



# 8º Congresso de extensão universitária da UNESP

"Diálogos da Extensão:  
do saber acadêmico à prática social"

Realização:  
**unesp**  
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"  
**PROEX**  
PROGRAMA DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

## Relações intergovernamentais em Políticas de Meio ambiente: o Plano Nacional de Gestão de Risco e Resposta a Desastres (Programa 2040)

THAIS INDIANO. Administradora Pública. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP – Campus: Franca/SP, e-mail: [thais.indiano@gmail.com](mailto:thais.indiano@gmail.com)

Eixo 1 - "Direitos, Responsabilidades e Expressões para o Exercício da Cidadania"

### Resumo

Este trabalho pretende analisar a relação da Gestão do Programa 2040 (Programa de Gestão de Riscos e resposta a desastres) e a descentralização política do modelo federativo, no primeiro ano após sua inserção no Plano Plurianual Brasileiro. Para isso, apresentamos por meio de uma revisão bibliográfica a análise das relações intergovernamentais entre os entes federativos no Brasil e como se dividem na execução de políticas públicas, principalmente de meio ambiente. Através da coleta de dados de desastres acontecidos no Brasil pré-Programa 2040 e dos dados de repasses do Programa, cruzamos as informações e buscamos identificar se há uma relação entre os estados que receberam repasse para realizarem a Gestão de riscos e resposta a desastres e os estados com maior número de desastres.

**Palavras Chave:** *Gestão de Riscos, Políticas Públicas, Federalismo.*

### Abstract:

This study aims to analyze the relationship of the management of the Programme 2040 (Risk management policy and response to disasters) and the decentralization policy of the federative model, in the first year after its insertion in the Brazilian Pluriannual plan. For this, we present through a literature review intergovernmental relations analysis among the federal entities in Brazil and how to divide the implementation of public policies, particularly for the environment. Through the disaster data collection occurred in Brazil pre-program 2040 and program transfers data. We cross the information and seek to identify whether there is a relation between the States that received transfer for risk management and disaster response and the States with the largest number of disasters.

**Keywords:** *Risk management, Public Policies, Federalism.*

### Introdução

O meio ambiente e os efeitos do mau uso deste, sob o olhar governamental, é uma novidade que entrou tardiamente na agenda da administração pública brasileira e de forma "imposta" pela pressão internacional. A política ambiental brasileira segue por influência, o fluxo das políticas ambientais internacionais, sua trajetória até aqui pode ser dividida em três momentos de referência: inicialmente surge sob a ótica corretiva, na década de 70, onde os esforços e a preocupação eram centrados na diminuição da emissão de poluentes; em um segundo momento era tratado sob a ótica preventiva, na década de 80, devido à percepção, após os choques do petróleo, de que os recursos que possuímos não eram infinitos e precisavam ser utilizados com cautela e sob gestão organizada e a partir deste momento várias decisões foram tomadas baseadas e somente após a então recém-criada Avaliação de Impacto ambiental.

Até a década de 80 o caráter das políticas ambientais desenvolvidas era totalmente repressivo, servindo somente como instrumento de controle do Estado, tornando o período referência de conflitos entre interesses públicos e privados. A conciliação, com a integração dos atores e interessados vem na década de 90, quando a política deixa de ser centralizada ao Estado e passa a envolver novos agentes tanto privados, que passam a enxergar a necessidade de participarem do processo de manutenção e gestão dos recursos e do meio ambiente, como também a participação dos municípios que passam a se preocupar e investir em ações de atuação para o desenvolvimento local, descentralizando a atuação do Estado – não somente às políticas de meio ambiente, incentivados também pelo novo cenário do federalismo pós-constituição de 1988.

As políticas públicas de meio ambiente avançaram nos últimos anos, ações e eventos foram realizados, mas ainda não o suficiente, visto que ainda são



# 8º Congresso de extensão universitária da UNESP

"Diálogos da Extensão:  
do saber acadêmico à prática social"

Realização:

unesp  
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JULIO DE MESQUITA FILHO"

PROEX  
PROGRAMA DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

mistificadas como entraves ao desenvolvimento econômico do país. A mudança do olhar, com a inclusão da sustentabilidade como requisito ao desenvolvimento deve partir dos formuladores de políticas, pois, apesar das alterações temos ainda uma política nacional do Meio Ambiente ainda com o olhar repressivo de 81. As pesquisas e políticas avançaram, porém ainda não de forma incorporada à nossa sociedade, de forma unificada à educação, cultura, economia, etc., tornando-a realmente sustentável e não pontuada a sanções somente.

## Objetivos

O objetivo geral desse trabalho é avaliar o Plano Nacional de Gestão de Risco e Respostas a Desastres no âmbito do PPA 2012-2015 e identificar as relações entre os investimentos e os dados obtidos no Anuário brasileiro de desastres naturais. Para isso é necessário discutir: 1. O cenário de Gestão de Riscos e repostas a desastres; 2. Apresentar os dados referentes ao monitoramento de Desastres Naturais; e 3. Aprofundar-se no Programa 2040 no Plano Plurianual 2012-2015

## Material e Métodos

A pesquisa tem como foco a Análise de Políticas, a partir do ciclo de políticas públicas, conforme orienta Klaus Frey, verificando desde o contexto de seu ingresso na agenda, o ambiente e seus aspectos de formulação, a dinâmica de implementação, com as especificidades da cooperação federativa entre União, estados e (principalmente) municípios e sua avaliação - ainda em caráter preliminar tendo em vista que a política está no meio de seu ciclo - verificando o alcance dos objetivos estipulados no PPA.

Será utilizada a metodologia de pesquisa qualitativa (MINAYO, 1993, 239-262), em que no primeiro momento será realizada uma exploração dos dados financeiros relacionados à execução direta pela União e de transferências aos demais entes governamentais no âmbito do Programa 2040 e a sua correlação com os dados dos Anuários Nacionais de perdas e desastres, avaliando a perspectiva do planejamento da política e a solução de problemas previamente diagnosticados.

## Resultados e Discussão

As relações intergovernamentais, entre municípios, estados e União, assim como as transições entre governos são fatores decisivos no

desenvolvimento de políticas, impactam nas prioridades que cada governo elenca como objetivo, no alcance dos resultados, dependendo da divisão de responsabilidades entre os entes federativos. Na década de 90, quando a movimentação do Estado de Bem estar social e as mudanças da constituição de 88, demandaram uma maior organização dos governantes para uma planejada distribuição de poderes onde as demandas fossem sanadas mais facilmente, com maior proximidade e atuação dos gestores. A Federação segundo Fernando Luiz Abrucio e Cibele Franzese (2007, p.1):

A Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. Distingue-se, assim, do modelo clássico de nação, o chamado Estado unitário. Neste último, o Governo Central é anterior e superior às instâncias subnacionais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal.

A diversidade cultural e a extensão territorial do Brasil são alguns dos fatores, dentre outros, para a adoção e funcionamento do modelo federativo. A distância e disparidades econômicas, sociais, de acesso à tecnologias contribuem para que a gestão considere fortemente as características de cada local, desenvolvendo suas potencialidades e também os pontos necessários de melhorias, de acordo com uma divisão planejada e estruturada das funções entre governos, compatibilizando a autonomia do regional e local, mas também a interdependência entre eles.

Um dos fatores de sucesso do federalismo é a coordenação das políticas públicas e como ocorre a execução dessa cooperação entre os órgãos federativos na sua implantação. O Pensamento sistêmico dentro da Administração Pública vem sendo pesquisado, desenvolvido e freqüentemente revisado afim de que as partes se conversem da melhor forma possível, como de fato uma máquina. O grande número de agentes participantes de uma política desde sua entrada na agenda até a avaliação deve estar em sintonia para o alcance de seus objetivos.

Os ruídos dentro do ciclo de políticas públicas são representativamente os entraves ao alcance do objetivo final da política, desde diagnósticos falhos para formulação, a falha de comunicação nacional-local durante a implementação, se o processo não é coeso e planejado, a possibilidade de falhas é inevitável. A cooperação entre os entes federativos, e a sintonia de interesses desde a formação de



# 8º Congresso de extensão universitária da UNESP

"Diálogos da Extensão:  
do saber acadêmico à prática social"

Realização:

unesp

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JULIO DE MESQUITA FILHO"



agenda aos resultados é fator decisivo para a criação de novos programas e políticas.

Para as políticas ambientais, a sintonia entre municípios, estados e União faz-se ainda mais necessária. Diferente do que se analisava antigamente, as políticas ambientais vão além do cenário do desenvolvimento econômico, sendo altamente interdisciplinares. A boa política ambiental deve incorporar inúmeros aspectos da vida em sociedade, além dos ambientais, os políticos, econômicos e sociais. Para sua construção e execução são necessárias diversas articulações de atores privados: Como na educação das pessoas voltada à sustentabilidade, do interesse de empresários na manutenção de recursos e gestão de resíduos e das parcerias públicas, pois o meio ambiente não são definidos em barreiras administrativas e fiscais, são ofertados por regiões completas, unindo cidades e estados na busca de sua proteção e manutenção.

As alterações ao cenário ambiental são lentas e graduais, necessitando estudos e junção de ações de curto e longo prazo, onde a educação e a cultura voltada à sustentabilidade é fator primordial na perenidade da temática dentre as prioridades. Com isso, faz-se necessária uma sistemática abordagem sobre o tema, com ingresso massivo às agendas nacional e local, na tentativa do alcance de resultados para as gerações futuras – o que dificulta a inserção do interesse dos atores a participarem de algo que não vêm grande resultado.

Além de convencer a população da importância do envolvimento e atitudes direcionadas à continuidade de ações voltadas a resultados futuros, ainda há o processo necessário de compreensão dos governantes na união em ações de longo prazo, que ultrapassem mandatos, onde é imprescindível o planejamento em longo prazo e a garantia da permanência das estratégias nos próximos governos eleitos.

As discussões governamentais sobre a política ambiental giram em torno dos vazios e das sobreposições dos entes em sua atuação, devido à tamanha inter-relação no tema, o que demonstra a necessidade de centralização dos focos, ainda que com execução descentralizada.

O processo de urbanização no Brasil aconteceu de forma desorganizada e desestruturada, impactando negativamente na estrutura das cidades, gerando passivos ambientais, aumento das ocupações em áreas de risco, falta de saneamento e uma série de outros problemas sociais como o desemprego, a marginalização, aumento da violência e difícil mobilidade urbana.

As modificações realizadas pelos homens no meio ambiente, aliado às transformações naturais da evolução climática do planeta tornam as cidades cada vez mais vulneráveis aos desastres naturais. Entre todos os impactos gerados, esse processo massivo de mudança de estrutura também promove mudanças climáticas, devido à alteração na geografia local, o crescimento na emissão de poluentes, que aumentaram a temperatura das zonas urbanas, mudando o clima das cidades.

Além das modificações humanas aos ambientes urbanos, a diminuição da cobertura vegetal e a exploração e alteração de bacias hidrográficas, o século XXI já possui os índices de temperatura mais quentes da história, o que gerou um aumento nos eventos climáticos extremos, fazendo com que as políticas ambientais entrassem de vez nas agendas de todos os gestores públicos.

Em 2012, o Governo Federal lançou o Programa 2040, que é a Política que contempla o Plano Nacional de Gestão de Risco e Respostas a Desastres Naturais e o Centro Nacional de Gerenciamento de Risco e Desastres (CENAD), que entre suas funções está a de liberar recursos aos estados e municípios para políticas locais de gestão de riscos e auxílios em casos de danos por enchentes, deslizamentos de massa e demais eventos devastosos. O Programa 2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, segundo definição do Ministério da Integração Nacional: "amplia o conhecimento público sobre as áreas de risco nos municípios mais críticos, por meio do mapeamento da suscetibilidade geológica aos fenômenos de deslizamentos, inundações e enxurradas; do mapeamento de riscos nas áreas ocupadas; da definição de diretrizes para a ocupação urbana segura, tanto na escala de planejamento urbano, quanto na escala dos projetos de parcelamento do solo; e do monitoramento da ocupação urbana, permitindo avançar num processo de controle e fiscalização urbanos que reduza o avanço da ocupação sobre áreas de maior fragilidade natural".

O programa também faz parte, através de repasse ou intervenção direta da movimentação que vêm ocorrendo no país não só para reconstrução pós-desastre, mas para uma política de prevenção a estes.

Atualmente é impossível pensar no futuro sem que se altere a política de relacionamento com o meio ambiente, a conciliação do planejamento e gerenciamento urbano com a natureza e métodos ecologicamente corretos visando à eficiência de ações no presente e longo prazo, reduzido riscos de



# 8º Congresso de extensão universitária da UNESP

"Diálogos da Extensão:  
do saber acadêmico à prática social"

Realização:

unesp  
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JULIO DE MESQUITA FILHO"

PROEX  
PROFESSORIA DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

desastres e impactando diretamente às políticas sociais urbanas, de saúde e educação.

Considerando que é nas cidades que ocorrem os desastres e seus principais danos, e que nem sempre existe uma orientação dos programas e ações municipais para prevenção e gestão dos riscos, analisamos a atuação – pela distribuição de repasses entre estados e municípios – do Programa 2040.

A Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), em parceria com o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD) divulga anualmente os dados referentes ao monitoramento de Desastres Naturais ocorridos no Brasil. Esse é um instrumento relevante para a construção de um panorama dos desastres naturais no país, seus impactos, número de vítimas, recorrência servindo como instrumental para a elaboração de políticas públicas com o foco de consolidar as ações para evitar novos desastres e reconstruir as cidades, diminuindo os impactos referentes aos eventuais desastres impossíveis de serem evitados.

No quadro abaixo, há a distribuição dos municípios afetados por desastres naturais em 2011, separados por região do Brasil. Há uma clara incidência de desastres acontecidos na região sul do Brasil que concentra mais da metade da incidência de desastres no Brasil.

Região	Quantidade de Municípios afetados
Centro-Oeste	122
Nordeste	355
Norte	77
Sudeste	569
Sul	1.247
<b>Total</b>	<b>2.370</b>

**Tabela 1.** Quantidade de municípios afetados por desastres naturais em 2011 (Fonte: Anuário Brasileiro de Desastres Naturais - 2011)

Os dados também relacionados aos danos e impactos à população também demonstram essa incidência mais elevada na região sul do país, em que a população total afetada representa quase 7 milhões de pessoas. Por outro lado, quando se avalia o impacto dos efeitos gerados pelos mesmos desastres, a região sudeste apresenta um número 9

vezes maior que o da região sul, demonstrando a amplitude da gravidade dos eventos ocorridos nos estados do sudeste.

O Programa 2040, concebido no PPA de quatro Ministérios (Cidades, Integração Nacional, Ciência e Tecnologia e Minas e Energia), representa o conjunto de esforços da União para as ações de prevenção, apoio à reconstrução e recuperação das cidades brasileiras com tendência ou que sofrem com a incidência de desastres naturais.

Visa aumentar a colaboração intergovernamental entre a União e os municípios que sofrem do processo de urbanização desordenada, nas margens de rios e córregos e na beirada de encostas em que, em virtude de eventos climáticos, ocasionam episódios como, enxurradas, enchentes, alagamentos, inundações, deslizamentos de terra.

Suas ações estão concentradas nas seguintes ações, desenroladas em todas as regiões do Brasil:

1. Apoio a Sistemas de Drenagem Urbana Sustentável e de Manejo de Águas Pluviais em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico;
2. Implantação do Sistema de Macrodrenagem da Baixada Campista, no Estado do Rio de Janeiro;
3. Obras de Macrodrenagem e Controle de Erosão Marinha e Fluvial;
4. Ampliação do Sistema de Macrodrenagem Urbana da Bacia do Rio Timbó e Bacia do Rio Paratibe, no Estado de Pernambuco;
5. Obras de Macrodrenagem em Salvador, no Estado da Bahia;
6. Desassoreamento e Recuperação da Bacia do Rio Taquari - No Estado do Mato Grosso do Sul;
7. Implantação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais – CEMADEN;
8. Construção da Barragem Serro Azul no Estado de Pernambuco;
9. Realização de Projetos e Obras para Contenção ou Amortecimento de Cheias e Inundações e para Contenção de Erosões Marinhas e Fluviais;
10. Ampliação e Modernização do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres – CENAD;
11. Canalização do Córrego Cascavel em Goiânia no Estado de Goiás;
12. Macrodrenagem na Cidade de Palmas no Estado do Tocantins;
13. Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN);



# 8º Congresso de extensão universitária da UNESP

"Diálogos da Extensão:  
do saber acadêmico à prática social"

Realização:

unesp

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JULIO DE MESQUITA FILHO"

PROEX  
PROFESSORIA DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

14. Informações de Alerta de Cheias e Inundações;

15. Mapeamento Geológico-geotécnico em Municípios Críticos com Relação a Riscos Geológicos;

16. Execução de Intervenções Estruturais Objetivando a Prevenção, Mitigação e Recuperação Ambiental de Áreas Afetadas pelas Enxurradas;

17. Mapeamento de áreas de riscos;

18. Planejamento e Monitoramento da Ocupação Urbana em Áreas Suscetíveis a Inundações, Enxurradas e Deslizamentos;

19. Obras para Controle de Cheias, de Erosões Marinhas e Fluviais;

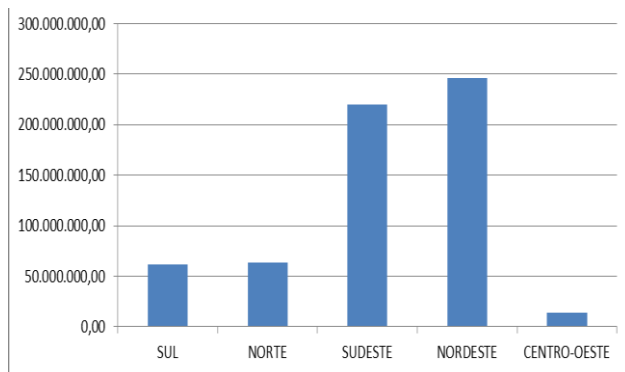
20. Coordenação e Fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil;

21. Apoio a Obras Preventivas de Desastres;

22. Gerenciamento de Riscos e Desastres na Área de Influência da SUDENE;

23. Apoio ao Planejamento e Execução de Obras de Contenção de Encostas em Áreas Urbanas (Prevenção de Riscos).

Uma das principais formas de atuação do programa é por meio de transferências voluntárias aos municípios para o apoio às ações locais relacionadas à gestão de riscos e desastres. É fundamental para o sucesso de ações de



cooperação federativa, a execução das despesas em âmbito local, uma vez que as transferências se fundamentam em acordos de cooperação em que o poder público local desenvolve projetos ou atende a editais estabelecidos pelos ministérios.

Abaixo é possível avaliar não somente o volume de transferências para os municípios no primeiro ano de desenrolar do programa, quanto a sua distribuição no âmbito das regiões do Brasil.

**Figura 1.** Repasses do Programa 2040 - por região - 2012 (em R\$)

Nota-se que há uma concentração significativa das despesas no primeiro ano do programa relacionadas com as regiões sudeste e nordeste que concentram aproximadamente R\$ 460 dos

pouco mais de R\$600 milhões aplicados nos variados municípios brasileiros no ano de 2012, concentrados majoritariamente nas áreas de Defesa Civil e Saneamento.

## Conclusões

Fica claro que há uma necessidade cada vez maior de integração das ações intergovernamentais para que sejam potencializados os esforços dos poderes locais e nacional na oferta de infraestrutura e serviços públicos aos cidadãos. É cada vez mais latente a pressão dos cidadãos por mais e melhores serviços públicos. Essa integração, portanto, é uma das alternativas para que – independente de questões partidárias ou ideológicas – possam ser solucionados os problemas da população.

Nos casos de políticas de cunho ambiental, essa necessidade de integração se acentua na medida em que tais políticas precisam de orientação e formulação centralizadas ao passo que sua implementação e avaliação devem ser descentralizadas, em que as especificidades do âmbito local sobrepõem-se ditando as prioridades e desafios que deverão ser enfrentados. Essa questão se torna ainda mais premente quando se trata das políticas relacionadas à gestão de prevenção e mitigação de desastres que podem gerar perdas e riscos à população das cidades.

O anuário brasileiro de desastres naturais surge como uma ferramenta importante de diagnóstico e instrumentalização do Ministério da Integração Nacional, no âmbito da Secretaria Nacional de Defesa Civil e do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres, mas também das cidades e estados brasileiros na tentativa de compreender melhor o cenário de riscos, perdas e desastres ocorridos no passado para que sejam tomadas as ações necessárias para o enfrentamento desses problemas.

O governo brasileiro decidiu enfrentar o desafio de empreender a gestão de riscos e desastres a partir do Programa 2040: Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, instituído no PPA 2012-2015 em que são previstas despesas diretas executadas pelo próprio governo federal e transferências aos governos subnacionais para as ações relacionadas ao programa no âmbito local.

Aparentemente, apesar da análise se concentrar apenas no primeiro ano do programa, não é possível observar uma sinergia e aproveitamento dos dados e informações fornecidos pelo anuário de desastres naturais e as decisões de investimento do programa no que concerne às transferências aos



# 8º Congresso de extensão universitária da UNESP

"Diálogos da Extensão:  
do saber acadêmico à prática social"

Realização:



municípios. Enquanto há uma alta concentração do número de cidades e, conseqüentemente, envolvidos vítimas de desastres ocorridos em 2011 nos estados e cidades do sul do país, há uma maior e significativa concentração dos investimentos nas transferências a cidades do nordeste e sudeste brasileiros.

É possível, portanto, pensar em um maior aproveitamento das informações processadas pelos órgãos responsáveis pela gestão do programa para que sejam viabilizados os investimentos necessários à prevenção, mitigação, reconstrução das cidades e reparação das perdas e danos gerados a partir de desastres ambientais mapeados. A ampliação dessa sinergia, aliada a um constante aprofundamento da cooperação intergovernamental poderão promover uma melhor estratégia de enfrentamento dos problemas associados aos desastres naturais, desperdiçando menos recursos, poupando novas vítimas e proporcionando melhores condições de vida para a população.

## Agradecimentos

Agradeço à Universidade pela oportunidade de aprofundar os conhecimentos e poder contribuir. À minha família e amigos que em tudo me apoiam e dão sentido a tudo.

- ABRUCIO, Fernando Luiz, and Cibele Franzese. *Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.* Tópicos de economia paulista para gestores públicos 1 (2007).
- BARDACH, E. *The implementation game: what happens after a bill becomes a law.* Cambridge, MA; London: MIT Press, 1977.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional – *Relatório de contextualização* disponível no site: [http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=e008bc1e-64bb-4eab-ac09-50451032c336&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e008bc1e-64bb-4eab-ac09-50451032c336&groupId=10157)
- DÉBORA, Spitzcovsky. Reportagem “O mapa brasileiro de desastres naturais” de - 12/09/2013 no blog do clima do site <http://planetasustentavel.abril.com.br>.
- ERMÍNIA, Maricato. *“Metrópole, legislação e desigualdade.”* Estudos avançados 17.48 (2003): 151-166
- MAGDA A., Lombardo, *“Ilhas de Calor nas Metrópoles: o exemplo de São Paulo”.* São Paulo: HUCITEC, (1985): 244 p.
- MAGRINI, A., 1989. *Avaliação de impactos ambientais.* in: Margulis, S. (Org.) Aspectos técnicos e econômicos do meio ambiente, CENDEC, Brasília
- MAGRINI, Alessandra. *Gestão Ambiental.* PPE/ COPPE/ UFRJ, 2001.
- OATES, W. A *reconsideration of environmental federalism.* Washington, DC: Resources for the Future, Discussion Paper 01-54, 2001.
- VEIGA, José Eli da. *“Cidades Imaginárias – o Brasil é menos urbano do que se calcula.”* Campinas: Editora da Unicamp, 2005