de reaproveitamento é de 38%.

O processo sustentável é atrapalhado pela contaminação dos resíduos, fator que depende do comportamento da população. "Há muitos itens que, sem contaminação, poderiam ser reciclados", afirma o secretário de Meio Ambiente de Novo Hamburgo, Udo Sarlet.

Além de reduzir gastos e beneficiar o meio ambiente, reciclar mais significa maior renda para os catadores. Hoje, há cem catadores vinculados ao programa Catavida, responsáveis por recolher, separar e vender tudo o que pode ser reciclado na cidade. "A coleta seletiva está muito ligada à questão social, porque favorece a inclusão dos catadores, e também à economia, porque é mais dinheiro girando no comércio da cidade", observa a gerente do Catavida, Andreia Falkoski.

WebTV/Reprodução
Central de triagem de lixo em Novo Hamburgo

Fonte: Jornal NH (2017)

Os gestores do poder público apresentam que desejam trazer uma cultura diferente, ou pelo menos um anúncio, para que a população no geral entenda que o que ela tem feito com os resíduos têm causado prejuízo para ela.

Em relação a construção da política de educação ambiental, principalmente, o intuito do foco nas crianças e escolas, como apresentado pelo secretário do meio ambiente, foi formulado há 30 anos, pela própria secretaria em parceria com a secretária de educação, assim como, o problema público naquele momento continua sendo o descarte incorreto de resíduos. É uma política desenvolvida em âmbito municipal, que foi implementada há 30 anos, e sofreu poucas mudanças conforme os relatos dos entrevistados. É uma política da abordagem *top down*, em nível municipal.

Percebe-se que os atores e organizações possuem variedade de objetivos e motivações – levando em consideração que a partir do momento que não se vê resultado diante da política inicial, emergem novas políticas por parte de implementadores de políticas públicas, com o intuito de informar a população. Percebemos isso, quando uma professora da Unidade de

Conservação começa a atuar, as implementadoras da Unidade de Saúde da Família começam a orientar sobre o descarte, pois, o tema perpassa a saúde pública. Assim como, a atuação do CRAS e da Cooperativa.

Provocando a questão de que existe a lógica do programa e com isso abandonam a lógica da organização, pois, há mudanças já que há dificuldade de avaliar de forma precisa a educação ambiental na cidade, tendo em vista que não é realizado um controle e produção de dados.

A coleta seletiva é uma política *top-down*, devido vir do governo federal e o município implementa por meio de licitações com empresas. Segundo o Ministério do Meio Ambiente (2019) “De acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a implantação da coleta seletiva é obrigação dos municípios e metas referentes à coleta seletiva fazem parte do conteúdo mínimo que deve constar nos planos de gestão integrada de resíduos sólidos dos municípios.”. Em 2018 a Coleta Seletiva se expandiu por Novo Hamburgo, devido às necessidades. Antes ela só atendia 3 bairros da cidade: Centro, Hamburgo Velho e Canudos. Atualmente, a coleta seletiva é de acesso de todos os entrevistados, ainda mais que campanhas têm sido feitas de forma institucional pelos meios de comunicação e redes sociais, assim como folders informando os dias da coleta passa em cada região⁷.

Mensalmente são coletadas aproximadamente 4.700 toneladas de resíduos domiciliares. Estes resíduos são encaminhados à Central de Resíduos da Roselândia onde são triados pela Coolabore e os rejeitos são posteriormente destinados para disposição final (FRANCISCO, 2018, p. 71).

Conforme morador da Vila Palmeira, “*O Lixeiro passa sempre aqui, e os lixos em volta, são de uns vizinhos que largavam ali e foram proibidos. [...] havia animais como porco e vacas*”. Inclusive os moradores da região apresentam-se informados a respeito disso e sabem onde deixar os seus resíduos. Apresentando ser uma política que está sendo implementada e que há respostas adequadas sobre a adesão no que lhes compete.

5.2 Monitoramento de desastres e a Defesa Civil

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

⁷ De acordo com Santos; Schmitt; Rosa (2016, p. 61), “em 2014 firmou-se uma parceria com o Programa de Gestão Social de Resíduos Sólidos do município de Novo Hamburgo, Catavida, e a Cooperativa Coolabore. A Cooperativa de catadores recolhe os RS em determinados bairros da cidade e os encaminha para a reciclagem. Muitos aspectos sociais são trabalhados paralelamente, contribuindo para a melhor qualidade de vida dos catadores”.

cruciais. Sendo esses: os atores e organizações possuem variedade de objetivos e motivações; existe a lógica do programa no momento de ação e a nível municipal.

Sobre essas questões são possíveis apontar que a decisão da lei foi pela abordagem *top-down* favorecendo que o Plano Nacional da Defesa Civil quando chegasse ao nível municipal pudesse apresentar alterações devido a motivação, a lógica do tipo de gestão à gente da prefeitura. Existe uma confluência quanto aos planos de saneamento básico, de habitação de interesse local, de contingência e defesa civil, da 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 Contingência⁸ 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 prefeitura apresenta uma articulação entre o gestor, as secretarias, burocratas e implementadores, com o intuito de um plano e implementação conjunta para os desastres.

A Política de Monitoramento de Desastres é apresentada como uma formulação de ação política ideal, porém, no momento em que ocorre a implementação, há falhas 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 da Defesa Civil 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 geral. 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 Gestor da Defesa

⁸ PREFEITURA DE NOVO HAMBURGO. Disponível em:
<<https://www.novohamburgo.rs.gov.br/noticia/defesa-civil-apresenta-plano-contingencia>>. Acesso em: 11 mai. 2019.

Civil. 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 mensagens de texto e jornais.

Nas entrevistas foram expostas as informações de que na enxurrada que ocorreu no dia 8 de março de 2019, a Defesa Civil 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 Defesa Civil, ela já estava pela cidade executando o Plano de Contingência para mitigação do desastre, além de, informar a população que poderia ser afetada de forma mais grave. 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.

A política de monitoramento da Defesa Civil faz parte do Plano Nacional de Defesa Civil, seria uma política de 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 de desastres 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 um desastre, 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.

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.

Quadro 03 – Resultado do monitoramento

Atores	nº	nº sim	nº não	sim %	não %
Atingidos	8	3	5	37,5	62,5
Atores Sociais	5	1	4	20	80
Gestores	6	6	0	100	0
Implementadores	2	2	0	100	0
Sociedade	30	25	5	83,33	16,66
Total	51	37	14	72,55	27,45

Fonte: Elaborada pela autora (2019).

O levantamento permite observar no Quadro 03, que em um contexto geral os alertas da defesa civil são emitidos. Porém, os atingidos pelos desastres, que são quem de fato precisa receber esses alertas, não estão tendo acesso de fato a essa política pública. Por isso, cabe ressaltar que de 8 pessoas ouvidas 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 da comunidade. As outras pessoas relatam que os alertas da Defesa Civil 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. As possibilidades que se tem para ultrapassar esse limite é de 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 com base no cotidiano ou na inserção dos cidadãos em dadas circunstâncias concretas, espaciais 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. A política de atendimento quando ocorre um desastre se enquadra em políticas de mitigação, para falar dessa política optou-se por trazer as narrativas dos implementadores e atingidos. Segundo a Defesa Civil:

“Nós 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 níveis de água e retirada das famílias atingidas.

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. 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.

A política pública de atendimento por parte da Defesa Civil 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 do desastre, por meio disso, cabe apresentar algumas imagens, conforme as Figuras 08 e 09, de momentos do desastre e sua mitigação, com a atuação por parte da Defesa Civil.

Figura 08 – Defesa Civil



Fonte: Facebook da Prefeitura de Novo Hamburgo.

Figura 09 – Defesa Civil em ação no momento de enxurrada



Fonte: Facebook da Prefeitura de Novo Hamburgo.

As políticas as quais a Defesa Civil se responsabilizou que tem o intuito de mitigação e orientação de como acessar as demais políticas vem sendo executadas, com as suas limitações de execução no sentido de aplicar o Plano de Contingência e Ação. Tendo em vista que durante os eventos o acesso a comunidade pode se tornar difícil devido questões climáticas, existe também o contato com os recursos humanos previstos na rede do plano de contingência. Como abordado teoricamente no contexto da implementação de políticas públicas, sempre há mudanças a serem feitas e uma implementação pode não ocorrer perfeitamente em conformidade com o planejado.

A Defesa Civil de Novo Hamburgo, diante do monitoramento de desastres apresenta dificuldades com a precisa implementação, como é abordado por Hogwood e Gunn (1997) isso é possível que ocorra, pois, essa nem sempre ocorre como seu planejamento. 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.

5.3 Cadastramento de atingidos e doações

As políticas de cadastramento de atingidos e doações ocorrem por meio da secretaria de desenvolvimento social. É relatado que quando foi acionada a Defesa Civil, essa já se comunica com a secretaria de Desenvolvimento Social e o CRAS responsável pela região atingida. Caso de algum abrigo, há um comitê de risco no CRAS que entra em ação. Para fazer o cadastramento das pessoas atingidas, a Defesa Civil informa os números de atingidos e inicia o atendimento de quem precisa alimentação, abrigo e material de limpeza. Esse trabalho no contexto de mitigação dos desastres, de fornecer materiais, já vem de diversas gestões governamentais e assim mantido.

O poder público usualmente opta por uma intersetorialidade, conforme foi citado por todos os gestores e implementadores, assim como, o Plano de Contingência – que tem o intuito de prever as ações e funções diante de sinistros no geral – ou seja, as políticas apresentam uma conexão e diálogo conjunto diante dos desastres.

Cabe ressaltar, que só será beneficiado por essa política de doações e pelo brechó solidário da Fábrica da Cidadania, as pessoas que foram encaminhadas para o CRAS e fizeram um cadastro. Nesse momento em que as pessoas atingidas vão ao CRAS, serão apresentados

seus relatos e dificuldades, sendo assim, feita sua escuta por parte de assistentes sociais ou o comitê de risco. Segundo relato de uma assistente social:

“Com os atingidos preenchemos um cadastro com as demandas, e assim que obtivemos os pedidos, entregamos no CRAS caso a solicitação seja de cesta básica, material de limpeza ou higiene, roupas e calçados. Quanto a móveis, preenchemos os pedidos e encaminhamos para a Fábrica da Cidadania que faz campanha junto a sociedade civil, solicitando doações. Repassamos outros para as demais secretarias competentes”.

Diante das políticas públicas de doações, é possível perceber mais do que o Poder Público ao longo dos anos, há atores sociais preocupados com a comunidade em questão. Em 2016 foi possível identificar a atuação da associação de moradores na região, que segundo o presidente na época, eram realizadas campanhas de arrecadação de móveis, roupas e alimentos para pessoas atingidas. Além disso, o presidente relatava que:

“Enquanto associação, atendemos mais de mil famílias, mas acredito que 2 a 3 mil famílias foram atingidas direta e indiretamente [...] como associação atendemos cadastrando, realizando sopão, doações de roupas, levamos até o médico, algum atendimento do poder público”.

O entrevistado morava na região, porém, em 2018 acabou se mudando para outra região, assim como em 2017 deixou de ser presidente da associação de moradores da Vila Palmeira. Conforme relatado por pessoas, ele faz falta, diante das suas ações desde 2018 ele representa uma ausência na comunidade.

Outros atingidos e atores sociais comentam que a associação de moradores sempre foi política, e que muitos a desconhecem ou relatam um problema de viés partidário. A polêmica está posta a partir do momento que um indivíduo possui a percepção de que existe um viés partidário, ou de que por isto pode deixar de ser ajudado. E realmente cabe ressaltar nesse contexto a partir de narrativas, foi possível identificar que há uma variedade de atuações, parecendo que o poder público alcança uma parte da região, outra parte era mais afeita à associação de moradores.

Esta última parece que não é conhecida por todos os atingidos, pois, quando a pesquisadora fez referência a ela, é questionada se isso existe, ou até sugerido que seja feito uma. Em outra região, bairro, parece que se sobressaem atores sociais isolados, que fazem o mesmo trabalho da associação e poder público. Cabe ressaltar que a associação de moradores

de forma explícita ou implícita, melhor especificando, os seus integrantes/dirigentes estão vinculados a partidos políticos.

Para o morador da Vila Palmeira:

“Aconteceu uma organização quando tentaram nos retirar, para criar uma cooperativa, porém, os moradores não iam nas reuniões. Tudo ficou pior com essa atual gestão, a antiga ao menos aparecia, mesmo que não ajudava. A prefeitura apareceu no centro da Vila Palmeira, nas margens dessa, não. Eles dão produtos de limpeza e comidas, essa atual gestão, mas não é isso que se espera [...]”

Cita-se que na comunidade há um dono do mercado na região, que se apresenta como um ator social constante, que cresceu devido à interação com a comunidade. Ele auxilia para além de desastres, juntando atividade comercial, publicidade e filantropia, por exemplo, quando alguém precisa de uma cadeira de rodas ou ajuda para alguém da família. Assim também nos desastres busca ajudar na retirada de móveis e conseguir doações. Esse ator acabou unindo a sua família para poder auxiliar – aparentemente não está vinculado à tendência política. Nessa região da comunidade as pessoas entre si, tentam ser colaborativas e se auxiliarem, porém, isto é aspecto controvertido, pois, existe também o receio de sair das casas por ocasião da inundação devido ao risco da pilhagem dos poucos bens por outrem.

Conforme morador da Vila Palmeira:

“A ajuda que se tem é pelo CRAS, ajuda parcial, tentam ajudar, mas não conseguem tudo... Estou na casa que uma vizinha que foi embora deixou, o CRAS ajuda com colchão, roupas pela feira da cidadania, porém, moveis não. Mas, eu tenho que ir até o CRAS pedir [...] ninguém mais ajuda. Não percebo nenhuma conscientização sobre o meio ambiente e lixos”.

As políticas de doações e cadastramento estão, de alguma forma, em cada evento, em fase de implementação, porém, são políticas que caracterizam a mitigação e funcionam quando ocorre o desastre e no pós-desastre. É possível identificar alguns pontos de limites para a política pública de cadastramento e doações. Esses são:

Os atingidos tomam conhecimento em meio ao desastre sobre o CRAS por meio dos atores em campo, o que pode ser prejudicial, pois, no meio do caos que é um desastre, o ator precisa lembrar de passar essa informação para todos, porém, em algum momento essa pode falhar. Gerando um limite de conhecimento que o CRAS pode auxiliar nas doações.

Os atingidos precisam ir até o CRAS, esse não se desloca no momento do desastre, gerando um certo limite dos implementadores com o contato no momento em que está ocorrendo o desastre. O que torna um ator “invisível” no momento do desastre para os atingidos, pois, eles reconhecem as atuações no campo em que vivem, já que o CRAS se encontra as

margens da comunidade, em uma parte mais urbanizada do bairro, porém, próximo as escolas da região, que estão concentradas na Rua Montevideo.

O esclarecimento do que de fato é um atingido e quem pode receber doações, além de, deixar claro como essas funcionam. Os atingidos não conseguem ter a percepção de quem é considerado atingido pelo CRAS, o que dificulta a análise dos discursos desses referentes ao Poder Público.

As políticas de cadastramento e doações foram desenvolvidas de forma *bottom-up*, pois, foi identificado pelos implementadores de políticas públicas a necessidade de cadastramento dos atingidos nos últimos anos, para ter uma melhor organização. Assim, essa política acabou sendo implementada por eles, e aderida pelo município a orientação para ida ao CRAS se cadastrar. Além disso, proporciona um controle das necessidades de cada atingido e as zonas de inundações. Porém, como abordado anteriormente, ainda há uma necessidade de melhor comunicação para orientação de utilização dessa política.

Diante das doações, podemos perceber que há atores sociais do mercado, da sociedade civil e o poder público atuando em frente a essa questão. É uma política de mitigação que se fez necessária a partir do momento em que há a perda de bens materiais nas inundações. Assim, podemos perceber uma abordagem multicêntrica, em que não somente o Poder Público e atores relacionados a esse, estão atuando na hora de realizar as políticas de doações. De forma institucional há o Projeto Fabrica da Cidadania, criado em 2011 ele foi feito pela Prefeitura de Novo Hamburgo, através da Secretaria de Desenvolvimento Social. A fim de ajudar a capacitar mulheres em vulnerabilidade social, o projeto oferece cursos de costura, modelagem e customização. Com o tempo as roupas produzidas e doadas pela população começaram a ser direcionadas para essa população que sofria com as inundações, por meio de brechós, que é possível observar em documentações de políticos, que essas ocorrem no território, desde 2012. Porém, atualmente encontra-se no centro da cidade. Mas, segundo o CRAS a população segue beneficiada. A partir disso, podemos observar que foram realizadas avaliações durante a implementação e a necessidade de nova tomada de decisão, ao amparar a população de atingidos por meio desse projeto.

5.4 Estruturas e obras uma ação continuada

A secretaria de obras é responsável pelas políticas mais estruturais da região, como a casa de bombas, desassoreamento, manutenções e limpezas do entorno. O discurso de

intersetorialidade é retornado, assim como o Plano de Contingência. O Secretário de Obras acaba por abordar que:

O morador da Vila Palmeira relata:

“Bom, muito bem, a casa de bombas é um problema antigo, não é dessa gestão, já vem há muitos anos, problema de manutenção mesmo, nem sempre todas as bombas estão funcionando, nem todas as comportas funcionam, se não me engano são quatro ou cinco, se não me falha a memória, e por via de regra sempre tem um problema de manutenção”.

Conforme documentações como jornais e informativos as políticas de obras na Vila Palmeira vêm de muitos anos, porém, o que foi possível observar pelos registros fotográficos e documentos como jornais, informativos do bairro e informativos políticos, é de que a cada gestão as obras e os seus tipos ganham maior ou menor foco. O desassoreamento do arroio Luiz Rau iniciou na gestão anterior 2013-2016 e foi terminado na gestão 2017-2020, assim como sua expansão. Conforme o Secretário de Obras:

“Temos uma grande bacia que foi ocupada e que a luta pelo Meio Ambiente é da preservação, a da Secretaria de Obras é de manter ali funcionando e manter a preservação que ainda existe um trabalho muito forte com a limpeza, que a gente vinha fazendo ali naquela bacia - tirando resíduo, fazendo aprofundamento, desassoreamento, e abrindo o leito e fazendo limpeza dos nossos arroios”.

A limpeza no entorno da casa de bombas e seus arroios são feitas de forma periódica e frequente, pois, os resíduos retornam devido às práticas arraigadas que insistem em permanecer. Essas limpezas já ocorriam na gestão anterior e foram mantidas nessa gestão, conforme reportagens jornalísticas abordam. Quando há volumes altos de resíduos, são retirados por meio de máquinas disponibilizadas pelo Poder público. Essa política de limpeza, assim como o desassoreamento, é percebida pelos atingidos, atores sociais e pela pesquisadora, que teve a oportunidade de presenciar em campo as retiradas de resíduos.

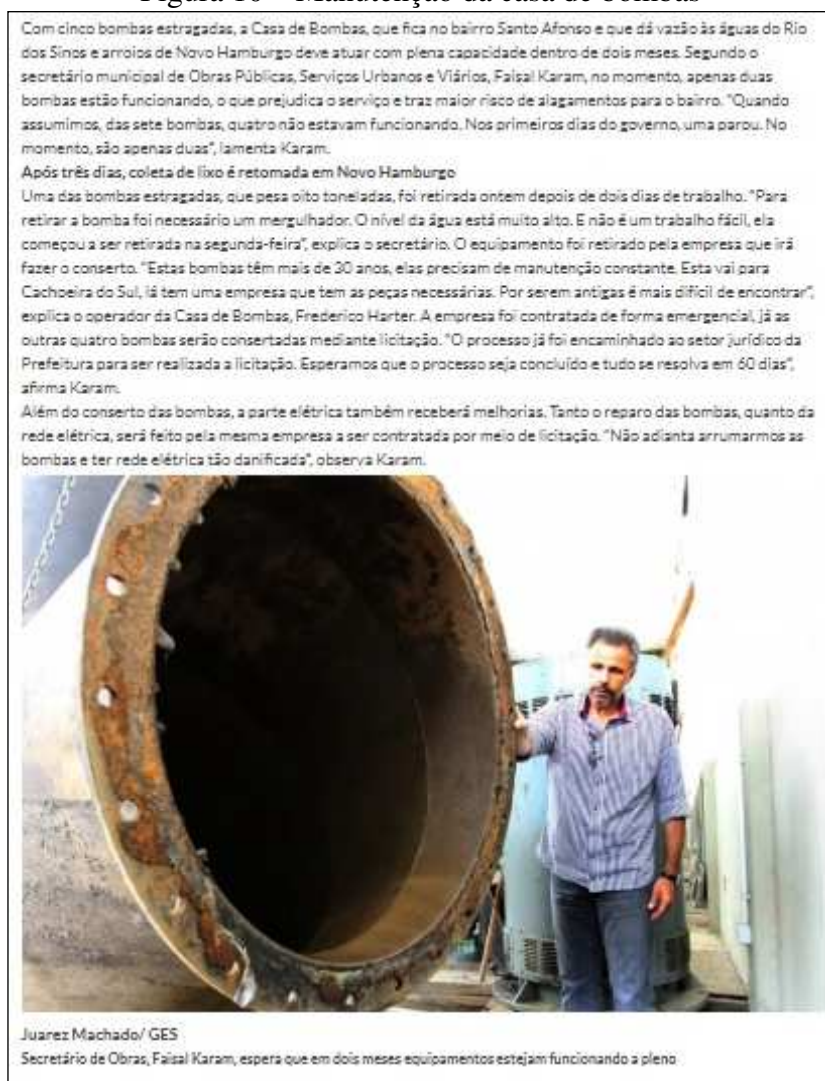
As ações no território urbano pela mediação das formas de organização de bairro ou pela ação do poder público estão sujeitas a ambiguidades. As virtudes socioambientais, as razões para uma adesão a práticas sustentáveis, assim como as percepções do ambiente se dão por meio de manifestações discursivas (MÉLO; DOWBOR, 2011). Neste universo se entrelaçam os apelos à sustentabilidade ambiental e à preservação ou cuidados com a água como um bem finito. Além do mais, há também as interfaces entre bem público e apropriação privada.

O morador da Vila Palmeira complementa que:

“Eles canalizaram o valo, pois, era lixo e mais lixo. Veio a máquina para abrir dizendo que vinham pôr os canos, mas eles vão abrindo cada vez mais, mas cano que é bom, sem chance. As casas de bombas tiveram os fios roubados ano passado, e ficou funcionando uma só. A mulher do prefeito disse que havia uma pessoa cuidando 24h por dia ali cuidando, mas como deu todo esse alagamento”.

Diante desta obra da engenharia e saudada como relevante socialmente, também se pode observar uma tendência da cultura urbana de tornar os rios e córregos invisíveis ou visíveis como estratégia adotada. Em muitas cidades são encaixotados, retificados, cobertos ou concretados, razão pela qual os cidadãos multiplicam a visão de uma cidade que dá as costas à água. Na Figura 10 podemos observar reportagem referente a manutenção da casa de bombas.

Figura 10 – Manutenção da casa de bombas



Fonte: Jornal NH (2017)

A casa de bombas é a política pública que gera mais conflitos na região, a responsabilidade, embora esteja na divisa, ficou a cargo de Novo Hamburgo; como é apresentado em 2016 pelo SEMAE, este por sua vez, é responsável por todas as outras casas de bombas de São Leopoldo. É relatado pelo órgão que seria responsabilidade do governo federal, porém, foi com o processo de municipalização de algumas das atribuições estatais, também esta foi destinada como encargo para São Leopoldo. Em 2016 é relatado pelo SEMAE que sempre quando chovia, havia preocupações, pois, o sistema antigo sofria de acompanhamento precário, pois, que não lhe era dada a manutenção devida. Qualquer precipitação pluviométrica acentuada acabava gerando um problema, e a cada vez um problema diferente, o lixo era e ainda continua sendo o principal, mas também problemas com reparos periódicos e a energia elétrica.

Aos olhos do morador da Vila Palmeira:

“A casa de bombas tinha que ter uma pessoa fixa, e um projeto, eles põem um monte de cooperativas de reciclagem, tinha que fazer que o povo tirasse os lixos e dessem para reciclagem. Esses dias briguei com a vizinha lá da esquina, porque ela estava entupindo o bueiro, eu disse que depois eu fico na água e ela foi varrendo. Eu disse que isso não é lixo, e ela me xingou. Minha filha foi trabalhar com água, sai de manhã cedo com água, para ver se não é ruim. Tem que fazer urgente um projeto para conscientizar”. – Relato de 2016.

Segundo Jackson Müller:

As obras dos diques de São Leopoldo levaram mais de 40 anos para serem executadas, gerando efeitos quanto a sua manutenção, que foram percebidos nos últimos anos. Prejuízos associados às perdas de patrimônio, perda de produtividades de atividades que sofreram os efeitos dos alagamentos, interrupção das rotinas das comunidades e pessoas, riscos à população, danos à saúde, são consequências da demora na execução. E os hábitos da população contribuem para agravar a situação em períodos de cheias, o que representa um dos principais problemas. A falta de consciência social de que as ações individuais geram um efeito que se multiplica em várias situações constitui um dos maiores problemas para a efetividade das medidas de prevenção dos episódios mais críticos. Por outro lado, verifica-se que há grandes falhas quanto aos aspectos de manutenção das estruturas de drenagem da(s) cidade(s), além daqueles fatores já descritos, como intensa impermeabilização, ocupação das planícies de inundação de arroios e córregos, aumento das chuvas torrenciais, assoreamento, drenagens urbanas insuficientes para os picos de chuva, disposição de lixo nos bueiros e entupimentos (RUSCHEINSKY; TREIS, 2016).

A proposta de cada um fazer a sua parte sustenta o horizonte em que as ações individuais geram um efeito que se multiplica em várias situações, e constitui um dos maiores problemas para a efetividade das medidas de prevenção dos episódios mais críticos.

A preparação situa-se como um estágio de prontidão para responder eventos adversos ou de crise nos rituais cotidianos, que por sua vez, requer verificação de problemas e de

disponibilidade de recursos. Segundo Haddow; Bullock; Coppola (2011), os controles estruturais são controversos como uma ferramenta de mitigação, pois, que usualmente têm sido usados para proteger o ritmo de um desenvolvimento existente. Ao fazer isso, eles podem ter efeitos positivos e negativos nas áreas que não estão conseguindo envolver na sua forma própria de proteção. Além disso, como o nome indica, eles são usados para controlar o perigo, não para reduzi-lo. A identificação dos locais em que há risco de rompimento dos diques, devido à sua deterioração, constitui o fornecimento de informações com um mapeamento realizado pelos órgãos públicos, com auxílio de atores da sociedade civil. O objetivo deste diagnóstico realizado de forma periódica serve para posicionar a equipe de coordenação de efetuar um “controle sobre os efeitos adversos na região”. Entre outras medidas, fornece informações sobre os potenciais locais de atenção prioritária, por uma distribuição assimétrica dos fatores de vulnerabilidade.

O desassoreamento é feito para que o arroio ou rio consiga dar conta de absorver mais água, e toda essa água que vem em velocidade, tanto pela parte de canalização pluvial, quanto pelo Arroio Gauchinho, seja sugado pela Casa de Bombas e transposto para o Rio dos Sinos. É relatado que a casa de bombas era muito deficitária, ela tinha muitos problemas, e acabava por alagar muito o bairro Santo Afonso em função do mau funcionamento da casa de bombas.

Isto implica um debate sobre a eficiência de empreendimentos decorrentes de políticas públicas e as relações destas com os usuários. O Secretário de Obras do município relata que em 2017 se passou a dar uma maior atenção à casa de bombas – que anteriormente era relatado pelos atingidos e atores sociais que não havia manutenção, nem controle da casa de bombas – arrumando todas as bombas, pois, havia somente uma bomba e meia funcionando. A limpeza das grades é ressaltada que tem que ser feita continuamente, pois, chegam resíduos diariamente. Cabe ainda abordar que a casa de bombas vem passando por manutenções regulares e aperfeiçoamento desde 2010, com o seu cercamento, colocação de telhado e manutenção das bombas, além de, contratação de uma equipe responsável por ela, que está sendo mantida atualmente. Essas informações foram ressaltadas pelas documentações de um vereador, ex-vereador e matérias de jornais da época. As manutenções da casa de bomba necessitam ser frequentes e o seu controle e a avaliação também, tendo em vista que os períodos chuvosos na região vêm aumentando. As limpezas são realizadas pela gestão pública com frequência, além de, quando havia riscos de inundações essas eram intensificadas, pois, ainda há que considerar que o tempo de existência é também um processo natural de deterioração mesmo sem uso, como se diz na gíria, o tempo pesa!

“Porque eventualmente sempre tem uma ou outra que apresenta problema porque tem muito lixo acumulado, e esses lixos, por algum motivo, que eles passem aquelas grades, assim, tem funcionários da prefeitura que retiram esse lixo”.

A manutenção das bombas surge como uma política, pois, conforme relata o secretário de Obras, *“Cada bomba, girava em torno de 200 mil reais. Então, a gente hoje tem as 7 funcionando. Só na casa de bombas, a gente investiu mais de um milhão de reais”*. Assim, ao ir a campo e entrevistar os atores, se acesa a percepção de que é uma informação que de fato, não se consegue uma confirmação se as 7 bombas estão funcionando, pois, isto dependerá da ocorrência de um fenômeno que exija uma ação. O desassoreamento da bacia consiste em uma ação a ser realizada com regularidade, assim como, os dos arroios que se ligam na casa de bombas, como o Luiz Rau, Eldorado e Gauchinho. E foram restaurados *flaps*, que são os que mantinham a água do rio, quando o rio estava com o nível acima para que ela não voltasse para dentro da bacia.

Tanto os atingidos como atores sociais e poder público, acreditam que a casa de bombas e diques é uma solução relevante para a região para conter as inundações e alagamentos. Porém, levando em consideração que aquela região é uma área de várzea, por ter o sistema na região, pode fazer com que ela pareça mais segura para ser habitada, mas, essa não deixa de ser uma área de risco em uma planície de inundação. Cabe ressaltar que a percepção por parte dos atingidos é de que as bombas não funcionam, porém, eles comentam que a gestão municipal afirma que a casa de bombas está funcionando.

As políticas de obras na região emergem no momento em que são colocados os diques e casas de bombas, com o intuito de dar continuidade às políticas da década de 70, a Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo, apresenta soluções e obras na região de forma que observa beneficiar o território. Todas essas políticas são feitas exclusivamente pelo Poder Público e de forma *top-down*. Sua formulação ocorre entre as secretarias de obras, habitação e meio ambiente, em alguns momentos. Ou seja, ao longo dos anos vêm se executando apenas mudanças naquilo que já foi implementado e para evitar as inundações. O dique foi concebido para a água das cheias não adentrar na área ocupada pela população, e a casa de bombas foi concebida para que aquela água que se acumula na parte interna do dique, para ela ser bombeada da planície de inundação ao leito do rio. E que a melhor solução seria que não houvesse ocupação da planície de inundação, além do mais, se não ocupassem as margens de arroio elas não teriam problemas com as inundações e alagamentos em suas casas.

5.5 Proposição de ações políticas de prevenção e mitigação

As políticas públicas da região apresentam alguns limites e possibilidades, tendo em vista esse contexto, optou-se por relacionar a teoria de políticas de mitigação, prevenção e o contexto do campo empírico relatado, observado e analisado para apresentar possíveis formas de gerir e articular políticas públicas para essa região específica, levando em conta os limites que essas vieram apresentar em campo.

Neste sentido, podemos afirmar com Lima e D’ascenzi (2017, p. 46), que:

Foi utilizada a abordagem de análise baseada na interação que enfatiza o processo de influência mútua entre o plano da política pública e as características dos espaços locais de implementação. Assim, situa o olhar nos contextos de atuação das burocracias de nível de rua, ressaltando o papel exercido por sua discricionariedade.

Primeiramente é interessante observar que os discursos de membros da Gestão Municipal apresentam a questão de querer comparar uma comunidade em área de risco, que deveria ter um conhecimento sobre a questão ambiental como em outros países. Porém, por que não pensar em um fundo de desastres como aponta a literatura de Haddow; Bullock; Coppola (2011) com a experiência desses fundos. Levando em consideração que é algo que teria que ser adaptado e gerido para a região, tendo em vista que as enxurradas e cheias extrapolaram os limites das comunidades de áreas de risco e acabam por invadir o espaço urbano e regular. Nesse caso, há a possibilidade de pensar sobre atores provados, que possam contribuir junto ao Poder Público para formulação desse tipo de política.

Diante dos programas e políticas de educação ambiental, se em torno de 30 anos não foi um tempo adequado as mudanças cogitadas, então se pode concluir que existe um lapso entre o pretendido e seus resultados. Os conhecidos e realizados programas que buscam a “conscientização” ao permanecerem com as crianças se reflete sobre o futuro, parece não se confirmar diálogo intergeracional. No entanto, quem de fato acaba exercendo o exemplo para essa criança está dentro de casa, muitas vezes, esta pode até buscar transmitir o conhecimento para os pais, mas, temos que levar em consideração a dominação sobre a criança e o papel que ela exerce em determinada estrutura social, em que os pais podem não se importar com o que ela está falando. Ou seja, seria o momento de adotar políticas públicas de educação ambiental de reforço e algumas específicas para os adultos. De alguma forma, Silva (2016b, p. 221) estabelece alguns parâmetros dos nexos geracionais:

Outro aspecto acentuado neste trabalho foi a posição menos privilegiada assumida pela família na formação da consciência socioambiental dos jovens. Diferentemente de se pensar em ações efetivas de educação ambiental para transformar os pais em bons formadores de consciência socioambiental dos jovens, talvez seja necessário refletir sobre ações que permitam colocar em evidência o papel que a juventude possa exercer na influência sobre as gerações anteriores, desde que isso seja capaz de desconstruir qualquer possibilidade de o conforto da vida moderna se impor à preservação e aos cuidados com a natureza.

Essa mesma educação ambiental deverá fomentar uma nova prática social na relação entre a juventude e o meio ambiente, uma vez que um dos desafios às políticas públicas para juventude está na clara necessidade de transpor antigas formas de sociabilidade que caracterizam os jovens como meros consumidores. Portanto, o grande desafio da educação ambiental como política pública para a juventude se situa na possibilidade de engendrar consciência socioambiental que compreenda a resolução da crise ecológica em que vivemos para além das ações individuais, ou seja, como um projeto de sociedade.

Cabe lembrando que os projetos de educação ambiental não devem ser ações exclusivas para o campo de pesquisa, e sim, para toda a sociedade hamburguesa, pois, os resíduos são carregados por meio dos arroios da cidade, bem como, descartados de forma irregular pela população no geral. As políticas de educação ambiental no campo deveriam atingir toda a comunidade e possibilitar momentos de escuta desses atingidos, assim como, uma participação constante nas práticas sociais e ambientais da região.

Diante do contexto dos desastres, Norma Valencio aborda questões desenvolvidas anteriormente como a escuta dos atingidos, para formulação de políticas públicas que não apresentam tantos limites de conhecimento, informação e acesso, seria relevante entender o contexto desses atingidos, escutar o que se passa antes, durante e após o desastre. As políticas não precisam somente ser formuladas por agentes que não estão presentes no campo ou estão distantes da realidade, a articulação com implementadores e atingidos para pensarem em formas de mitigar a situação, seria importante, tendo em vista que eles, melhor do que ninguém, conseguem explicitar a realidade de um desastre. Ao mesmo tempo, está se proporcionando um exercício de cidadania e reconhecimento da população como atingida.

No caso do monitoramento do desastre, esse deveria ser divulgado amplamente e encontrar uma forma, que de fato, chegue até a população atingida pelos desastres, e não somente, em quem tem acesso à internet ou as redes sociais da Prefeitura. Além disso, as mudanças de nível de implementação das políticas de prevenção e mitigação precisam ser melhor articuladas e constantemente atualizadas, para realizar uma mitigação consistente no momento em que ocorre o desastre.

Nas políticas desenvolvidas de cadastramento e doações, a informação é primordial, além de conhecimento dos trabalhos desenvolvidos pelo CRAS, assim como, quem de fato é um atingido. Para isso, seria interessante criar uma tabela conforme o que a Secretaria de

Desenvolvimento Social junto ao CRAS considera atingido e os níveis, e assim, divulgar para toda a sociedade por meio de redes sociais e pontos estratégicos de acesso pelas comunidades.

Nesse sentido, informar que quando a pessoa possui perdas, ao que de fato ela tem o direito e o Poder Público pode fazer por ela. Assim, informar onde ela pode buscar ajuda e o que precisa para isso. Essas informações não deveriam ser divulgadas somente no ato do desastre, que pode gerar um esquecimento de aviso por parte do ator em ação no campo. O acesso por meio dos implementadores e gestores, para além da assistente social na comunidade é interessante, tendo em vista a observação da realidade, o contato com os moradores e que não somente eles vão buscar os agentes públicos nos gabinetes.

Diante da estrutura de obras, sabe-se que há a necessidade de constante investimento e manutenção em obras na região, e que nem sempre os diques e casas de bomba podem dar conta de toda a situação. Mas, é necessário manter uma avaliação constante do funcionamento, para quando acontecer o período das chuvas fortes, e para além desse, consiga-se atender a demanda. Porém, outros fatores contribuem com esse funcionamento, pois, não há situações isoladas, e sim um arcabouço e conjunto de ações e práticas que influenciam. A limpeza do local da casa de bombas pode ser realizada com maior frequência, tendo em vista que os resíduos não são somente da região da comunidade da Vila Palmeira, e sim, das ações de toda a sociedade.

Infelizmente o discurso de governança e conjunto que a prefeitura vem a transparecer, de fato, ainda está nos discursos, as ações não são percebidas, e de fato, realizadas como um todo na comunidade. Então, não há como pensar que estamos em um patamar que já deveria ter “consciência” socioambiental, enquanto não só os atingidos, mas, empresas e a sociedade civil como um todo colabora com os descartes irregulares e ações que podem gerar consequências para eles próprios. Esta perspectiva é assinalada por Ruscheinsky (2010, p. 245):

Além disso, ao lado de um grande impacto, ao mesmo tempo, também existe o desastre diário devido à cotidiana degradação, mediante a poluição orgânica dos dejetos domiciliares que levam à diminuição do oxigênio na água. A atividade econômica, a organização social e as formas de consumo e descarte correspondem a diferentes modos de se relacionar com a natureza e, no caso em destaque, com os cuidados da água.

Neste sentido, parece evidenciar-se a necessidade da ampliação de diálogo com a comunidade em específico, a sociedade civil como um todo e o mercado. As parcerias vão além do mercado, e os atores sociais engajados e que dominam conhecimentos sobre a área em específico, podem com certeza colaborar para a melhor formulação de políticas públicas ambientais. Políticas de mitigação e prevenção de desastres andam juntas, com o intuito de diminuir a incidência e ela apresenta uma complexa rede de políticas de vários setores como os

abordados nesses estudos, que se relacionam para agir diante dessa situação. Por que não andar junto os atores envolvidos nessa situação, sem gerar de fato, uma culpabilização de somente um ator.

Para a parte da população empobrecida, as inundações no Vale dos Sinos soam como uma ameaça ao seu patrimônio e aos afazeres cotidianos, na medida em que ocorre de forma intensiva e extensiva em área densamente povoada. Resulta no que convencionamos denominar de desastre quando as capacidades locais estão sendo ultrapassadas e como tal são insuficientes para evitar os danos. O desastre associado à presença da água em demasiada abundância relaciona-se às ameaças em base de vulnerabilidades múltiplas, mesmo tendo em vista a capacidade de resposta do poder público e dos atores sociais mediante políticas de mitigação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível perceber que na comunidade da Vila Palmeira, localizada na divisa das cidades de São Leopoldo e Novo Hamburgo que pertencem ao Vale dos Sinos, há a apresentação de uma multiplicidade de saberes com ênfase na preocupação com alagamentos na região. As consequências das inundações estão relacionadas à organização social mais do que propriamente às ações da natureza, como períodos prolongados de chuvas. Os banhados ou áreas de várzea fazem parte de um espaço que as águas do rio ocupam periodicamente e, como tal, soam como inundações na mesma medida em que foram incorporadas ao espaço urbano. É um ecossistema de flora e fauna ameaçado pela urbanização, com loteamentos planejados ou ocupação irregular, construção de diques, contaminação por resíduos.

O objetivo principal de analisar os limites e possibilidades das políticas públicas de prevenção e mitigação de desastres socioambientais em contexto de vulnerabilidade social foi contemplada a partir da análise de políticas ambientais, de obras, desenvolvimento social e de defesa civil. Buscou-se apresentar como se deu o delineamento das políticas e em que etapa do ciclo de políticas públicas encontravam-se as políticas, observando os desdobramentos diante da prevenção e mitigação de desastre, por meio dos atingidos, atores sociais, gestores públicos e implementadores de políticas públicas.

Compreendeu-se teoricamente o risco e a vulnerabilidade social relacionando-os ao contexto de desastres socioambientais na região estudada. Foi apresentada a atuação do poder público diante das políticas públicas e a reação comunitária, como atuação de atores sociais diante da preservação ambiental no local estudado, por meio de relatos de 2016 a 2019.

A política pública de educação ambiental com o principal intuito de gerar uma cultura socioambiental se apresenta como a diretriz que rege as políticas ambientais e de prevenção de desastres. O incentivo por parte do Poder Público se dá pelo crédito a essa, mesmo que ainda em sua fragilidade devido à força da cultura de consumo e do descarte, contudo, pode gerar efeitos de cuidados ambientais no cotidiano. Encontra-se presente um debate quanto à revisão de suas práticas e diante da articulação de como será de fato uma ação comunicativa, ultrapassando o âmbito de atingir somente as escolas ou um território em especial.

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 apresentam 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, no caso

a exceção ocorre nas políticas de desenvolvimento social, onde os implementadores exercem um papel fundamental. Assim como, na política de Defesa Civil há alterações quando se chega para implementar no município.

Os limites são diversos, entre estes se inscrevem os recursos financeiros, políticos e humanos, como a própria disseminação do capital socioambiental. Na precariedade dos cidadãos na Vila Palmeira ou na opulência e desperdício de outros contingentes sociais, soa uma cultura em que os indivíduos não se sentem responsabilizados por circunstâncias que lastimam e permeiam o seu cotidiano. No percurso da desresponsabilização em fluxo, afinal, a que indivíduos se atribui a causa de fenômenos coletivos, atrelam todas as ações ao poder público, o que acaba limitando a prevenção dos desastres, deixando uma lacuna em um dos principais pontos.

A identificação do padrão espacial de ocupação de áreas suscetíveis às inundações periódicas, fornece informações úteis para reconhecer a abrangência e a incidência das probabilidades de sofrer impactos devido às características socioeconômicas e espaciais. Neste sentido, entende-se que a presente pesquisa representa uma contribuição para adequar as potencialidades e as estratégias para a mitigação de desastres e prevenção diante de possíveis riscos aos cidadãos e para projetar políticas, tanto de prevenção quanto de reparação.

As possibilidades que as políticas públicas apresentam para o território tomado para a investigação empírica é de maiores articulações com a sociedade, que não vem sendo exploradas como um todo, principalmente os atingidos. Além de proximidade com atores sociais e os implementadores de políticas. O discurso do poder público vem de encontro aos ensinamentos de que ações geram consequências, porém, políticas públicas de educação ambiental focadas para pessoas em áreas de risco e com um contexto vulnerável, ou seja, de atenção emergencial, poderiam ser pensadas e articuladas, não somente por panfletos, palestras e campanhas, mas momentos práticos de uma ação em mutirão.

A investigação permitiu apreender processos de ação por parte de atores sociais, de moradores de áreas inundáveis e do poder institucional via órgãos públicos. Estas medidas, como programas, projetos e ações se configuraram possíveis neste contexto específico do desastre, portanto, não intuimos a sua aplicação para outros momentos históricos e espaços sociais. Importa igualmente reconhecer que está manifesta uma excepcionalidade de conjuntura crítica para a produção de interações e de forma de solidariedade, bem como de oportunidades para políticas públicas.

Os desastres em si são reflexos das ações e práticas sociais, e desafiam a ação do poder público e as iniciativas de educação ambiental com o passar do tempo. Neste sentido, crescem

os anseios de que ela seja realmente colocada em prática para obter resultados que impactem positivamente a sustentabilidade dos bens naturais. O futuro para o meio ambiente sustentável requer que no presente se possa desenvolver uma reflexão ampliada para um justo envolvimento com as alternativas desenhadas por atores sociais. Neste sentido, quando se consegue traçar uma referência às alternativas em face das cheias periódicas, parece inevitável a referência aos conflitos que esta realidade engendra. Para dar conta de um novo enredo visando a sustentabilidade socioambiental, duas dimensões estão postas como desafio aos atores em ação: a prática consequente de processos de educação ambiental crítica ao desperdício e uso do espaço urbano, e uma gestão ambiental que seja adequada ao montante de recursos naturais que se pretenda preservar.

Esforços recentes para desfazer obstáculos ou para edificar projetos, sejam eles de canalização ou diques como mecanismos de controle de enchentes, antes considerados uma medida eficaz para eliminar o risco de inundação, são exemplos vívidos da incapacidade de controlar a natureza.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, David. **Natural disasters**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1995.

ALEXANDER, David. Modelos de vulnerabilidade social a desastres. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 93, p. 09-29, 2011.

ALMEIDA, Lutiane Queiroz de. **Riscos ambientais e vulnerabilidades nas cidades brasileiras**: conceitos, metodologias e aplicações. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano. **Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil**. Buenos Aires: CLACSO, 2002a. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100930023420/7alonso.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2019.

ALONSO, Angela; ACOSTA, Valeriano. Ciências Sociais e Meio Ambiente no Brasil: um balanço bibliográfico. BIB - **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, 53: 35-78, 02., 2002b.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. **Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana**. In: A nova agenda urbana e o Brasil. (Org.) Marco A. Costa, Marcos Thadeu Queiroz Magalhães e Cesar B. Favarão. Brasília: Ipea, 2018.

BARREIRO, Guilherme S. S.; FURTADO, Renata P. M. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 293-314, 2015.

BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. [s.l.]: São Paulo: Ed. 34, 2011.

BLAIKIE, Piers et al. (1994). **At Risk**: Natural Hazards, People Vulnerability and Disasters 1st edition.

BOHLE, Hans-Georg; DOWNING, Thomas; WATTS, Michael. (1994). **Climate change and social vulnerability Toward a sociology and geography of food insecurity. Global Environmental Change-human and Policy Dimensions - GLOBAL ENVIRON CHANGE**. 4. 37-48.

BUTTEL, F. H. New directions in environmental sociology. **Ann. Rev. Sociol.**, 13 p. 465-488, 1987.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. BIB, **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 61, p. 20-40, 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia N.; BRASIL, Felipe G. **Análise de Políticas Públicas**: Uma Revisão da Literatura Sobre O Papel dos Subsistemas, Comunidades e Redes. Novos estudos. - CEBRAP, São Paulo, n. 101, p. 57-76, 2015.

CAPELLA, A. C. N. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Idéias**, v. 6, n. 2, p. 13-34, 21 jan. 2016.

CARDONA, O.D. **El manejo de riesgos y los preparativos para desastres:** compromiso institucional para mejorar la calidad de vida. In: MASKREY, A. (Ed.) **Desastres: modelo para armar.** Colección de piezas de un rompecabezas social. 1996.

CARVALHO, C. S.; GALVÃO, T. (Org.). **Prevenção de riscos de deslizamentos em encostas:** guia para elaboração de políticas municipais. Brasília: Ministério das Cidades: Cities Alliance, 2006.

CATTON, William; DUNLAP, Riley. **Environmental Sociology:** a new paradigm. *The American Sociologist*, 13 1978: 41-49.

COLPO, Caroline D.; OLIVEIRA, Andreza S. Desenvolvimento Regional: a comunicação organizacional como possibilidade de constituição da identidade dos sujeitos no Programa Catavida de Novo Hamburgo-RS. **Redes (Santa Cruz do Sul. Online)**, v. 22, n. 1, p. 430-447, 2017.

CORTES, Soraya V.; LIMA, Luciana Leite. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 32-62, 2012.

CUTTER, S.L. Societal responses to environmental hazards. **International Social Science Journal (ISSJ)**, v. 48, n. 150, 1996, p. 525-536

DAMACENA, Fernanda et al. Direito à moradia, ocupação de áreas de risco e desastre “natural” à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça do RS. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 4, n. 8, 2017, p. 287

DICKENS, P. **Reconstructing nature:** alienation, emancipation and the division of labour. London: Routledge, 1996.

DI GIULIO, Gabriela M.; FERREIRA, Lúcia C. Governança do risco: uma proposta para lidar com riscos ambientais no nível local. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, v. 28, 2013.

DRABEK, Thomas E. 2004. **Social Dimensions of Disaster.** Instructor Guide. Emmitsburg, Maryland: Emergency Management Institute, Federal Emergency Management Agency.

DRABEK, Thomas E. **Sociology, disasters, and emergency management:** history, contributions, and future agenda. In: McEntire DA, eds. *Disciplines, Disasters, and Emergency Management.* Springfield, IL: Charles C Thomas; 2007:61–74

DUNLAP, R. E.; CATTON, W. R. Jr. **Environmental Sociology, Annual Review of Sociology** 5: 243-273, 1979.

FARAH, F. **Habitação e encostas.** São Paulo: Instituto de Pesquisa Tecnológicas, 2003.

FERREIRA, José Silon. O Padre Orestes Stagliotto e a formação do Movimento Social Pró-Dique em São Leopoldo. **Revista Brasileira de História das Religiões**. Maringá (PR) v. V, n. 15, 2013.

FOCHESATTO, Cyanna M. Pereira, Elenita M., Fabiano Q. Rückert, Neli G. Machado (eds.) **História ambiental no Rio Grande do Sul**. Lajeado: Editora da Univates, 2014. 224p.

FRANCISCO, Ângelo M. M. **Propostas de melhorias da gestão de resíduos sólidos da cidade de Pemba, Moçambique com base no modelo de NH**, Brasil. 2018. 132 f. Dissertação (Mestrado em Qualidade Ambiental) - Universidade Feevale, 2018.

FREITAS, Carlos M. et al. Vulnerabilidade socioambiental, redução de riscos de desastres e construção da resiliência: lições do terremoto no Haiti e das chuvas fortes na Região Serrana. **Ciências Saúde coletiva**, v. 17, n. 6, p. 1577-1586, 2012.

FRIGERIO, Ivan; AMICIS, Mattia de. Mapping social vulnerability to natural hazards in Italy: A suitable tool for risk mitigation strategies, **Environmental Science & Policy**, 63, 2016, p. 187-196.

GRIZZETTI, Bruna et al. Assessing water ecosystem services for water resource management. **Environmental Science & Policy**, v. 61, p. 194-203, 2016.

HADDOW, Georg., BULLOCK, J., COPPOLA, D. **Introduction to emergency management**, 4th ed. Elsevier. 2011.

HANNIGAN, John A. **Sociologia ambiental**: a formação de uma perspectiva social. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

Hill, M. Hupe, P. **Implementing Public Policy**: governance in theory and practice. London: Sage Publications, 2002. (cap. 1-4).

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas (uma abordagem integradora). Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/21633-desastres-naturais-59-4-dos-municipios-nao-tem-plano-de-gestao-de-riscos>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

JACOBI, P. **Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade**. Cad. Pesquisa. São Paulo, n. 118, p. 189-206, 2003.

JACOBI, P. **Gestão compartilhada de resíduos sólidos no Brasil**: inovação com inclusão social. São Paulo: Annablume, 2006.

JACOBI, Pedro Roberto. Educação ambiental: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 233-250, 2005.

JACOBI, Pedro Roberto; ALEDO, Antonio; WARNER, Jeroen. Sobre a necessidade de tratar dos desastres no contexto da sociedade de risco. **Ambiente & Sociedade**, vol. XVII, n. 4, 2014, p. 10-16.

JORGE, M. do. C. O. **Geomorfologia urbana: conceitos, metodologia e teorias**. In: GUERRA, A.J.T. (Org.) Geomorfologia urbana. Rio de Janeiro: Bertrand BrASIL, 2011. P. 117-146.

KOBIYAMA, M. et al. **Prevenção de desastres naturais: conceitos básicos**. Florianópolis: Organic Trading, 2006.

KROLL-SMITH, Steve; COUCH, Stephen. "What is a disaster: an ecological-symbolic approach to resolving the definitional debate", **International Journal of Mass Emergencies and Disasters**, 1991, 9, 355-356.

KUHLICKE, Christian et al. Contextualizing social vulnerability: findings from case studies across Europe, **Natural Hazards**, 2011, 58 (2), 789-810.

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. **Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate**. Opinião Pública, Campinas, v. 21/1, p. 157-187, 2015.

LAVELL, A. **Gestión de Riesgo ambientales urbanos**. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y La Red de Estudios Sociales em Prevención de Desastres em America Latina – LA RED, 1999. p. 1-13.

LEME, Taciana M. **Governança ambiental no nível municipal**. In MOURA, Adriana MM. (Org). Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. IPEA Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160719_governanca_a_m biental.pdf. Acesso em: 02 jun. 2019.

LENZI, Cristiano Luis. **Sociologia ambiental: risco e sustentabilidade na modernidade**. Bauru, SP: EDUCS; São Paulo: ANPOCS, 2006.

LIMA, João V. C. Comunidades como subcategoria no contexto das políticas públicas ambientais no Brasil. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 51, n. 2, p. 152-160, 2015.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba , v. 21, n. 48, p. 101-110, Dec. 2013 .

LIMA, Luciana L.; D'ASCENZI, Luciano. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re) formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 46-63, 2017.

LIMA, Luciana L.; D'ASCENZI, Luciano. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. In: LOTTA, Gabriela. (Org.). Teoria e

análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019, p. 127-152.

LOTTA, Gabriela. **A política pública como ela é**: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas, in LOTTA, Gabriela (Org). Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019, p. 11-38.

MACNAGHTEN, P.; URRY, J. **Contested natures**. London: Sage, 1998.

MÉLO, José L. B.; DOWBOR, Monika. Virtudes socioambientais e as razões capitalistas em empreendimentos capitalistas e de economia social. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 47, n. 3, p. 314-325, 2011.

MELLO, Sandra Soares de. **Na beira do rio tem uma cidade**: urbanidade e valorização dos corpos d'água. 2008. 348 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MOURA, Alexandrina S.; BEZERRA, Maria do C. **Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil**. In MOURA, Adriana M. M. (Org). Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. IPEA Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160719_governanca_ambiental.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2019.

MOVIMENTO ROESSLER. Disponível em: <<http://movimentoroessler.org/>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

NOGUEIRA, Fernando R. **Políticas públicas municipais para gerenciamento de riscos ambientais associados a escorregamentos em áreas de ocupação subnormal**. 2002. 256 f. Tese (Doutorado em Geociências e Meio Ambiente) – Unesp, 2002.

NUNES F., Fernando A.; OSÓRIO, Neila B.; MACÊDO, Chryss F. Projeto Ecoponto na Escola, uma experiência de Educação Ambiental intergeracional em escolas públicas de Palmas–TO. **REMEA-Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, p. 237-256, 2016.

OLIVEIRA, Vanessa E. de. Saúde Pública e Políticas Públicas: campos próximos, porém distantes. **Saúde e Sociedade**, v. 25, p. 880-894, 2016.

PECCATIELLO, A. F. O. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 24, p. 71-82, 2011.

PIRES, Roberto Rocha. Introdução. In: Pires, Roberto Rocha (Org). **Implementando Desigualdades**: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas, IPEA, 2019.

PORTO, P. S. S.; PORTO, M. F. S. Desastres, crise e justiça ambiental: reflexões a partir do contexto brasileiro. **O Social em Questão**, ano XVIII(33), 153–176, 2015.

QUARANTELLI, E.L. **What is a disasters? Perspectives on the question**. Routledge: London and New York, 1998.

RECKZIEGEL, B. W. **Levantamento dos desastres desencadeados por eventos naturais adversos no estado do Rio Grande do Sul no período de 1980 a 2005**. 2007. 261 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2007.

ROBAINA, Luís E. S.; TRENTIN, Romario (Org.). **Desastres naturais no Rio Grande do Sul**. Santa Maria: UFSM, 2013.

ROCHA, Roberto. A Gestão Descentralizada e Participativa das Políticas Públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, vol. 6, n. 11, 2009.

ROSSETTI, Milena; SOUZA, Gerson. L; CAMPAGNONI, Monique; **Reurbanização E Saneamento Básico - Utopia Se Transformando Em Realidade**. Assemae - Associação Nacional Dos Serviços Municipais De Saneamento, 2016, p. 849-856. Disponível em <http://sistema.trabalhosassemae.com.br/repositorio/2016/10/trabalhos/287/555/t555t24e10a2016.pdf>

RÜCKERT, F; HARRES, M. M. Os Banhados do Rio dos Sinos e a História Ambiental da Cidade de São Leopoldo. In MACHADO, N. T. G.; RÜCKERT, F. Q.; PEREIRA, E. M. **História ambiental no Rio Grande do Sul**. [s.l.]: Ed. UNIVATES, 2014.

RUSCHEINSKY, Aloisio. Informação, meio ambiente e atores sociais: mediação dos conflitos socioambientais. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 46, n. 3, p. 232-247, 2010.

RUSCHEINSKY, A.; ESPLUGA, J.; GOMES, L.. As políticas de sustentabilidade ambiental: informação social e participação no campus de duas universidades. In: OLIVEIRA, Marcia M. D [et al.]. (Org.). **Cidadania, meio ambiente e sustentabilidade**. Caxias do Sul: Educs, 2017, p. 44-78.

RUSCHEINSKY, Aloísio; MEDEIROS, Marjorie F. S.. A gestão de territórios sustentáveis e as ações estratégias das universidades. **Guaju**, v. 2, n. 2, p. 125-160, 2016.

RUSCHEINSKY, A.; TREIS, M. C.. **Políticas públicas de proteção às cheias e aposta contra novos diques**. Políticas públicas de proteção às cheias e aposta contra novos diques, *ObservaSinos*, 22 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/observasinos>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

SANTOS, Vanessa S.; SCHMITT, Jairo L.; ROSA, Melissa D. A Educação Ambiental com potencial para o gerenciamento dos resíduos sólidos escolares: o caso da EMEF Boa saúde, Novo Hamburgo (RS). **Revista Brasileira de Educação Ambiental (RevBEA)**, v. 11, n. 5, p. 53-66, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SILVA, Leonardo A. C. **O centro histórico de São Leopoldo e a paisagem cultural: Reflexões sobre um conceito de preservação aplicado a uma cidade de porte médio.** Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, Unisinos, 2016.

SILVA, Tarcisio A. A. Políticas públicas de juventude e meio ambiente: o que a percepção socioambiental dos jovens pode dizer? **Ciências Sociais Unisinos**, v. 52, n. 2, p. 214-222, 2016b.

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas.** in HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Políticas públicas no Brasil. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006.

SOUZA, Marcelo L. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2004.

SOUZA, Luciana A. M.; CARLOS, Euzeneia. Políticas públicas e mobilização social no contexto do desastre no Rio Doce. **Redes (Santa Cruz do Sul. Online)**, v. 24, n. 2, p. 56-80, 2019.

TADDEI, R. **“O lugar do saber local (sobre ambiente e desastres)”**. In: Siqueira, A.; Valencio, N.; Siena, M.; Malagoli, M. A. (Org.). Riscos de desastres relacionados à água: aplicabilidade de bases conceituais das ciências humanas e sociais para a análise de casos concretos. São Carlos: Rima Editora, 2015.

TADDEI, Renzo Romano; HAINES, Sophie. Quando climatologistas encontram cientistas sociais: especulações etnográficas sobre equívocos interdisciplinares. **Sociologias**, v. 21, n. 51, p. 186-211, 2019.

TOMINAGA, L. K. **Desastres naturais:** por que ocorrem? In: TOMINGA, L. K., SANTORO, J., AMARAL R. (Org.). Desastres naturais: conhecer para prevenir. São Paulo: Instituto Geológico, 2009. p. 11 – 24.

TUCCI, C. E. M. Plano Diretor de Drenagem Urbana: Princípios e Concepção. **Revista Brasileira de Recursos Hídricos**, v. 2, n. 2, p. 5-12, jul./dez. 1997.

TUCCI, Carlos E. M.; BERTONI, Juan Carlos. Inundações Urbanas na América do Sul. Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2003.

TUCCI, Carlos E. M.. **Gestão das Inundações Urbanas.** Curso – Porto Alegre, 2005.

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.

VALENCIO, Norma. **A sociologia dos desastres:** perspectivas para uma sociedade de direitos. In Conselho Federal de Psicologia. Psicologia de emergências e desastres na

América Latina: promoção de direitos e construção de estratégias de atuação. Conselho Federal de Psicologia. Brasília: CFP, 2011.

VEDOVELLO, R.; MACEDO, E. S de. **Deslizamentos de encostas**. In: SANTOS, Rozely F. dos. (Org.). Vulnerabilidade ambiental: desastres naturais ou fenômenos induzidos? Brasília: MMA, 2007.

VOOGT, Douwe L.; BISSCHOPS, Saskia; MUNARETTO, Stefania. Participatory social capacity building: Conceptualisation and experiences from pilots for flood risk mitigation in the Netherlands. **Environmental Science & Policy**, v. 99, p. 89-96, 2019.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (org.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.