

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ALDO BAPTISTA NETO

**A FORMAÇÃO DE REDES PARA O FORTALECIMENTO DAS AÇÕES
INTERSETORIAIS DE RESPOSTA AOS DESASTRES NATURAIS EM SANTA
CATARINA**

**FLORIANÓPOLIS, SC
2015**

ALDO BAPTISTA NETO

**FORMAÇÃO DE REDES PARA O FORTALECIMENTO DAS AÇÕES
INTERSETORIAIS DE RESPOSTA AOS DESASTRES NATURAIS EM SANTA
CATARINA**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública: Estudos Estratégicos no Corpo de Bombeiros Militar, do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG), da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública com Ênfase à Atividade de Bombeiro Militar.

Orientador: Prof. Dr. Maurício C. Serafim

**FLORIANÓPOLIS, SC
2015**

**FORMAÇÃO DE REDES PARA O FORTALECIMENTO DAS AÇÕES
INTERSETORIAIS DE RESPOSTA AOS DESASTRES NATURAIS EM SANTA
CATARINA**

CIP – Dados Internacionais de Catalogação na fonte

B222

Baptista Neto, Aldo

A formação de redes para o fortalecimento das ações intersetoriais de resposta aos desastres naturais em Santa Catarina. / Aldo Baptista Neto. - Florianópolis : UDESC, 2015.
88 f. : il.

Monografia (Especialização em Gestão Pública: Estudos Estratégicos no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2015.

Orientador : Maurício C. Serafim, Dr.

1. Redes Intersetoriais. 2. Defesa Civil. 3. Desastres naturais. 4. Grupo de Ações Coordenadas. I. Serafim, Maurício C.. II. Título.

CDD 341.3527

Ficha catalográfica elaborada pelas Bibliotecárias Marchelly Porto CRB 14/1177 e Natalí Vicente CRB 14/1105

ALDO BAPTISTA NETO

**A FORMAÇÃO DE REDES PARA O FORTALECIMENTO DAS AÇÕES INTERSE-
TORIAIS DE RESPOSTA AOS DESASTRES NATURAIS EM SANTA CATARINA**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública: Estudos Estratégicos no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC), do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG), da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública com Ênfase à Atividade de Bombeiro Militar.

Banca Examinadora:

Orientador: _____

Prof. Dr. Maurício Custódio Serafim
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro: _____

Prof. Dr. Jovane Medina Azevedo
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro: _____

Major Fabiano de Souza
Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina

Florianópolis, 8 de setembro de 2015.

Dedico o resultado desse estudo a toda minha família, e a todos os profissionais que diariamente empenham suas vidas ao desafio de fazer a gestão preventiva dos desastres e, a árdua tarefa de preparar homens e instituições para estarem prontos à socorrer seu semelhante nos casos de desastres naturais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus pais, por terem me conduzido pelas mãos e acompanhando-me no início do aprendizado, obrigado por todo o amor e paciência.

Agradeço a minha Esposa pela compreensão de minha “ausência” durante dias e madrugadas. Frente aos teus desafios familiares, minha necessidade de escrever se fez pequena, mas compreendendo minha angustia e ansiedade teu gesto se fez gigante.

Agradeço aos meus filhos, em vocês procuro a justificativa para me dedicar a estudar sobre desastres, procuro com isso deixar um mundo melhor para que vocês cresçam em segurança.

Agradeço ao Comando do Corpo de Bombeiros, por ter me propiciado este curso, e por permitir que eu estudasse sobre ferramentas para a gestão de desastres.

Agradeço ao Professor Doutor Maurício Custódio Serafim, por ter aceito me guiar pelos caminhos desafiadores e desconhecidos da pesquisa científica, este estudo também é parte de seu desejo de fazer desse um lugar melhor para se viver.

Agradeço a todos os oficiais, praças e funcionários civis do CEBM, por terem aceito minha presença morna durante os últimos meses no comando da unidade, entendendo a necessidade que tive em manter o foco e a concentração nesta monografia.

Agradeço e dedico este estudo a todo profissional do Corpo de Bombeiros e da Defesa Civil que, diariamente, dedicam e arriscam suas vidas na tarefa de salvar vidas e de realizar a gestão dos desastres.

Que homem algum em sua história, precise ficar agarrado a uma encosta a espera do socorro para sua família, mas, se o universo acreditar que isso seja preciso para sua evolução, que ele encontre em seu socorro profissionais preparados e motivados para darem o melhor de si...

O som do rotor das aeronaves se aproximando ao longe, parece cântico suave a redespertar a vida...

Aldo Baptista Neto

RESUMO

BAPTISTA NETO, Aldo. **A formação de redes para o fortalecimento das ações intersetoriais de resposta aos desastres naturais em Santa Catarina.** 2015. 88 f. Monografia (Especialização em Administração Pública – Área: Gestão de risco e desastres) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Escola Superior de Administração e Gerência, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2015.

O presente estudo foi desenvolvido em análise especialmente doutrinária e bibliográfica sobre a formação de redes intersetoriais no serviço público. Rede essa caracterizada em Santa Catarina pelo Grupo Integrado de Ações Coordenadas, sob a responsabilidade da Secretaria de Estado da Defesa Civil. A formação de rede integrada e cooperativa em Santa Catarina é fundamental, pois os registros contidos no Atlas Brasileiro de Desastres, elaborado pela Secretaria Nacional de Defesa Civil, revela que o Estado possui complexa recorrência em desastres naturais, principalmente os desastres tipo enxurrada e estiagem. Os estudos mostram uma linha crescente na repetição dos episódios entre os anos de 1991 até 2012, onde incríveis 12 milhões de catarinenses foram afetados nos vinte e um anos do estudo. Na necessidade de atender a todos os tipos de demandas que surgem, quando da instalação de um desastre, surge a necessidade de formação de redes intersetoriais com as agências governamentais. Rede essa que necessita ser colaborativa, permitindo a união de recursos, saberes e políticas públicas setoriais, tendo por foco o atendimento integral ao cidadão atingido. Para se formarem e manterem-se, entende-se por necessário estruturar uma estratégia para desenvolver a formação de vínculos e de valores para aceitação, interesse, reciprocidade, solidariedade e principalmente confiança. A pesquisa permite compreender a importância do tema e do efeito da formação das redes, pois quando a estrutura se torna coesa, foca em objetivos comuns e é conduzida por um órgão central, na atualidade é possível ter por resultante a ampliação do capital social do executivo governamental do Estado de Santa Catarina para a resposta aos desastres naturais.

Palavras-chave: Redes intersetoriais. Intersetorialidade. Serviço público. Defesa civil. Desastres naturais. Cooperação. Resposta aos desastres. Capital social.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo de rede Infinitamente Plana.....	46
Figura 2 – Modelo de rede invertida.....	46
Figura 3 – Modelo de rede teia de aranha.....	47
Figura 4 – Modelo de rede aglomerada.....	48
Figura 5 – Modelo de rede raio de sol.....	49
Figura 6 - Rede formada pelo GRAC - SDC.....	69

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual dos desastres mais recorrentes em SC (1991 a 2012).....	22
Gráfico 2 – Frequência mensal de estiagem em SC (1991 a 2012).....	24
Gráfico 3 – Frequência mensal de desastres por enxurrada em SC (1991 a 2012).....	25
Gráfico 4 – Frequência mensal de escorregamentos em SC (1991 a 2012).....	25
Gráfico 5 – Total de registros de desastres coletados em SC (1991 a 2012).....	26
Gráfico 6 – Total de danos humanos em SC (1991 a 2012).....	26

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Valores para estabelecer as redes.....	59
Quadro 2 - Acionamentos do GRAC de 2011 a 2015.....	63
Quadro 3 - Ligações entre agências do GRAC.....	66

LISTA DE ABREVIATURAS

Art.	Artigo
CASAN	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CBMSC	Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina
CELESC	Centrais Elétricas de Santa Catarina
CEPED	Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres
CONPDEC	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DEDC	Departamento Estadual de Defesa Civil
DEINFRA	Departamento Estadual de Infraestrutura
GRAC	Grupo Integrado de Ações Coordenadas
IAH	Item de Assistência Humanitária
NAP	Nova Administração Públicas
NSP	Novo Serviço Público
PAE	Plano de Atendimento a Emergências
PC	Polícia Civil
PM	Polícia Militar
PMSC	Polícia Militar de Santa Catarina
PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
POP	Procedimento Operacional Padrão
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SC	Santa Catarina
SIEDC	Sistema Estadual de Defesa Civil
SINPDEC	Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil
SES	Secretaria de Estado da Saúde
SDC	Secretaria de Estado da Defesa Civil
SEDEC	Secretaria Nacional de Defesa Civil
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicações
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 PROBLEMA.....	13
1.2 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO.....	14
1.3 OBJETIVOS.....	17
1.3.1 Objetivo geral.....	17
1.3.2 Objetivos específicos.....	17
1.4 CONTRIBUIÇÃO DO TRABALHO.....	17
2 O CONTEXTO E A REALIDADE INVESTIGADA.....	19
2.1 O ATLAS BRASILEIRO DE DESASTRES NATURAIS.....	19
2.1.1 A recorrência de desastres em SC.....	22
2.1.2 Enxurradas e Estiagens desastres de maior recorrência.....	23
2.2 O SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - SINPDEC.....	27
2.3 A SECRETARIA DE ESTADO DA DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA E O GRAC.....	30
3 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E / OU OPORTUNIDADE.....	34
3.1 SITUAÇÃO PROBLEMA.....	34
3.1.1 GRAC a rede intersetorial para reposta aos desastres.....	34
3.1.2 As atividades esperadas das agências membros do GRAC.....	36
3.2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	41
3.2.1 O conceito de formação de redes no serviço público.....	42
3.2.2 A formação de redes e o capital social.....	49
3.2.3 A intersetorialidade na formação das redes.....	52
3.2.4 Os fundamentos para a manutenção das redes.....	58
3.3 METODOLOGIA.....	61
4 ANÁLISE E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO / RECOMENDAÇÃO.....	63
4.1 EXPLICANDO A REDE ENCONTRADA.....	63
4.2 PROPOSIÇÕES PARA A FORMAÇÃO, MANUTENÇÃO E INTEGRAÇÃO DO GRAC.....	70
5 CONCLUSÕES.....	74
REFERÊNCIAS.....	77
GLOSSÁRIO.....	81
APÊNDICE A – Questionário.....	86

1 INTRODUÇÃO

Por motivos geoambientais, o Brasil, em especial Santa Catarina, tem registrado o impacto de inúmeros eventos adversos, resultando na maioria das vezes, na decretação de Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública por parte dos poderes investidos das regiões atingidas. A referida situação é resultante de alguns fatores específicos como a severidade, ineditismo ou mesmo a periodicidade do impacto de eventos naturais extremos, envolvendo precipitações severas de chuvas ou a completa ausência destas, ocasionando assim, respectivamente, enxurradas e enchentes e as estiagens. Deve-se também considerar o fator humano, com foco nas ocupações de áreas de risco, trazendo o fator vulnerabilidade para somar na problemática dos desastres naturais. Em Santa Catarina, os eventos pluviométricos extremos são responsáveis pela maioria dos eventos adversos naturais que levam aos desastres, a exemplo dos alagamentos das áreas urbanas, o transbordamento de rios e ribeirões, nos casos das enchentes e as enxurradas, este último responsável por desencadear o fenômeno mais mortal da lista de eventos brasileiros, os escorregamentos de solo. Todos estes fatos estão registrados no Atlas Nacional de Desastres da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Sob este aspecto, o cenário catarinense se torna ainda mais vulnerável, considerando que parte de seu território está sobre formação geológica predisposta a instabilidades e escorregamentos e por possuir parte da população despreparada e intempestivamente alertada, o que vem a contribuir tanto para o surgimento, como para o agravamento dos desastres naturais.

A resultante das circunstâncias descritas é a instalação do caos durante o socorrimento da população atingida, que inicia com um precário atendimento dos alertas emitidos pelas agências de monitoramento, até a manutenção de uma assistência humanitária satisfatória e da adequada reabilitação dos cenários atingidos. A complexidade das operações em desastres, a quantidade de materiais e recursos necessários, o tratamento correto de todas as informações geradas e a participação intersetorial e multiprofissional necessária, são algumas das variáveis presentes que desafiam os gestores de desastres.

Neste contexto, surge o princípio da formação de redes intersetoriais de cooperação na esfera do serviço público.

Hoje, o governo está envolvido no processo político juntamente a muitos atores – empresas de mercado, associações, organizações sem fins lucrativos e cidadãos em geral. Como consequência, o design e a implementação da política pública, aquilo que alguns chamam de condução da sociedade, já não está mais nas mãos de uma unidade governamental singular que atua sozinha ou em acordo estreito com um ou

dois atores, mas foi suplantado por redes muitas vezes um tanto complexas de governança formadas por uma pluralidade de atores, cada qual trazendo os próprios interesses especiais, recursos e arsenal de expertise. (DENHARDT, 2012, p. 270)

Malmegrin (2011, p.16), ainda refere que, de forma geral, uma rede pode ser entendidas como um conjunto de entes e organizações com objetivos semelhantes, que atua de forma integrada e também complementar, orientada muitas vezes por uma organização central. Isso tudo ainda com a possibilidade de otimizar recursos e serviços para que, em plena cooperação, possam melhorar os resultados merecidos e almejados pela sociedade.

Frente a situação necessária de responder aos desastres recorrentes em Santa Catarina, o serviço público se estrutura na forma de um conjunto, uma rede de agências públicas que, em trabalho cooperado se reúnem para as ações de resposta aos desastres.

Esse conjunto de órgãos multisetoriais e de esferas distintas, é intitulado de Grupo de Ações Coordenadas (GRAC), pertencente ao quadro de estratégico operativo da Secretaria de Estado da Defesa Civil (SDC), sua criação e formulação seguiu orientação nacional, e hoje segue regido por legislação estadual pertinente.

O Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC), órgão de atividade finalística da Secretaria de Estado da Segurança Pública, possui marco legal que o legitima para atuar na resposta aos desastres no Estado e, por esse motivo, possui participação no processo operativo e de gestão das situações críticas geradas nas emergências de desastres. Fato esse que o inclui como membro do Grupo de Ações Coordenadas da Secretaria de Estado da Defesa Civil.

1.1 PROBLEMA

Atualmente tem-se um grupo de instituições organizados pela Secretaria de Estado da Defesa Civil do Estado, o GRAC, que tem por função a gestão de operações para atendimento das demandas geradas nos desastres em Santa Catarina, sendo assim, a problemática que norteará a pesquisa será: como a formação de redes intersetoriais de cooperação podem auxiliar o Grupo Integrado de Ações Coordenadas em sua estruturação e resposta aos desastres?

Outra questão que será abordada como transversal ao problema principal é: Se a Secretaria de Estado da Defesa Civil utiliza formalmente estratégias para fortalecer a coesão do GRAC, fazendo com que uma rede seja mantida e fortalecida.

1.2 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

A justificativa deste estudo se fundamenta na análise das atividades do Grupo de Ações Coordenadas da Secretaria de Estado da Defesa Civil, grupo esse formado por diversos órgãos das esferas governamentais, que se reúnem periodicamente para manter ativo o Plano de Ação de Emergência da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina. Plano esse que, conforme é citado em seu texto, “visa estabelecer os procedimentos legais e organizacionais para operações no território catarinense, em resposta aos desastres que, pela sua magnitude, exigem a participação de órgãos estaduais e federais e órgãos de apoio.” (SANTA CATARINA, 2015, p. 10).

O GRAC possui a missão estratégica de operar de forma integrada e complementar, principalmente na fase de resposta aos desastres, eventos esses que impactam o Estado de forma recorrente e severa. Universalmente o GRAC, de forma cooperativa, tem por missão enviar os alertas para a comunidade, propiciar o socorrimento da população atingida, realizar sua assistência humanitária e fomentar a reabilitação dos cenários afetados e ou devastados. Importante observar que a figura do GRAC existe nas defesas civis de todas as esferas de governo, todas trabalhando de forma integrada e complementar uma das outras.

O GRAC o qual se refere este estudo é um organismo Estadual, possui atividades de prestação de serviços para a população atingida, como também trabalha apoiando a administração das cidades impactadas por desastres.

A bibliografia existente e os relatos de sucesso de experiências anteriores mostram que, o GRAC é um grupo intersetorial e interdisciplinar, que precisa de componentes profissionais com reconhecido entendimento dos conceitos e da importância do trabalho cooperativo organizados em rede.

Na verdade, o GRAC pode ser reconhecido como um dos maiores capitais sociais da Secretaria de Estado da Defesa Civil, propiciada pela junção de todos os saberes, de todas as expertises aplicadas ao labor em desastres.

A construção do saber nas atividades de gestão de risco e desastres, abrange uma condição mais integral, que obrigatoriamente perpassa pela construção do capital humano e social a respeito do tema. A respeito do capital humano vale lembrar que:

O capital humano passa a ser produto de uma decisão de investimento individual que consiste em adquirir habilidade de conhecimentos e outros atributos, em que através disso pode obter seu espaço no mercado de trabalho e atuar com condições e rendimentos melhores. Por isso, o capital humano é constituído por atributos que são valiosos tanto para o indivíduo quanto para a sociedade. (SCHULTZ, 1973 apud TORQUATO, 2011, p. 29)

O referido assunto é fundamental para o entendimento da matéria, mesmo porque a temática gestão de risco e desastres pode ser considerado “recente” nas pautas acadêmicas e nas agendas políticas.

A mudança de atitudes tanto solicitadas e esperadas pela população, inicia com a mudança comportamental individual. E esse fenômeno tem início com a reconstrução do saber focado para os desastres naturais, ou seja, obrigatoriamente passa pelo desenvolvimento do indivíduo e a construção do seu capital intelectual.

Apesar de se julgar importante está pesquisa não irá abordar a perspectiva do capital humano, mas sim focar a construção do capital seguinte, o “capital social”.

A expressão capital social é assim expressada porque origina riquezas, não através de relações comerciais ou econômicas, mas através da tessitura social, dos relacionamentos que acumulam conhecimentos. Capital social expressa basicamente a capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos. (ARAÚJO, 2003, p. 10).

O mundo de hoje está envolto em uma massa tecidual pulsante e interligada. As relações individuais foram quase que substituídas por um senso comum global. Uma necessidade nunca antes vista de ligações múltiplas e de atualização em tempo imediato, onde tão importante quanto o conhecimento individual, está a capacidade do indivíduo saber aonde encontrar o conhecimento necessitado.

O homem profissional e sua “rede” de relacionamentos, é o que temos de mais atual e importante para a sobrevivência de organizações e seus “negócios”.

Para as organizações públicas esse é exatamente o foco e o entendimento primordial para seu sucesso. Orientadas para a construção do bem comum, para a prestação de um serviço público com qualidade, para os seus “Stakeholders”, sejam eles coprodutores das atividades, o cidadão, o administrador público, precisa desenvolver cada vez mais, a capacidade de produção de um serviço público cooperativo e em rede. Dessa maneira, possibilitando reunir expertises e serviços técnicos que se completem e complementem, desenvolvendo e formando seu capital social. Para Araújo (2003, p. 10) o capital social “é a argamassa que mantém as instituições em contato entre si e as vincula ao cidadão visando a produção do bem comum.”

O CBMSC, assim como vários outros órgãos públicos que atuam como membros do GRAC, necessita estar preparado e pronto para responder aos mais diversos desastres, em especial, àqueles gerados pelo impacto de eventos adversos naturais. Aos Corpos de Bombeiros Militares cabem as intervenções nos momentos mais críticos da linha do tempo

dos desastres, a exemplo o socorrimento da população atingida. Entretanto, é preciso estar também predisposto a atuar nos demais momentos da resposta aos desastres.

Por esse motivo se faz imperioso que o CBMSC e os demais membros do GRAC conheçam o doutrinário da formação de redes cooperativas. Que compreendam que devam compartilhar informações e recursos, favorecer o diálogo, trabalharem primando pela confiança, permitindo assim o desenvolvimento do tecido organizacional, do aumento do capital social de cada instituição e do todo, para garantindo o atendimento integral das demandas da população. Sobre esta afirmativa Migueletto (2001, p. 3) complementa que “as organizações que se articulam em rede reconhecem que não podem alcançar determinados objetivos de forma isolada e necessitam conciliar seus recursos com os de outras organizações”.

Importante observar que a complexidade das atividades, a quantidade e diversidade de recursos materiais, a multidisciplinaridade das equipes e a simultaneidade das ações são tão grandes que se torna inviável a possibilidade de uma única instituição responder, isoladamente, de forma satisfatória a eventos adversos, ou mesmo trabalhando de forma autônoma. Sob este mote, seria imperioso que a Corporação Bombeiro Militar atuasse sempre de forma cooperada e integrada a outros setores e instituições, pois “se rede significa envolvimento de objetivos semelhantes e atuação de forma integrada, nos trabalhos desenvolvidos em rede deve haver cooperação” (MALMEGRIN, 2011, p. 16).

Por este motivo, cabe ao CBMSC e demais órgãos pertencentes ao GRAC, reconhecerem e aplicarem os conceitos existentes na formação de redes intersetoriais cooperativas, para permitir um trabalho complementar e integrado com instituições formais de atendimento e também com outros setores da sociedade organizadas.

O referido assunto é exatamente o foco dessa pesquisa, por mais que pareça lógica a união de esforços quando do atendimento a vítimas de desastres, a possibilidade de trabalho integrado e cooperado é um desafio. Um fator que evidencia este desafio, e é ressaltado por Souza e Maçaneiro (2014, p. 69) são as barreiras da comunicação, que segundo eles são uma das maiores dificuldades, pois a “atuação segmentada e desarticulada não consegue atender as expectativas da população, porém a ação intersetorial vai muito além de unir setores, mas cria uma nova dinâmica para o aparato governamental”

1.3 OBJETIVOS

Neste tópico serão apresentados os objetivos, geral e específicos, quem tem por função subsidiar o trabalho para o alcance das possíveis respostas e a pergunta de pesquisa.

1.3.1 Objetivo geral

Tem-se como objetivo geral da pesquisa: Propor a formação do GRAC baseado na abordagem das redes intersetoriais de cooperação para a estruturação da resposta aos desastres em Santa Catarina.

1.3.2 Objetivos específicos

- Descrever o histórico dos eventos adversos e desastres de maior recorrência que impactaram Santa Catarina dos anos de 1991 a 2012.
- Explorar a legislação vigente que legitima a formação do GRAC da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina.
- Explorar as bibliografias existentes na construção do marco teórico e requisitos para a formação e manutenção de redes para cooperação;
- Propor estratégia para a formação e manutenção de uma rede no serviço público, para o processo de gestão intersetorial de desastres, que poderá ser adotado pela Secretaria de estado da Defesa Civil de Santa Catarina.

1.4 CONTRIBUIÇÃO DO TRABALHO

O desenvolvimento deste estudo foi focado na descoberta e proposta de resolução de alguns problemas propostos na introdução. Ainda que não seja possível esgotar completamente a discussão sobre os problemas analisados e objetivos específicos lançados, o estudo deste tema trará melhorias para a formação de redes intersetoriais.

Neste trabalho, estudou-se, portanto, recorrência histórica dos eventos que assolam o Estado e transformam-se em desastres, necessitando assim de trabalho intenso dos principais órgãos de Santa Catarina para o atendimento aos seus efeitos.

As demandas geradas após o início de um desastre são complexas e muitas vezes confusas, ficando evidente que para o atendimento das necessidades da população moradora

das cidades atingidas é necessário um trabalho conjunto e integrado dos vários órgãos públicos do executivo estadual, em apoio a defesa civil daquelas localidades, e que para isso além de uma preparação constante de seus recursos humanos e materiais é necessário o trabalho cooperado e intersetorial.

Desta forma, este estudo apresenta os elementos necessários para formar e manter a coesão das redes intersetoriais e cooperativas. Identifica e sugere a presença desses elementos na formação do GRAC, busca também verificar se o órgão central do GRAC, a Diretoria de resposta aos desastres da SDC utiliza estratégias para integrar o GRAC como uma rede coesa e cooperativa.

2 O CONTEXTO E A REALIDADE INVESTIGADA

Este capítulo tem como função apresentar a fundamentação teórica necessárias para subsidiar a pesquisa e terá a seguinte sistemática:

- Um contexto da situação histórica enfrentada pelo nosso Estado referente a recorrências de eventos adversos e suas resultantes, os registros contidos no último Atlas Nacional de Desastres, elaborado em 2012 pela Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), que consolida as informações dos anos de 1990 a 2012.

- A legislação vigente, na esfera nacional e estadual, que traz as responsabilidades de atuação em desastres para cada ente federativo, em especial a normativa que legitima a atuação do GRAC em nosso Estado.

2.1 O ATLAS BRASILEIRO DE DESASTRES NATURAIS

Os relatos de desastres naturais em âmbito global é uma constante diária. Observa-se o registro de um crescente número de eventos por todo o globo, o que implica numa sensação de que o planeta se encontra em plena mutação, seja por motivo de evolução natural, ou pela ação antrópica de seus habitantes.

A expressão ‘mudanças climáticas globais’ se incorpora, a cada dia que passa, no cotidiano das pessoas e da sociedade como um todo, despertando uma profunda reflexão sobre a necessidade de manutenção de condições ambientais adequadas, ou melhor, vitais ao ser humano. (SUGUIO, 2008, p. 9, grifo do autor).

Com esta citação, que exemplifica a realidade global, inicia-se o presente capítulo, propondo uma leitura dos registros catarinenses referente a história de impacto de eventos adversos.

A apresentação de tais fatos se faz necessária, pois como a pesquisa propõe estudar a formação de redes intersetoriais para resposta aos desastres do GRAC da Secretaria de Estado da Defesa Civil, faz-se importante demonstrar o quanto Santa Catarina possui de impactos decretados nos últimos 22 anos (1990-2012), dados registrados no órgão nacional de proteção e defesa civil.

Considerando o tempo histórico, 22 anos podem ser julgados como sendo “restritos e recentes”, entretanto, devido a recorrência, magnitude e danos provocados no Estado pelos últimos acontecimentos, este período classifica-se como adequado, pois seus efeitos continuam “vivos” na lembrança da maioria dos adultos jovens que vivem em Santa Catarina.

Nos últimos anos o mundo presenciou uma interminável sucessão de desastres, tais como: enchentes, tempestades, terremotos, escorregamentos, erupções vulcânicas, incêndios florestais, vazamento em petroleiros, acidentes com estoque de fertilizantes, explosões de gasodutos¹, etc., que causaram enormes prejuízos, somado ainda ao grande número de mortos, feridos e famílias desabrigadas.

A veiculação através dos mais variados e atuais recursos de mídia (internet, televisão, jornais e rádio), deixa a sociedade informada sobre os efeitos dos desastres, causando muitas vezes, uma sensação de ansiedade e medo, tornando os cidadãos coadjuvantes dos eventos, ficando por esperar das autoridades de nível nacional, estadual e local, a adoção de medidas eficazes quando a prevenção e resposta a estes fenômenos cada vez mais recorrentes. “A frequência de desastres aumentou de forma expressiva nos últimos anos, com tendência à expansão, assim como os danos e prejuízos provocados pela vulnerabilidade das pessoas e dos locais onde vivem” (SANTA CATARINA, 2015, p. 3).

A cada grande desastre e o curto espaço de tempo entre eles deixa evidente a necessidade da adoção de estratégias para reduzi-los, sendo necessário a elaboração de planos voltados à redução destes riscos, com envolvimento da sociedade civil organizada. Este é um dos grandes desafios e que os gestores não podem protelar por muito tempo, pois envolve questões referentes a sobrevivência da atual geração e das que estão por vir.

Esse fator torna-se relevante quando considerado o fato de que, o cidadão, que ora se torna vítima de desastres naturais, sendo o protagonista central desse cenário, e que atualmente é considerado o grande criador das políticas públicas, um novo “designer” do serviço público, deixando de ser mero cliente e usuário da prestação do serviço.

No Brasil, a recorrência dos fenômenos naturais é considerada por muitos cientistas como cíclica. Para agravar a situação, o fenômeno global denominado de **El Nino**, que ocorre no Oceano Pacífico tropical, interfere nas condições meteorológicas, especialmente na precipitação de chuvas, excesso ou déficit e temperatura, em diversas regiões do globo.

As adversidades atmosféricas que frequentemente impactam Santa Catarina são caracterizadas pelas elevadas precipitações hidrológicas, pela diminuição severa do regime de chuvas de temporada, por fortes tempestades, geradoras de tornados, descargas atmosféricas e granizo. Tais fenômenos quando atingem áreas densamente povoadas, geralmente ocasionam sérios impactos, principalmente as fortes chuvas que provocam inundações e em decorrência das características geomorfológicas do nosso litoral e bacias hidrográficas da região centro/

¹ Durante o desenvolvimento da monografia serão abordadas muitas temáticas específicas da área de Defesa Civil. Como não será possível abranger ou conceituar todas as temáticas optou-se por inserir no final do trabalho um glossário de termos.

norte, onde temos as ocorrências de deslizamentos, deixando um grande número de desabrigados/desalojados, óbitos e importantes prejuízos econômico.

Esses eventos naturais, comuns ao estado, causam danos recorrentes à população, de forma direta ou indireta [...]. Ao longo dos 22 anos analisados foram afetados mais de 12 milhões de pessoas. Além disso, foram registradas

217 mortes, 8.571 feridos, 5.751 enfermos, 126.877 desabrigados, 558.108 desalojados e 1.230 desaparecidos. (BRASIL, 2013, p. 165)

A estrutura política administrativa brasileira utiliza-se do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), sua configuração abrange todos os estados e municípios brasileiros, além do Distrito Federal, onde dependendo do impacto e resultante do desastre será solicitado apoio aos diversos órgãos federais e estaduais, que trabalharão de forma coordenada, integrada e complementar.

Com a finalidade de reconhecer as características dos desastres no país e servir como instrumento de orientação ao planejamento preventivo e preparatório aos desastres dos entes federados, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, em conjunto com Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres da Universidade Federal de Santa Catarina (CEPED/UFSC), desenvolveu o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais. Este documento atualmente em sua segunda edição, que abrange o intervalo de 1991 a 2012, publicado em 2013.

A referida obra foi elaborada por profissionais e acadêmicos que tiveram por escopo construir um perfil das recorrências de desastres no Brasil e para sua elaboração foram utilizados todo o acervo documental existente na SEDEC.

Atlas Brasileiro de Desastres Naturais é um produto de pesquisa realizada por meio de um acordo de cooperação celebrado entre o Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres da Universidade Federal de Santa Catarina e a Secretaria Nacional de Defesa Civil. A pesquisa teve por objetivo produzir e disponibilizar informações sobre os registros de desastres no território nacional ocorridos nos últimos 22 anos (1991 a 2012), na forma de 26 volumes estaduais e um volume Brasil. (BRASIL, 2013, p. 15)

O estudo foi dividido por Estado, gerando 26 volumes, porém os dados contidos no estudo são originados de levantamento documental pós decretações municipais e estaduais, procedimento esse adotado para registros legais e solicitações de apoio governamental federal. Essa especificação referente aos dados oriundos do levantamento documental é necessária, pelo fato de que se alguma localidade no país foi impactada por evento natural severo e teve como resultante um desastre, porém com recursos próprios ou estaduais conseguiu atender aos atingidos, registrando o ocorrido na esfera federal o ocorrido, esse evento pode não constar do estudo nacional. Situações do não registro pode ter ocorrido, dessa forma os números informados podem estar aquém do apresentado. Mesmo com este

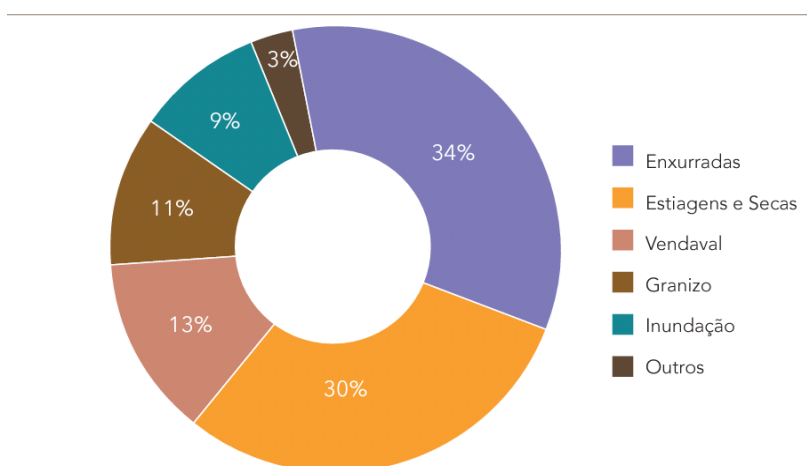
possível déficit, o Atlas Nacional de Desastres é um excelente documento para traçar o perfil dos sinistros em nosso país, pois traz os padrões existentes e registrados, a predominância do tipo de fenômeno, sua sazonalidade e recorrência, seu histórico de danos e prejuízos e principalmente, traça o perfil nacional, respeito as características regionais de nosso grande país.

2.1.1 A recorrência de desastres em SC

Este trabalho não tem por finalidade avançar sobre as características climáticas, geológicas, geomorfológicas, de ocupação e uso do solo, fatores determinantes para o surgimento de desastres no Estado. Tão pouco esmiuçar os eventos históricos que assolaram Santa Catarina, fazendo referência as causas e efeitos de cada um, esta pesquisa deseja apenas apropriar-se de marcos históricos relacionados aos eventos registrados, para demonstrar a importância da preparação dos órgãos públicos para a resposta aos eventos naturais extremos.

O Atlas Brasileiro de Desastres Naturais, volume de Santa Catarina, traz importantes dados referente aos eventos mais registrados entre os anos de 1990 a 2012, conforme gráfico 1.

Gráfico 1 – Percentual dos desastres mais recorrentes em SC (1991 a 2012)



Fonte: Brasil (2013).

A predominância da notificação dos casos denominados de enxurradas com 34% dos registros, explicita a situação catarinense, considerando suas características climatológicas,

geográficas e geológicas, bem como a resultante de uma ocupação territorial desordenada, que avança muitas vezes, sobre áreas de proteção ambiental e restrição urbana edificável.

Importante observar também que, o registro seguinte com 30% de notificações é a estiagem, evento de lógica imediatamente inversa ao primeiro, porém não menos impactante, principalmente sobre o agronegócio, ocasionando perdas severas na produção agrícola e endividamento do produtor rural.

Observar os registros desta maneira é de suma importância para os profissionais de gestão de desastres, pois primeiramente os eventos são inversos um do outro, enquanto a enxurrada apresenta quadro de quantidade excessiva de chuva em curto espaço de tempo e com região geográfica por vezes delimitada, o outro é a ausência ou diminuição expressiva da chuva esperada para um período, podendo abranger grandes áreas regionais. Essa lógica inversa traz modificação nas estratégias de resposta aos desastres e por conseguinte preparação complexa e por vezes confusas. Enquanto no primeiro é necessário o foco no alarme para a retirada das famílias em locais de risco e acolhimento em abrigos seguros, no segundo o foco é levar água potável para as pessoas no local aonde residem.

Dada sua importância e ocorrência em Santa Catarina cabe explorar um pouco mais sobre as características de cada um deles.

2.1.2 Enxurradas e Estiagens desastres de maior recorrência

Enquanto a enxurrada, de acordo com o Código Brasileiro de Desastres proposta em 2012, pode ser denominada como:

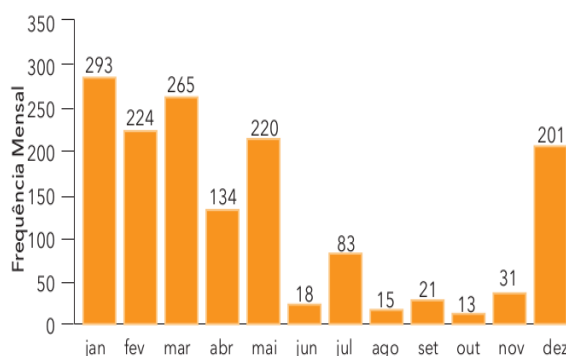
As inundações bruscas passaram a ser denominadas enxurradas e são definidas como [...] escoamento superficial de alta velocidade e energia, provocado por chuvas intensas e concentradas, normalmente em pequenas bacias de relevo acidentado. Caracteriza-se pela elevação súbita das vazões de determinada drenagem e transbordamento brusco da calha fluvial. (BRASIL, 2012a)

A estiagem, fenômeno oposto se caracteriza, segundo Castro (2003, p. 55), como sendo resultado:

da redução das precipitações pluviométricas, do atraso dos períodos chuvosos ou da ausência de chuvas previstas para uma determinada temporada. Nas estiagens, ocorre uma queda dos índices pluviométricos para níveis sensivelmente inferiores aos da normal climatológica, comprometendo necessariamente as reservas hidrológicas locais e causando prejuízos a agricultura e à pecuária. Quando comparadas com as secas, as estiagens caracterizam-se por serem menos intensas e por ocorrerem durante períodos de tempo menores. Embora o fenômeno seja menos intenso que a seca, produz reflexos extremamente importantes sobre o agrobussines, por ocorrer com relativa frequência em áreas mais produtivas e de maior importância econômica que as áreas de seca.

Referente a estiagem fica nítida ainda que, sua predominância nos vinte e dois anos de análise se dá exatamente, durante os meses verão e outono. Praticamente a normalidade de chuvas é encontrada com a chegada do inverno, como pode ser observado no gráfico 2 que segue.

Gráfico 2 – Frequência mensal de estiagem em SC (1991 a 2012)



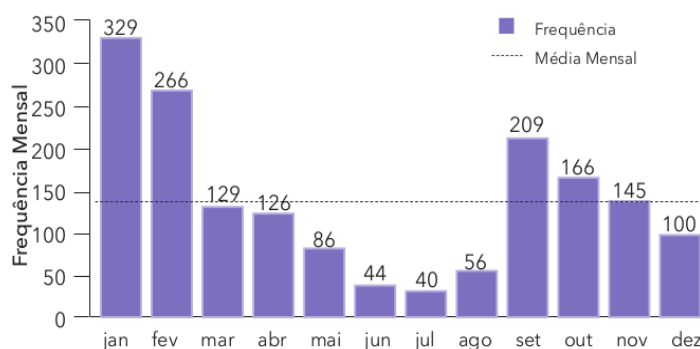
Fonte: Brasil (2013)

Diferente das Estiagens, a Enxurrada ainda tem como consequência um dos fatores mais severos e dispendiosos nos desastres, o escorregamento de solo ou movimento de massa.

Com relação aos aspectos climáticos, na região tropical úmida brasileira, a ocorrência dos escorregamentos está associada à estação das chuvas, principalmente às chuvas intensas durante a estação chuvosa, que no Estado de Santa Catarina corresponde aos meses de verão. As frentes frias originadas no Círculo Polar Antártico encontram as massas de ar quente tropicais, provocando fortes chuvas e tempestades. Estas chuvas muitas vezes, deflagram escorregamentos que, não raro, podem se tornar catastróficos (TOMINAGA; SANTORO; AMARAL, 2009 apud BRASIL, 2013, p. 117).

Pode-se observar nos gráficos que seguem que, existe uma nítida ligação entre o registro de eventos do tipo enxurrada, com os registros de escorregamento de solo. Este fato registrado em Santa Catarina, exemplifica nitidamente que, todo o gestor de desastres, quando estruturar suas estratégias para o atendimento da população nos períodos chuvosos, que levam as enxurradas, precisam estar preparados para cooptar recursos e equipamentos para lidar com as destruições severas de edificações e da infraestrutura pública, provocada pelos movimentos de massa. O estudo do Atlas Nacional permite observar a existência da predominância de eventos citados durante os meses de janeiro, fevereiro, setembro e outubro. O que demonstra uma clara ligação de causa e efeito entre as chuvas e os movimentos de massa, durante os períodos de transição do verão para o outono e da primavera para o verão, período com importante aporte de chuvas.

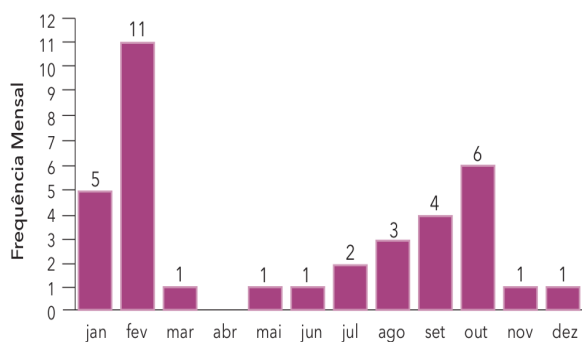
Gráfico 3 – Frequência mensal de desastres por enxurrada em SC (1991 a 2012)



Fonte: Brasil (2013)

Comparando-se os gráficos 3 e 4 pode-se observar uma relação direta do número de escorregamentos com o acúmulo de chuvas ou sua ocorrência brusca. Os meses de verão apresentam chuvas torrenciais e concentradas, já os meses de inverno são marcados por longos períodos de chuva de menor intensidade, implicando na ocorrência de escorregamentos pela saturação do solo pela água da chuva.

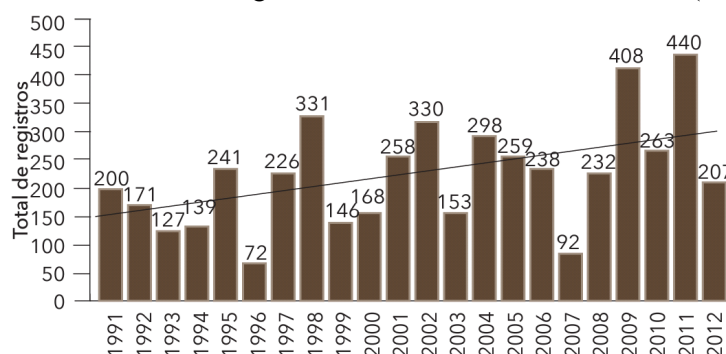
Gráfico 4 – Frequência mensal de escorregamentos em SC (1991 a 2012)



Fonte: Brasil (2013)

Por fim, cabe ressaltar que, os registros demonstram uma situação crescente de desastres em Santa Catarina. Acompanhando a linha média apresentada no gráfico 5, pode ser observado que, a partir do ano de 2010 tem-se uma expressiva quantidade de registros, comparados com os anos anteriores. A linha média mostra, mesmo considerando anos mais módicos de eventos que existe um crescente importante nos desastres.

Gráfico 5 – Total de registros de desastres coletados em SC (1991 a 2012)

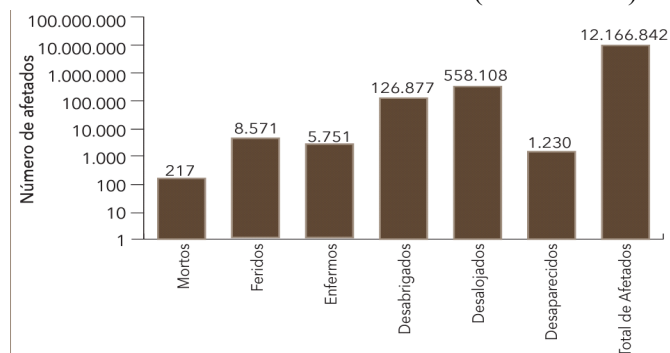


Fonte: Brasil (2013)

Cabe ressaltar que, como o gráfico é produto do Atlas Brasileiro de Desastres Naturais, e esse foi produzido com base em documentos gerados pelas cidades catarinenses e pelo próprio serviço de defesa civil público estadual, sendo assim os números podem não só indicar um aumento nos casos, mas também um crescente de registros. Motivados pela profissionalização dos serviços de defesa civil, pela melhoria das estratégias digitais de registro e envio, pela ampliação da necessidade da busca de recursos nos cofres da união por parte dos entes federados, porém, não podemos destacar que, existe um aumento significativo de eventos, sua magnitude, capacidade destruidora, menor intervalo entre os episódios, e a ocorrência de eventos inéditos, relacionado com a recorrência histórica em até milhares de anos, como pode ser observado no evento de 2008 no vale do rio Itajaí. “Por meio da análise estatística dos registros de chuva em Blumenau, foi estimado um tempo de retorno de mais de 10 mil anos para este evento” (KOBİYAMA et al., 2006, p. 109).

Outro fator importante e que deve ser observado é o efeito humano registrado nos vinte e dois anos de estudos. O gráfico 6 apresenta os números colhidos dos relatórios informados pelas cidades de Santa Catarina.

Gráfico 6 – Total de danos humanos em SC (1991 a 2012)



Fonte: Brasil (2013)

Levando-se em consideração o total de afetados, que são as pessoas que de alguma maneira foram impactadas por um evento adverso, não necessariamente que tenham sofrido algum tipo de lesão ou perda, totaliza-se o número de 12.166.842 catarinenses.

Conforme o senso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), Santa Catarina possui uma população de 6.249.682, ou seja, no período de vinte e dois anos cobertos pelo estudo, quase que a totalidade da população catarinense foi afetada duas vezes por desastres naturais. Número expressivo, se forem considerados as perdas materiais, o impacto sobre a economia familiar e sua qualidade de vida, as sequelas emocionais que podem ter origem nos repetidos traumas sofridos. Todo este histórico, pode trazer severos prejuízos para a qualidade de vida da população catarinense, bem como para sua condição econômica e competitiva frente a realidade nacional.

2.2 O SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - SINPDEC

A Lei 12.608 de 10 abril de 2012, institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC (BRASIL, 2012b). Apresenta em seu texto todas as responsabilidades dos entes da federação, bem como as ações necessárias que serão utilizadas pelo Brasil, para as intervenções preventivas, preparatórias e de resposta aos desastres, refere-se também a necessidade de registro de eventos e alguns critérios de informação e explicita todos os atores presentes ao sistema.

Na redação da legislação referenciada, nota-se o surgimento de orientações que dão por entender a necessidade multissetorial para operações de defesa civil, bem como uma visão ampla, com necessidade de formação de redes para a solução das questões relacionadas com desastres.

Tal afirmativa pode ser observada no corpo principal do art. 2º, no qual são apresentadas as ações para o campo da obrigatoriedade. Percebe-se a relação com a intersetorialidade ao citar “é dever”, descrito no §1º:

Art. 2º É dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre.

§ 1º As medidas previstas no caput poderão ser adotadas com a colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral.

§ 2º A incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco (BRASIL, 2012b).

Avaliando a presente legislação, evidencia-se a preocupação com a necessidade de criação de um entendimento amplo, circular e complementar. É possível identificar tal preocupação no art. 3º, onde a PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil. Todas as referidas ações ligam-se em um desenho cíclico, cada uma sendo empregada ao seu tempo, tendo por referencial o momento do desastre, com ações antecipadas ao surgimento do evento (Prevenção, Mitigação e Preparação), ações durante o impacto do evento e logo após (Resposta), e as ações posteriores com foco na recuperação dos cenários atingidos a volta a normalidade da vida da comunidade (Recuperação).

A visão sistêmica pode ser encontrada logo após o art. 2 em seu parágrafo único ao se referir que:

A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2012b).

É notório que, legislação criada em 2012, já agrega conceitos de rede, trabalho integrado, cooperação e visão ampla de criação das políticas públicas, pois já envolve o cidadão no processo de acompanhamento e participação direta nas ações voltadas ao desastre, pois é referenciado diretamente no §1º do Art. 2º.

Todos esses critérios são atributos de uma visão mais atual do que se espera do serviço público, dos seus representantes, e do processo de formulação das políticas públicas ajustadas as necessidades reais do cidadão.

[...] o novo serviço público é construído sobre a ideia do interesse público, a ideia de administradores públicos a serviço dos cidadãos e, na verdade, totalmente engajados àqueles que o servem. Dessa maneira, o novo serviço público – que opera no contexto de uma governança democrática em rede – oferece uma visão brilhante e poderosa para os administradores públicos de hoje e do futuro. (DENHARDT, 2012, p. 276)

A Lei 12.608 de 10 de abril de 2012, foco deste capítulo, traz em seu texto as ações no contexto geral, que orienta as atividades dos gestores públicos dos entes federativos, como também descreve a recomendação de atividades focadas em cada esfera.

Como este estudo está focado nas atividades do GRAC da Secretaria de Estado da Defesa Civil, será explorado somente as ações específicas do segmento estadual.

Na Seção II, que trata Das Competências dos Entes Federados, no Art. 7º, são apresentados o que compete aos Estados:

- I - executar a PNPDEC em seu âmbito territorial;
- II - coordenar as ações do SINPDEC em articulação com a União e os Municípios;

- III - instituir o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil;
 - IV - identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os Municípios;
 - V - realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, em articulação com a União e os Municípios;
 - VI - apoiar a União, quando solicitado, no reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública;
 - VII - declarar, quando for o caso, estado de calamidade pública ou situação de emergência; e
 - VIII - apoiar, sempre que necessário, os Municípios no levantamento das áreas de risco, na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil e na divulgação de protocolos de prevenção e alerta e de ações emergenciais.
- Parágrafo único. O Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil conterá, no mínimo:
- I - a identificação das bacias hidrográficas com risco de ocorrência de desastres; e
 - II - as diretrizes de ação governamental de proteção e defesa civil no âmbito estadual, em especial no que se refere à implantação da rede de monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das bacias com risco de desastre (BRASIL, 2012b).

Os itens referenciados como objetivos principais do ente Estado (supracitados), possuem principal direcionamento para as atividades complementares e preventivas da atividade de gestão de desastres, não definindo a necessidade direta de preparação e articulação para as ações de resposta na esfera estadual, ações estas que são o foco principal desta pesquisa. De forma mais geral a lei define que, é objetivo geral da política nacional de proteção e defesa civil e dos seus entes, o atendimento aos afetados por desastres, como pode ser observado no item II do Art. 5º da Lei 12.608 de 2012:

- Art. 5º São objetivos da PNPDEC:
- I – reduzir os riscos de desastres;
 - II – prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres;
 - III – recuperar as áreas afetadas por desastres;
 - [...]
 - VIII – monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres;
 - IX – produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrências de desastres naturais; [...] (BRASIL, 2012b).

De forma mais ampla, cabe a todas as instituições e por necessidade direta, aos seus colaboradores, estarem preparados para o atendimento direto das populações afetadas por desastres, como também a recuperação das áreas afetadas, como foi apresentado no item III do artigo citado.

Entretanto, cabe a pergunta: quem a legislação define como instituições e colaboradores?

De maneira muito ampla e geral, a legislação brasileira afeita a prevenção e preparação para os desastres, reconhece e considera em seu Art. 18, como “agentes” de proteção e defesa civil um conjunto vasto de pessoas e colaboradores, sendo estes:

- I – os agentes políticos da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios responsáveis pela direção dos órgãos do SINPDEC;
- II - os agentes públicos responsáveis pela coordenação e direção de órgãos ou entidades públicas prestadores dos serviços de proteção e defesa civil;
- III - os agentes públicos detentores de cargo, emprego ou função pública, civis ou militares, com atribuições relativas à prestação ou execução dos serviços de proteção e defesa civil; e
- IV - os agentes voluntários, vinculados a entidades privadas ou prestadores de serviços voluntários que exercem, em caráter suplementar, serviços relacionados à proteção e defesa civil. (BRASIL, 2012b).

Mesmo que de forma subjetiva, pode-se inferir, que a legislação recomenda a formação de redes intersetoriais quando reconhece o ente político, público e a própria sociedade organizada em associações voluntárias, como agentes de proteção e defesa civil. Além de adotar a conduta de determinar a sensibilização e capacitação desses protagonistas, para os assuntos afeitos à proteção e defesa civil, como tratado no parágrafo único do Art. 18º:

Os órgãos do SINPDEC adotarão, no âmbito de suas competências, as medidas pertinentes para assegurar a profissionalização e a qualificação, em caráter permanente, dos agentes públicos referidos no inciso III. (BRASIL, 2012b).

Com tal afirmativa é reconhecido que o sistema adota o caráter de prestação de serviço público na forma de redes intersetoriais, bem como assume existir a necessidade de desenvolver o capital individual de cada organização que compõem o sistema.

A organização em redes intersetoriais é reconhecida por Malmegrin (2011, p. 16), como um “conjunto de entes, no caso das organizações, com objetivos semelhantes e que atuam de forma integrada, porque dessa forma os resultados obtidos são otimizados”.

As ações de resposta aos desastres são tão amplas e complexas que um departamento “sozinho” não conseguiria vencer o desafio, ora por não possuir recursos em quantidade suficiente, ou mesmo por não dispor de conhecimento total nas áreas do saber envolvidas, como também por não ser detentor da legitimidade necessária para atuação em todas as políticas públicas existentes na área de gestão de desastres. Assim sendo surge a necessidade da formação de redes, objeto desta pesquisa, que para seu fortalecimento necessita de agentes com conhecimento nas áreas envolvidas, ou seja, a instituição participante deve possuir membros com conhecimento em desastres, para poder aplicar ao assunto os meios, técnicas e políticas do seu setor.

2.3 A SECRETARIA DE ESTADO DA DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA E O GRAC

Em 2011, com a Lei Complementar nº 534, de 20 de maio, a instituição passou de Departamento Estadual de Defesa Civil (DEDC), vinculado à Secretaria Executiva da Justiça

e Cidadania e a Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão, para Secretaria de Estado da Defesa Civil (SDC):

Art. 5º O art. 36 da Lei Complementar nº 381, de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

XIV - Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania;

XV - Secretaria de Estado da Defesa Civil (SANTA CATARINA, 2011).

Está legislação encontra-se em vigor até os dias de hoje, trazendo para a Defesa Civil de Santa Catarina o “status” de Secretaria de Estado, atribuindo prerrogativas e responsabilidades para a gestão de todos os assuntos inerentes as atividades de proteção e defesa civil da população catarinense (SANTA CATARINA, 2011).

Neste contexto a secretaria além de aplicar no âmbito regional as ações da política nacional de proteção e defesa civil conforme prevê a legislação federal, ainda desenvolve ações específicas para o Estado, pois tem por responsabilidade as atividades ditadas pela referida política, como manter estrutura pronta e organizada para a resposta aos desastres. Esta ação está contida no art 5º, Inciso II: “prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres”, (BRASIL, 2012b), e que para esse fim, além das atividades desenvolvidas pela sua estrutura interna, mantém um Plano de Atendimento as Emergências (PAE), que tem por finalidade:

[...] estabelecer os procedimentos legais e organizacionais para operações no território catarinense, em resposta aos desastres que, pela sua magnitude, exigem a participação de órgãos estaduais e federais e órgãos de apoio.

O PAE define responsabilidades conforme as atribuições específicas de cada órgão governamental e organizações de suporte para preparação, socorro, assistência, reabilitação e reconstrução.

O PAE contempla as ações em situações de normalidade e anormalidade, garantindo o emprego de procedimentos rápidos e seguros na eminência de desastres ou na sua efetivação. (SANTA CATARINA, 2015)

O PAE compreende um arcabouço de normativas que legitima as ações da SDC no campo das atividades de resposta aos desastres e principalmente, refere-se a existência do Grupo de Ações Coordenadas (GRAC), conforme o item 9, da operacionalização do PAE:

Dar-se-á através do GRUPO INTEGRADO DE AÇÕES COORDENADAS (GRAC), podendo ser convocado parcialmente ou em sua totalidade, sob a coordenação da Secretaria de Estado da Defesa Civil (SDC). O GRAC está previsto na Lei Estadual nº 10.925, de 22 de setembro de 1998. A metodologia de trabalho entre os integrantes é dada pelo Sistema de Comando em Operações (SCO) através de Comando Unificado ou Comando Único (SANTA CATARINA, 2015).

O GRAC, acolhido no Plano de Atendimento as Emergências, encontra legitimação na Lei Estadual nº 10.925 de 22 de setembro de 1998, que cria o Sistema Estadual de Defesa Civil (SIEDC), em seu artigo específico sobre a estrutura:

Art. 4º O SIEDC tem a seguinte estrutura:

I - órgão superior: Conselho Estadual de Defesa Civil – CEDEC;

II - órgão central: Diretoria Estadual de Defesa Civil – DEDC;

III - órgãos regionais: Coordenadorias Regionais de Defesa Civil – COREDEC;

IV – órgãos municipais: Comissões Municipais de Defesa Civil - COMDEC;

V - órgãos de apoio: Grupos Integrados de Ações Coordenadas – GRAC. (SANTA CATARINA, 1998)

A Lei além de citar o GRAC traz, em seu Art. 9, suas competências:

I - propiciar apoio técnico às Comissões Municipais de Defesa Civil, através da DEDC;

II - colaborar na formação de banco de dados e mapa-força dos recursos disponíveis em cada órgão ou entidade para as ações de socorro, assistência e recuperação;

III - engajar-se nas ações de socorro e assistência, mobilizando recursos humanos e materiais disponíveis nas entidades representadas, quando o exigir o interesse da defesa civil;

IV – manter-se em regime de reunião permanente, em casos de situação de emergência ou estado de calamidade pública que atinjam vários municípios ou regiões do Estado simultaneamente, mediante convocação do Diretor da DEDC;

V - promover o entrosamento entre a DEDC e os órgãos representados;

VI - executar, nas áreas de competência de cada órgão, as ações determinadas pela DEDC, visando atuação conjugada e harmônica. (SANTA CATARINA, 1998)

A referida legislação está mantida no processo de regramento do GRAC, mesmo tendo por sanção o ano de 1998, data essa anterior a legislação que cria a atual Secretaria de Estado da Defesa Civil. O rito modifica a posição da estrutura no contexto dos órgãos estaduais, entretanto suas principais funções e estrutura de pessoal são mantidas às mesmas da Diretoria Estadual de Defesa Civil (DEDC).

Ainda no Plano de Atendimento a Emergências, da Secretaria de Estado da Defesa Civil, os participantes são agrupados em três grandes grupos, os órgãos no âmbito estadual (32), os órgãos colaboradores (08) e as entidades não governamentais (06). Estes órgãos, que somados chegam ao número de 46 órgãos formam o Grupo de Ações Coordenadas (SANTA CATARINA, 2015).

Este grupo quando reunido e atuante, pode ser considerado como uma grande rede intersetorial e interdisciplinar, que tem por meta ampliar a possibilidade de atendimento do Estado frente as demandas de desastres, como cita Malmegrin (2011, p. 19), “o agrupamento de diversas organizações para o atendimento às demandas da sociedade, em toda sua pluralidade, pode ser chamado de Redes de Prestação de Serviços Públicos”

A pluralidade de atividades necessárias para o atendimento das demandas sociais durante e logo após aos desastres é tão variada e complexa que, o Estado reconhece a necessidade de reunir suas agências para a prestação de um serviço público adequado.

Este fenômeno pode ser observado na própria reunião de agências governamentais, quando 32 órgãos são reconhecidos no âmbito estadual, conforme contido no PAE:

10. ÓRGÃOS ENVOLVIDOS

10.1 ÂMBITO ESTADUAL

- 1 - Secretaria de Estado da Saúde;
- 2 - Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão;
- 3 - Secretaria de Estado de Comunicação;
- 4 - Secretaria de Estado da Fazenda;
- 5 - Secretaria de Estado da Administração;
- 6 - Secretaria de Estado do Planejamento;
- 7 - Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte;
- 8 - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável;
- 9 - Secretaria de Estado da Infraestrutura;
- 10 - Secretaria de Estado da Educação;
- 11 - Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação;
- 12 - Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca;
- 13 - Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania;
- 14 - Secretaria Executiva de Articulação Estadual;
- 15 - Secretaria Executiva da Casa Militar;
- 16 - Secretaria Executiva de Políticas Sociais e Combate à Fome;
- 17 - Secretaria Executiva de Articulação Nacional;
- 18 - Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (PMSC);
- 19 - Corpo de Bombeiro Militar de Santa Catarina (CBMSC);
- 20 - Departamento Estadual de Infraestrutura (DEINFRA);
- 21 - Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A (CELESC);
- 22 - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN);
- 23 - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de SC (EPAGRI) - Centro de Informações de Recursos Ambientais e de Hidrometeorologia de Santa Catarina (EPAGRI/CIRAM);
- 24 - Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina S/A (CIASC);
- 25 - Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de SC (CIDASC);
- 26 - Fundação do Meio Ambiente (FATMA);
- 27 - Delegacia Geral da Polícia Civil (PC)/ SAER – Serviço Aeropolicial;
- 28 - Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC);
- 29 - Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB);
- 30 - Departamento de Administração Prisional (DEAP);
- 31 - Departamento de Administração Sócio Educativo (DEASE);
- 32 - Fundação Nova Vida (SANTA CATARINA, 2015).

Cada uma destas entidades, possui missão específica no período dos desastres, indo além da realização de suas atividades técnicas, administradas e executadas por seus técnicos, mas também na legitimidade das ações, pois cada uma delas possui, ou pelo menos é de se esperar que possuam considerando a característica formalista do Estado, legislação pertinente que orientam suas atividades.

Reside exatamente nessa riqueza de ações e possibilidades legais, que encontramos a legitimação para a criação das redes, e em decorrência disso a formação e ampliação do capital social do órgão gestor dos desastres em Santa Catarina, elemento principal de estudo desse trabalho.

3 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E / OU OPORTUNIDADE

3.1 SITUAÇÃO PROBLEMA

Evidenciando a situação problema, primeiramente será apresentado a formação do GRAC como a rede principal e natural para o atendimento às demandas durante a reposta aos desastres em Santa Catarina. Com tal exposição será possível demonstrar a importância das redes intersetoriais de cooperação aplicadas ao GRAC, bem como a possibilidade de alcance e/ou aumento do capital social da SDC.

Na sequência foi evidenciado a problemática: como a formação de redes intersetoriais de cooperação podem auxiliar o Grupo Integrado de Ações Coordenadas em sua estruturação e resposta aos desastres?

Um ponto primordial e de destaque será a possibilidade de demonstrar e avaliar se a Secretaria de Estado da Defesa Civil está utilizando formalmente as estratégias para fortalecer a coesão do GRAC, permitindo assim com que a rede intersetorial de cooperação seja mantida e/ou aplicada, tendo como reflexo o aumento do capital social da SDC.

Por fim, as características serão levantadas e discutidas e por fim, se necessário, serão apresentadas propostas de melhorias no capítulo 4.

3.1.1 GRAC a rede intersetorial para reposta aos desastres

Um dos problemas desse estudo, é analisar a formação do Grupo Integrado de Atividades Coordenadas, órgão de apoio da Secretaria de Estado da Defesa Civil e sua intersetorialidade natural e necessária para a resposta aos desastres, tendo em vista as características multiprofissionais necessárias para intervenção em cenários atingidos por desastres.

Não haveria lógica desenvolver um trabalho referente a uma atividade de tamanha recorrência em nosso Estado, sem apresentar as necessidades de intervenções e a importância de se reunirem especialistas, sobre uma coordenação geral, orientada para o atendimento das demandas, formalizando as ações sobre uma série de objetivos previamente planejados.

Conforme art. 9º, alínea III, IV e VI, da Lei nº 10.925 de setembro de 1998, cabe ao GRAC, engajar-se nas ações de socorro e assistência, mobilizando recursos humanos e materiais disponíveis nas entidades representadas, como também manter-se em regime de reunião permanente em casos de situação de emergência ou estado de calamidade pública.

Quanto a intersetorialidade das ações está pode ser percebida exatamente na alínea VI, que orienta que o GRAC execute, nas áreas de competência de cada órgão, as ações determinadas pela DEDC (hoje SDC), visando atuação conjugada e harmônica (SANTA CATARINA, 1998).

Ao analisar a legislação é possível perceber que o Estado reconhece a necessidade das atividades complexas e diferenciadas na resposta ao evento, seja para o socorro da população ou para a recuperação das áreas atingidas, e que os recursos necessários, tanto humanos como os de equipamentos, estão separados e distribuídos pela estrutura administrativa da esfera executiva da administração pública. Caso contrário não haveria a necessidade de explicitar o fato de que os membros do GRAC têm por ordem engajar-se nas ações de socorro, mobilizando recursos humanos e materiais disponíveis nas entidades representadas.

Acrescenta-se ainda, que se observados na Constituição Federal de 1988 em seu art. 37 Inciso XXI, a Administração Pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Neste último princípio com previsão legal no art. 37, caput da Constituição Federal, elenca que a Administração Pública deve buscar um aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos, com binômios da economicidade e da eficiência. Conforme Di Pietro (2010, p. 83), “o princípio da eficiência impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabe ao Estado alcançar”.

Com o exposto, julga-se como necessário e legítimo que o serviço público deva unir suas “forças” para atender aos desastres, encontrando justificativa na economicidade, uma vez que a união de toda sua estrutura, torna mais viável economicamente a prestação dos serviços. A estrutura estatal possui toda a sorte de profissionais e técnicos, como também de máquinas e materiais, uma vez possui um grande espectro e ações a serem executadas em períodos de normalidade. Sendo possível, correto e viável redirecionar esses recursos para as atividades extraordinárias dos desastres, encontrando também argumento no critério da eficiência.

Como também encontra argumentos no critério eficiência. Diferente da busca frenética e por vezes desarticulada de recursos durante um desastre, fato de reunir as agências públicas em um trabalho coordenado durante os eventos, o serviço terá a chance de ser muito mais aplicado com a eficácia que a população deseja e merece.

Importante ainda referenciar que, além de estarem os serviços públicos pautados pelos princípios norteadores, é fundamental suas ações tratem os protagonistas com dignidade:

A proteção efetiva da dignidade humana é fundamental para o desenvolvimento das sociedades modernas, sendo indispensável uma quebra de paradigmas, onde todos os anseios de uma vida digna sejam respeitados, através de honradez, nobreza, decência

e respeito pela vida. Todo homem tem dignidade e não tem preço. (LOZEYKO et al., 2013, p. 27)

O serviço público, na forma de sua rede cooperativa, representada pelo GRAC da SDC, possui missões específicas e das mais variadas durante a resposta a um desastre. Porém, pauta no âmbito maior de suas metas as atenções aos conceitos do serviço público. Como podemos observar, no Plano de Atendimento a emergências, o GRAC é formado por 3 tipos de agências participantes, as do âmbito estadual, os órgãos colaboradores e as entidades não governamentais, sendo que todas juntas compõem a grande estrutura articulada e interligada de operações em situações adversas (SANTA CATARINA, 2015)

Este estudo irá atentar-se exatamente para as 32 que compõem a estrutura do âmbito estadual, pois a elas cabe a articulação para a resposta quando da necessidade da presença do executivo estadual para o socorrimento e auxílio aos cidadãos atingidos.

Por esse motivo respalda-se a necessidade de atenção aos atingidos seguindo os preceitos do serviço público, e do respeito ao cidadão, tratando-o de forma sempre digna, conforme refere Lozeyko et al. (2013).

3.1.2 As atividades esperadas das agências membros do GRAC

A resultante do impacto de um evento adverso, ou mesmo as ações que necessitam serem desenvolvidas antes do impacto, são complexas e numerosas e muitas são as ações voltadas para várias áreas do labor humano.

Desde a leitura e interpretação correta das informações geradas pelos sistemas de monitoramento de clima e tempo e suas previsões, aos mecanismos de comunicação pública para dar publicidade ao fato, as providências preparadas para a abertura de abrigo emergencial, ao reposicionamento de estruturas de logístico e socorrimento de vítimas. Esses são somente alguns exemplos da mescla e diversidade de atividades que compõem as ações necessárias para a preparação e socorrimento de uma população durante o impacto de um evento adverso severo, quando não extremo.

As ações do GRAC são de extensa abrangência e complexidade, pois estão referenciadas em um momento do ciclo de atividades de Defesa Civil, denominadas de Resposta aos Desastres, tratado no Art. 3º da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. “A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil” (BRASIL, 2012b).

Para a resposta aos desastres, são necessárias à preparação e capacidade de atuação de forma integrada, propiciando levar a cabo toda a sorte de atividades inerentes a sua função de órgão estadual. Focados tanto nas necessidades geradas pelo evento e suas características de profissionais e equipamentos, quanto nas expertises e legitimidade de ação.

As necessidades multiprofissionais de reposta ao evento são citadas no Manual de Planejamento em Defesa Civil, do Ministério da Integração Nacional e sua Secretaria Nacional de Defesa Civil de 1999. Castro (2003, 149-154) referencia todas as atividades esperadas e desejadas de serem realizadas quando de um desastre, sendo as ações de reposta aos desastres compostas por: a) Controle de sinistros e socorro às populações em risco; b) Assistência às populações afetadas; c) Reabilitação dos cenários dos desastres.

Importante ressaltar que, para cada atividade referida, existem um grande número de ações a serem desenvolvidas e exatamente em cada ação é possível encontrar a necessidade de multiagências para a realização das tarefas.

No grupo definido como Controle de sinistros e socorro às populações em risco, Castro (2003, p. 149-154) define atividades específicas para cada uma das ações:

– **Ações de Combate aos Sinistros**

As principais ações de combate aos sinistros são:

- isolamento das áreas de riscos ou áreas críticas;
- evacuação das populações em risco;
- combate direto aos sinistros;
- controle de trânsito;
- segurança da área sinistrada.

[...]

– **Ações de Socorro às populações em risco**

As ações de socorro às populações afetadas ou em situação de risco iminente são:

- busca e salvamento;
- primeiros-socorros;
- atendimento pré-hospitalar;
- atendimento médico-cirúrgico de urgência.

No primeiro grupo de atividades, referente a ações de combate aos sinistros, é possível observar que as ações possuem um caráter de salvamento de pessoas e até mesmo a prevenção do surgimento de possíveis vítimas, pois existe todo um direcionamento de ações para o isolamento de áreas (possíveis de serem atingidas ou já com eventos instalados), a evacuação de comunidades na eminência de serem atingidas e posteriormente a busca e o salvamento dessas populações, até mesmo com a realização de socorros iniciais.

Já nesse início de descrição de operações é notório a necessidade de agências distintas realizarem serviços simultâneos e conjuntos.

Quando agentes da Polícia Militar ou até mesmo do Exército Brasileiro realizam ações de evacuação de áreas atingidas e suas sinalizações, integrantes do corpo de Bombeiros

Militar e do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) podem estar realizando as atividades de busca e salvamento de pessoas, bem como os primeiros socorros necessários.

Importante observar que todas essas ações estarão sendo demandadas por centrais de emergências com números telefônicos de acesso distintos, necessitando então um cruzamento de dados para evitar a sobreposição de emprego dos meios necessários e disponíveis.

Para essas ações de triagem de operações entra em cena uma agência de ligações, intermediária, que possui por missão a “costura” de todas as possibilidades operacionais. Esse tipo de atividade será apresentado em momento posterior quando tratado da temática da Agência Líder.

Dando sequência sobre a avaliação das operações de reposta aos desastres, Castro (2003) ainda se refere a necessidade de acolher um grupo de atividades definida por assistência às populações afetadas. Essas atividades são divididas em três distintas ações, sendo elas: atividades de logística, assistência e promoção social e atividades de promoção, proteção e recuperação da saúde. Segue especificações de cada uma conforme Castro (2003, p. 150-152)

– **Atividades Logísticas**

Dentre as atividades logísticas relacionadas com o gerenciamento dos desastres e com a assistência às populações afetadas, destacam-se as seguintes:

- suprimento de água potável;
- provisão de alimentos;
- suprimento de material de estacionamento, como barracas, redes de dormir, colchonetes, roupas-de-cama, travesseiros e utensílios de copa e cozinha;
- suprimento de roupas, agasalhos e calçados;
- suprimento de material de limpeza e de higienização;
- prestação de serviços gerais, como lavanderia, banho e apoio à preparação e à conservação de alimentos;
- administração geral de acampamentos e abrigos provisórios;
- apoio logístico às equipes técnicas empenhadas nas operações, especialmente com material de engenharia, como pás carregadoras, valetadoras e geradores, material de saúde e de transporte, além de atividades de manutenção de equipamentos e de suprimento de combustíveis, óleos e lubrificantes.

[...]

– **Atividades de Assistência e de Promoção Social**

Dentre as principais atividades de assistência e de promoção social relacionadas com o gerenciamento de desastres e com a assistência às populações afetadas, destacam-se as seguintes:

- triagem socioeconômica e cadastramento das famílias afetadas;
- entrevistas com as famílias e pessoas assistidas;
- ações com o objetivo de reforçar os laços de coesão familiar e as relações de vizinhança;
- fortalecimento da cidadania responsável e participativa;
- atividades de comunicação social com o público interno e com as famílias afetadas;
- atividades de comunicação com a mídia;
- ações de mobilização das comunidades;
- liderança de mutirões de reabilitação e de reconstrução;
- disciplinação das relações pessoais dos desabrigados e preservação de comportamentos éticos e morais.

[...]

– **Atividades de Promoção, de Proteção e de Recuperação da Saúde**

As atividades de promoção, proteção e de recuperação da saúde devem preexistir à ocorrência dos desastres e devem ser intensificadas e não improvisadas durante os mesmos.

Dentre as atividades de promoção, proteção e recuperação da saúde relacionadas com o gerenciamento de desastres e com a assistência às populações afetadas, destacam-se as seguintes:

- saneamento básico de caráter emergencial;
- ações integradas de saúde e assistência médica primária;
- vigilância epidemiológica;
- vigilância sanitária;
- educação para a saúde;
- proteção da saúde mental;
- higiene das habitações, higiene pessoal e asseio corporal;
- higiene da alimentação;
- proteção de grupos populacionais vulneráveis;
- prevenção e tratamento das intoxicações exógenas;
- transferência de hospitalização, referência e contra-referência;
- atividades de saúde pública nos acampamentos e abrigos provisórios.

Nesse segundo grupo de atividades, definidas por Castro (2003), já é possível observar a forte necessidade de operações focadas na promoção integral de assistência aos atingidos por desastre.

Pode ser percebido o empenho necessário de estratégias de logística, para propiciar o abastecimento dos locais de abrigo com água e alimentos, cobertores colchonetes e roupas. Entretanto este empenho vai além, sendo realizados trabalhos voltados para exercícios de lavanderia, higienização de pessoas e a preparação desses alimentos. Essas ações caracterizam as atividades de instituições voltadas para o serviço social, apoiadas pelas forças armadas ou mesmo grupos de serviços e voluntários.

Neste grupo de atividades no campo da resposta aos desastres, ainda se observa as atividades de promoção à qualidade de vida, com a busca da prestação de serviço integral ao vitimado, percebido pela triagem sócio econômica e entrevistas, atividade essa desempenhada também por assistentes sociais.

Finalizando essas tarefas, evidencia-se a visão global necessária de ser aplicada sob a população assistida, como agora referenciado no foco da saúde individual e coletiva, pois há necessidade de ações integradas de saúde e assistência médica primária, ainda pelas atividades de proteção da saúde mental, proteção de grupos populacionais vulneráveis e a prevenção e tratamento das intoxicações exógenas, atividades essas muito peculiares dos serviços de saúde na esfera de promoção básica da saúde.

Por fim, chega-se as atividades denominadas de Atividades de Reabilitação dos Cenários, que novamente se subdividem em três grandes grupos de ações:

– **Vigilância das Condições de Segurança Global da População**

Dentre as atividades de vigilância das condições de segurança global da população relacionadas com o gerenciamento dos desastres e com a reabilitação dos cenários, destacam-se as seguintes:

- avaliação de danos e de prejuízos, levantamento de avarias e estimativa das necessidades de recuperação e reconstrução;
- vistoria técnica e avaliação dos danos causados às estruturas e às fundações de edificações e de obras-de-arte danificadas por desastres e do nível de risco das mesmas para desastres subsequentes;
- emissão de laudos técnicos relacionados com às estruturas e às fundações de edificações e de obras-de-arte, afetadas por desastres, com as consequentes recomendações;
- desmontagem de edificações e de obras-de-arte com fundações e estruturas danificadas e definitivamente comprometidas, após a competente aprovação dos laudos técnicos, com a finalidade de evitar desastres secundários futuros;
- definição ou redefinição de áreas non-aedificandi nas áreas de riscos intensificados de desastres;
- propostas de desapropriações de propriedades privadas, localizadas em áreas non-aedificandi.

[...]

– **Reabilitação dos Serviços Essenciais**

Dentre os serviços essenciais que devem ser reabilitados prioritariamente, em circunstâncias de desastres, destacam-se os seguintes:

- suprimento e distribuição de energia elétrica;
- abastecimento de água potável;
- esgoto sanitário;
- limpeza urbana, recolhimento e destinação do lixo;
- macrossaneamento e esgotamento das águas pluviais;
- transportes coletivos;
- comunicações.

[...]

– **Reabilitação das Áreas Deterioradas e das Habitações Danificadas**

Dentre as atividades de reabilitação das áreas deterioradas e das habitações danificadas, em circunstâncias de desastres, destacam-se as seguintes:

- desobstrução e remoção de escombros;
- sepultamento das pessoas e dos animais;
- limpeza, descontaminação, desinfecção e desinfestação dos cenários dos desastres e das habitações danificadas;
- mutirão de recuperação das unidades habitacionais. (CASTRO, 2003)

Se observado atentamente, esse terceiro e último grupo, é possível identificar predominância de atividades no campo das engenharias e outras ações técnicas.

Inicialmente o autor recomenda a vigilância das condições de segurança global da população, considerando as atividades de avaliação de danos e prejuízos, levantamento de avarias e estimativa de recuperação e possibilidade de reconstrução. Todas atividades inerentes ao labor de engenheiros e geólogos, profissionais esses existentes em agências que lidam com a execução de estradas, obras de arte de transposição ou contenção. Em Santa Catarina esses profissionais são encontrados no Departamento de Infraestrutura (DEINFRA) e alguns especialistas em departamentos estaduais de recursos minerais e hidrológicos.

Entretanto, as atividades se estendem, este último grupo de operações ainda refere a importância de recuperar o suprimento e distribuição de energia elétrica, o restabelecimento

do abastecimento de água potável e esgoto sanitário (quando existente), como também a limpeza urbana e o recolhimento, tratamento e destinação do resíduo sólido. Labor esse muito especializado, com profissionais pertencentes a instituições de distribuição e energia elétrica e água potável, como também técnicos de manipulação de lixo urbano. Em Santa Catarina as agências mais vocacionadas para essas atividades seriam Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC) e Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN).

Por último, pode ser observado que atividades de remoção de escombros, sepultamento de pessoas e animais, limpeza, descontaminação, desinfecção e desinfestação dos cenários dos desastres e das habitações danificadas são muito necessários. Todas essas atividades possuem legislação afeitas aos órgãos de saúde do tipo vigilâncias epidemiológicas e sanitária, setores ligados a Secretaria de Estado da Saúde.

Toda a fundamentação apresentada até o momento tem por função ressaltar a amplitude de situação problema da pesquisa, qual seja a complexidade das ações de atendimento aos desastres e a necessidade da formação de redes intersetoriais para o atendimento destes em Santa Catarina.

3.2 REFERENCIAL TEÓRICO

Importante ressaltar que este estudo tem como objetivo primário analisar e propor eventuais melhorias na formação das redes intersetoriais de cooperação para o fortalecimento das ações de resposta aos desastres naturais em Santa Catarina, aqui denominado de Grupo Integrado de Ações Coordenadas (GRAC), sua formação a luz da legislação, doutrina e entendimentos acadêmicos vigentes, para permitir uma atuação segura, correta e integrada de todas as agências que formam o referido grupo nas ações de resposta aos desastres. Sendo assim, julga-se o referencial teórico extremamente importante, tendo papel primordial, pois será através dele que será fundamentada a pesquisa, bem como subsidiará por meio de teorias e conceitos a pesquisa. Neste capítulo, será apresentado as redes intersetoriais de cooperação, como estão sendo formadas e mantidas coesas de acordo com as fontes de informação pesquisadas.

Desta forma, inicialmente será apresentado os conceitos de formação de redes cooperativas intersetoriais no serviço público.

3.2.1 O conceito de formação de redes no serviço público

Passa-se agora a verificar se o GRAC está estruturado dentro dos conceitos de formação de redes intersetoriais para atividade cooperada, e também se a Secretaria de Estado da Defesa Civil define em seu Plano de Atendimento a Emergências (PAE) estratégias para manter a coesão do grupo, permitindo assim com que a rede intersetorial de cooperação seja mantida, e como reflexo colateral e complementar, ter o capital social da SDC e do próprio Estado de Santa Catarina ampliado.

Importante observar que o PAE utilizado pela SDC é o documento oficial que rege as ações do GRAC, que refere a legislação vigente sobre o grupo, lista seus participantes e categorias e aponta missões e estrutura disponível para as operações.

Diante disso, pode-se observar que os atuais movimentos da sociedade buscam uma prestação de serviço público mais resolutivo. Longe de uma obrigatoriedade na prestação de uma atividade, o cidadão também deseja estar presente na formulação daquilo que lhe é oferecido.

Observa-se a variedade e por assim dizer complexidade dos serviços que em conjunto e simultaneamente precisam ser realizados na resposta a um desastre, entende-se de imediato que, dificilmente um único organismo conseguiria suprir a demanda passiva oriunda de um desastre. Como o GRAC, e seu segmento denominado de “órgãos públicos”, são representados pelas agências da estrutura do executivo do Estado, fica evidente a necessidade de associação de todos para que as expectativas sociais sejam atendidas no alerta dos eventos, para o socorrimento dos atingidos, no atendimento de suas necessidades integrais e na reabilitação dos cenários impactados. Assim surgindo a força que confere e legitima a formação das redes públicas.

Nesse aspecto podemos observar o que defende Oliveira (2006, p. 25):

No caso da esfera pública, o sistema de produção, caracterizado pela ação individualizada de órgãos da estrutura estatal, vem apresentado, ao longo do tempo, participação decrescente na prestação de serviços públicos, e a participação de redes externas aparece como fundamental para o atendimento integrado e centrado no cidadão.

O serviço público e suas agências não mais conseguem de forma isolada atender as demandas da sociedade, se isso já não é possível no tocante as atividades diárias e em tempo de normalidade, o que se esperar então dessas mesmas instituições nos períodos de anormalidade e crise emergencial?

Onde, por obra dos desastres, são impelidas a trabalhar sobre uma ótica emergencial que por muitas vezes não é o seu “*modus operandi*” diário. Podendo inclusive produzir um desconforto jurídico real, considerando que essas atividades podem não estarem contempladas no arcabouço jurídico e legal dessas agências, para que amparem a aplicação de pessoal e equipamentos.

Desse caldo latente de fatos e fatores é que acreditasse surgir a necessidade do agrupamento de expertises, negócios, máquinas e políticas públicas, diferentes da ação individual e departamental ainda encontrada nos setores públicos do executivo.

Oliveira (2006), observa que sobre esse fato descrito que, as redes de prestação de serviços públicos, com a formação de redes estatais puras, tendo seus mecanismos e instrumentos de gestão concebidos e implementados dentro dos parâmetros da Administração Pública, tem suas atividades pautadas na esfera da legalidade.

Compreende-se então que, a legislação pertinente à execução das atividades públicas é impelida para a formação de um grande arranjo legal, necessário para os dias de desastres, e que pela natureza e urgência dos fatos, também se vale do intersetorial e interdisciplinar para acolher de forma legal todas as possibilidades de atividades e intervenções.

Não somente do benefício da soma das habilidade e equipamentos, mas também a formação de redes no serviço público, soma as pluralidades legais e jurídicas, tão necessárias para acelerar e legitimar as ações governamentais no período nesses dias críticos.

Este conjunto de relatos e descobertas alerta para o fato da instituição Corpo de Bombeiros Militar como membro do GRAC, como também os demais organismos públicos participantes, conheçam as teorias existentes na construção de redes cooperativas. Tendo consciência que devem compartilhar informações e recursos, favorecer o diálogo, trabalhar primando pela confiança, permitindo dessa maneira o desenvolvimento das redes e costuras organizacionais.

Fazendo assim, que se tenha o aumento do capital social do Estado de Santa Catarina, para as ações pertinentes a resposta em eventos críticos, garantindo o atendimento integral das demandas da população. Miguelense (2001, p. 3) complementa a afirmativa ao ressaltar que “as organizações que se articulam em rede reconhecem que não podem alcançar determinados objetivos de forma isolada e necessitam conciliar seus recursos com os de outras organizações”.

Observa-se novamente que, a complexidade das atividades, a quantidade e diversidade de recursos materiais, a multidisciplinaridade das equipes, a simultaneidade das ações e as necessidades jurídicas são tamanhas que, se torna inviável a possibilidade de uma única

instituição responder sozinha e de forma satisfatória a eventos adversos. Sob este prisma, seria fundamental que as instituições públicas de Santa Catarina, que se encontram listadas no GRAC, estejam preparadas para agirem sempre de forma cooperada e integrada a outros setores e instituições. Dessa forma, chega-se a um determinante importante: quando observado a necessidade da formação de rede para atendimento, descobre-se ser imperioso a necessidade de se trabalhar de forma cooperada, pois não existe a possibilidade de se articular de forma estratégia em rede, sem imaginar ter a cooperação como elemento presente e norteador das ações. Afinal, cita Malmegrin (2011, p. 16), que: “[...] se rede significa envolvimento de objetivos semelhantes e atuação de forma integrada, nos trabalhos desenvolvidos em rede deve haver cooperação.”

Portanto, percebe-se que a união dos esforços e possibilidades pertencentes as instituições são fundamentais para o desenvolvimento das atividades. Principalmente se todo esse esforço tiver por amalgama conceitos como cooperação, o tecido organizacional ganha resistência e capacidade de integração. Muito além do que unindo órgãos públicos, o ideal ainda seria a possibilidade de agregar setores organizados da sociedade. Entretanto a presente pesquisa não pretende englobar este processo de participação da sociedade, deixando este desafio para estudos futuros.

Com já mencionado anteriormente, entretanto devido sua importância faz-se necessária sua menção, por mais que pareça senso comum a união de esforços quando do atendimento a vítimas de desastres, a possibilidade de trabalho integrado e cooperado é um desafio como ressaltam Souza e Maçadeiro, (2014, p. 69):

A dificuldade principal da atuação intersetorial é conseguir romper com as barreiras da comunicação. A atuação segmentada e desarticulada não consegue atender as expectativas da população, porém a ação intersetorial vai muito além de unir setores, mas cria uma nova dinâmica para o aparato governamental.

Durante a pesquisa, houve a percepção de que os autores referem-se a mesma necessidade de união, Oliveira (2006, p. 2), por exemplo afirma que “as redes são sistemas organizacionais capazes de reunir indivíduos e instituições, de maneira democrática e participativa, em torno de causas afins com atuações colaborativas que sustentam pela vontade e pela afinidade de seus integrantes.”

É notória a necessidade de valorizar, muito além das determinações administrativas contidas em documentos que recomendam o trabalho integrado de equipes, o desenvolvimento de um valor individual e pessoal do participante da rede, pois a possibilidade de fracasso na junção dos labores específicos é possível, tornando a formação e manutenção de redes colaborativas uma atividade complexa e desafiadora.

Todos os participantes das redes podem ser denominados de “atores”, são seus membros que fazem as redes de cooperação tomar corpo e provocar as mudanças no seu contexto, tudo como forma de tornar a ação cada vez mais efetiva e resolutiva para a vida dos cidadãos atingidos por desastres, ou ainda acolhidos em alguma política pública.

Cardoso, Alvares e Caulificar (2002, p. 8) ainda traz a seguinte abordagem:

As redes se caracterizam pela existência de relações de longo prazo entre seus integrantes. Em uma ‘rede’, o conjunto de organizações que a integra desempenha uma série de funções como se fosse um ente organizacional único (uma ‘quase-empresa’), ao mesmo tempo em que é preservada a independência formal dos integrantes. Nesse quadro, acentuam-se as relações de dependência, isto é, acentuam-se as interligações entre as organizações.

Observa-se que, quando da formação de rede um novo ente pode ser criado, com a capacidade de emprego de recursos e com a construção de estratégias próprias para o momento e “missão” para qual a rede foi criada. Considera-se de forma estratégica o fato de que, as organizações participantes não perdem suas características funcionais e administrativas, as relações horizontais e verticais da origem organizacional continuam a existir, como também os aspectos de chefia, todos são mantidos.

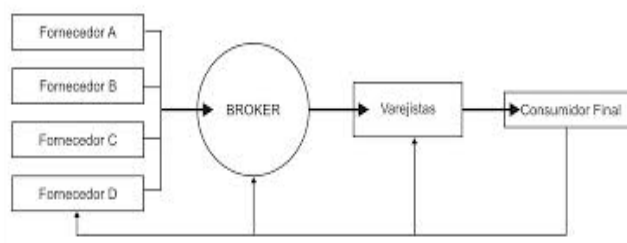
Apenas para um evento e sobre as orientações de uma agência central, para o fim a que se destina a formação da rede, acordos, ligações, compartilhamento de informações e materiais ganham um aspecto diferenciado do rotineiro, por vezes pouco usual.

Considera-se então, que cada agrupamento pode pôr fim ter um desenho específico, motivado por características dos membros que os forma, pela necessidade que originou ou mesmo pelas relações construídas anteriormente entre os atores designados para formar as ligações.

Quanto aos modelos atuais de organização de agências e formação de redes Quiná, Anderson e Einsteinio (2001 apud OLIVEIRA, 2006, p. 4), identificam cinco formas de organizações em rede, sendo elas “infinitamente plana, invertida, teia de aranha, aglomerada e raios de sol”.

O modelo infinitamente plano sugere um tipo de organização em rede, onde os elementos de ligação, denominado nódulo, operam independentemente, sem a necessidade de intensa comunicação frequente entre todos, requerendo um agente central que irá desempenhar o papel de fornecedor e controlador de informações (OLIVEIRA, 2006).

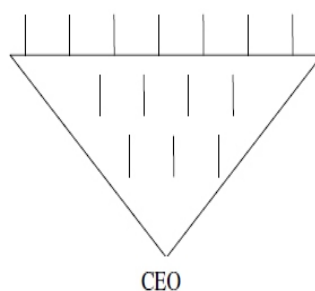
Figura 1 – Modelo de rede Infinitamente Plana



Fonte: Quiná, Anderson e Einsteinio (2001 apud OLIVEIRA, 2006)

O modelo de rede invertida trabalha com foco principal de intelecto a partir de cada membro formador de nódulos, sendo que as atividades e mudanças estão exatamente em cada nódulo, pois, os profissionais existentes são autônomos e autossuficientes (OLIVEIRA, 2006).

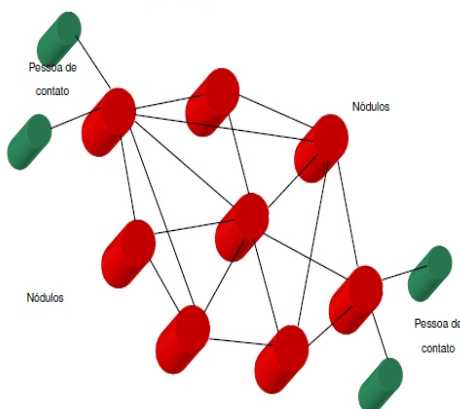
Figura 2 – Modelo de rede invertida



Fonte: Quiná, Anderson e Einsteinio (2001 apud OLIVEIRA, 2006)

Ao analisar o modelo de organização denominado de teia de aranha é possível reconhecer uma estrutura de rede segura e autônoma. Nesta forma, há hierarquia interferente ou nódulo central que funciona exclusivamente como elaborador e emissor de ordens, assim o ponto que se define como referencial de conhecimento está altamente distribuído entre seus membros e agências. O grande motivador de criação de junções desse modelo são as atividades do tipo projetos ou um problema que requer a íntima interação entre o máximo de nódulos, pois estes possuem conhecimentos e habilidades especiais necessários para a operação. Este modelo é uma das formas mais viáveis para a formação das redes para atividades do GRAC, pois na falta ou até mesmo na impossibilidade de comunicação da rede com um órgão central gestor (agência líder), os objetivos traçados e as operações determinadas, continuam sendo executadas, ou seja, as ações de resposta aos desastres continuam sendo executadas mesmo sem o acompanhamento direto da agência central (OLIVEIRA, 2006).

Figura 3 – Modelo de rede teia de aranha



Fonte: Quinn, Anderson e Finkelstein (2001 apud OLIVEIRA, 2006)

Já a organização tipo aglomerada traz consigo alguns elementos de semelhança com a rede de teia de aranha, considerando que o conhecimento de cada grupo ou nóculo pode ser transportado de um para outro. Entretanto as informações e conhecimento estão nos ditos aglomerados e não obrigatoriamente nas instituições que formam os nóculos. Por vezes equipes são formadas dentro das organizações para permitirem a ligação de umas com as outras, e não pelo meio de ligações diretas, rápidas e ágeis. Muito do que se necessita para a solução do problema é construído em conjunto e não somente aplicando o conhecimento e legislação preexistente em cada organização. Necessita de muito trabalho em equipe, suas conclusões são sólidas, mas oriundas de um trabalho lento e mais meticuloso (OLIVEIRA, 2006).

Figura 4 – Modelo de rede aglomerada



Fonte: Quinn, Anderson e Finkelstein (2001 apud OLIVEIRA, 2006)

Por fim, encontra-se a organização definida como raios de sol, percebida como a que mais se assemelha a rede atual utilizada pela SDC para administrar o GRAC. Para Oliveira (2006, p. 6) “nesta forma de organização, o local de intelecto está dividido. O centro é a essência da competência intelectual e os nódulos, que são unidades de negócios separados, são o local de conhecimento especializado [...]”

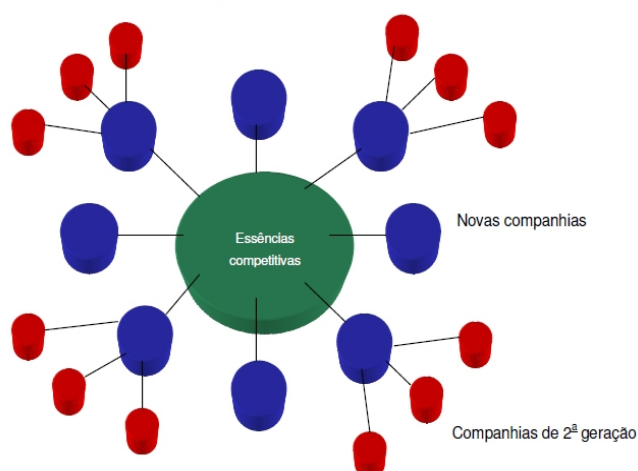
Este modelo definido por Oliveira (2006), traz uma figura central que possui maior informação sobre o assunto, bem como nas ligações secundárias os nódulos que detém conhecimento e expertise sobre áreas muito técnicas e especializadas.

O desenho de rede do tipo raio de sol, pode exemplificar o conceito hoje presente na reunião de agências para a resposta aos desastres. Um ente central que costura, direciona e estimula o serviço necessário, um organismo de visão sistêmica sobre a complexidade da gestão dos desastres, que constrói objetivos interdisciplinares, comuns e complementares para a solução das emergências.

O problema reside no fato de que, quando se perde o contato com o ente central, como os nódulos são pouco desenvolvidos para a visão mais ampla dos desastres, as várias necessidades que surgem nas emergências podem não serem atendidas.

Observa-se, portanto, que a perda de contato pode ter origem na baixa capacidade de gestão múltipla do seu representante, a rotatividade da figura do gestor ou mesmo a perda de contato para repassar as informações devido a destruição de sistemas de comunicação, pois as atividades são desenvolvidas na presença de cenários impactados por eventos extremos, ou na iminência que eles ocorrerem.

Figura 5 – Modelo de rede raio de sol



Fonte: Quinn, Anderson e Finkelstein (2001 apud OLIVEIRA, 2006)

3.2.2 A formação de redes e o capital social

Foi possível observar no capítulo anterior que o Estado deve ter por estratégia a formação de redes, tendo por composição diversos de seus órgãos. Essa estratégia se faz necessária para permitir que uma série de recursos sejam disponibilizados de forma simultânea para o atendimento dos atingidos por desastres.

Este arranjo de desejo interssetorial e multidisciplinar, na verdade pode ser avaliado como o capital social da SDC, ou mesmo, de forma mais abrangente, da própria estrutura global do executivo estadual. Lazzarini (2008, p. 14) observa que, “o posicionamento de indivíduos e firmas em rede constitui o capital social que permite acessar recursos com impacto positivo sobre seu desempenho”.

A resultante do impacto de um evento adverso severo sobre uma região vulnerável, pode ocasionar toda sorte de emergências e efeitos danosos, queira aos indivíduos, seu patrimônio ou mesmo ao meio ambiente.

Um grande número de operações de salvamento, atendimentos emergenciais, acolhimento de atingidos, fornecimento de alimentação, etc... são necessários nesses eventos.

Grande parte de todos esses movimentos devem ser realizados de forma simultânea, exigindo um grande esforço de gestão integrada e de atividades que se complementam umas às outras.

Reside exatamente na capacidade de gestão desses fatores, a força das redes e seu capital maior. Lazzarini (2008, p. 65) refere que “ sejam relações de curto ou longo prazo, elas nos permitem criar e mobilizar capital social, recursos que se inserem na nossa rede de relacionamento”.

O segredo do sucesso no processo de administração do caos, está relacionado com os fatores que agregam valores na gestão do evento.

Tão grande será a capacidade de Santa Catarina enfrentar desastres, quanto maior for sua estratégia de somar e focar recursos em suas ações. Entretanto, a capacidade de reconhecer a importância do tema e de seus desdobramentos dentro das instituições, está relacionada com o quanto os indivíduos e suas organizações singulares se identificam com o assunto.

Muitas vezes, o segredo da associação, está na necessidade de uma reengenharia das relações setoriais. Surge a necessidade de modificar as regras de prestação de serviço público, da forma usual cotidiana para uma pouco conhecida e inusitada para a maioria dos atores.

Nesse contexto de rede, a criatividade e a compreensão são mais importantes que a certeza e a predição. As redes, no universo de mudanças, surgem como uma linguagem de vínculos, das relações sociais entre organizações que interagem mediadas por atores sociais que buscam entender de maneira compartilhada a realidade social. São formas de agir que privilegiam os sujeitos, que, de maneira interativa, apropriam-se do conhecimento dos problemas sociais e de sua solução. Nas redes os objetivos, definidos coletivamente, articulam pessoas e instituições que se comprometem a superar de maneira integrada os problemas sociais. Essas redes são construídas entre seres sociais autônomos, que compartilham objetivos que orientam sua ação, respeitando a autonomia e as diferenças de cada membro. Daí a importância de que cada organização pública — estatal ou privada — desenvolva seu saber para colocá-lo de maneira integrada a serviço do interesse coletivo (JUNQUEIRA, 2000, p. 39).

Este assunto nasce e se fortalece, na verdade, por meio da busca do aperfeiçoamento profissional individual. Como pode ser observado no início desta pesquisa, essa capacidade de identificação sobre o tema e seus desdobramentos, aplicabilidades e responsabilidades pode ser tratado como o capital humano das diversas agências públicas.

O conhecimento sobre operações em desastres, atividades preventivas e tantas outras nuances dessa ciência, tem ligação direta com a necessidade dos profissionais individualmente e no âmbito de suas organizações, conhecerem as atividades específicas que fogem da normalidade diária de prestação de serviços e da operação das políticas públicas dos períodos de normalidade.

A experiência mostra que, os afazeres e obrigações diárias dos servidores de pastas da área executiva do governo, que não se reconhecem como atores dos cenários de desastres descritos, não desenvolvem percepção individual necessária para a busca do conhecimento pessoal sobre o assunto.

Pode-se afirmar que outros fatores da esfera administrativa colaboram para a dificuldade de foco no tema. Diretores, secretários e demais funcionários em cargos de liderança, com forte pressão política para ações resolutivas de suas pastas, já não conseguem ter a agilidade esperada na solução da demanda diária, quem dirá dispor de tempo e energia para agregar conhecimento e habilidade em atividade diversa desconhecida do seu labor.

Por esta realidade passa o desafio de construir e aumentar o referido capital maior, ou seja, o capital social:

A expressão capital social é assim expressada porque origina riquezas, não através de relações comerciais ou econômicas, mas através da tessitura social, dos relacionamentos que acumulam conhecimentos. Capital social “expressa basicamente a capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos (ARAÚJO, 2003, p. 10).

Observa-se então que, a ampla capacidade de responder aos eventos destrutivos transpassa o conhecimento individual, na verdade, está contida na capacidade de associar, de formar redes, somando e agregando toda a sorte de especialidades e recursos.

É o capital social concebível como uma série de recursos disponíveis para indivíduos decorrentes da sua participação em redes sociais (LIN, 2001; COLEMAN, 1988; 1990; BOURDIEU, 1986 apud GARCIA; MEDINA, 2011).

Os recursos disponíveis em redes pode melhorar o resultado da ação dos atores que pertencem a essas redes de duas maneiras: primeiro fornecendo informações valiosas sobre as necessidades do mercado e sobre as oportunidades diferentes para esses atores; segundo, reforçando identidade, reconhecimento e confiança necessária para manter a saúde física e mental desses atores (GARCIA; MEDINA, 2011, p. 5)

Avalia-se então as funções positivas da associação para a realização das tarefas múltiplas. Na incapacidade de um único ente deter todo o conhecimento e recursos, está na associação a capacidade de conectar equipamentos e conhecimentos diversos e dispersos, formando, direcionando e fortalecendo o capital social. Coleman (1990 apud GARCIA; MEDINA, 2011), afirma que o capital se dá somente com o estabelecimento de nós fortemente interligados.

A capacidade de Santa Catarina responder e recuperar-se dos desastres, reside na resistência de sua teia associativa, podendo também ser observada no conjunto formado de todos os seus recursos e conhecimentos sobre o assunto.

Observar então, a necessidade de, na busca das associações de especialidades, desenvolver o aspecto da confiança:

Confiança é a expectativa que nasce no seio de uma comunidade de comportamento estável, honesto e cooperativo, baseado em normas compartilhadas pelos membros dessa comunidade. Essas normas podem ser questões de valor profundo, como a natureza de Deus ou da justiça, mas também compreende normas seculares, como padrões profissionais e códigos de comportamento. (FUKUYAMA, 1996, p. 41)

Para Fukuyama (1996, p. 42), o capital social reside na capacidade de indivíduos associarem-se, sendo que:

O tipo de capital social mais útil frequentemente não é a capacidade de trabalhar sob a autoridade de uma comunidade ou grupo tradicional, mas a capacidade de formar novas associações e cooperar dentro dos termos de referência que elas estabelecem.

Sobre esse aspecto que se tem a necessidade de desenvolver, muito além de planos formais de auxílio, um sentimento pleno e global de confiança, tanto na qualidade e objetivo dos motivos envolvidos na função do novo grupo, quanto no alto grau de confiança nas agências que o compõem.

Com o exposto, chega-se ao grande desafio da SDC, que é o de como preparar e desenvolver em cada indivíduo e instituição seus potenciais sobre as questões afeitas aos desastres, para posteriormente unir todo esse conglomerado numa só rede, cooperativa e se possível interdisciplinar.

Esse conjunto de fatores revela ainda a necessidade de, na construção e aprimoramento do capital social, a busca e o reconhecimento da intersetorialidade, assunto esse que passa a ser abordado.

3.2.3 A intersetorialidade na formação das redes

O serviço público é formado por um grande número de entidades que prestam um complexo conjunto de distintas atividades. Para cada área específica, além de legislação pertinente e aparelhamento específico, tem-se a necessidade de conhecimentos especializados.

Quando da oferta de serviços públicos, pela modalidade de políticas públicas é certo de que, seu sucesso reside na capacidade de associar e respeitar os diversos “saberes” contidos nas instituições e seus representantes, porém o foco deve e precisa ser o do atendimento integral ao usuário. Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997, p. 21) observam que “essa lógica de operação do Estado responde melhor à especialização do saber e às corporações profissionais do que às necessidades e expectativas da população à que as ações e serviços se destinam”.

Nessa perspectiva, Souza (2014, p. 6) ainda define que a intersetorialidade é uma necessidade: “para a administração pública, ela é vista como abordagem qualitativa, do tipo descritiva, sendo uma forma de otimizar recursos humanos e financeiros [...]”

A intersetorialidade tem na otimização um de seus atributos positivos, sendo a capacidade de utilizar os recursos de forma inteligente, econômica e equilibrada.

Como reflexo de um espelhamento das estruturas verticais de governo entre as esferas federal, estadual e municipal, a oferta e prestação de serviços é feita ainda de forma segmentada, tratada como se fossem setores distintos e isolados.

As estruturas setorializadas tendem a tratar o cidadão e os problemas de forma fragmentada, com serviços executados solitariamente, embora as ações se dirijam à mesma criança, à mesma família, ao mesmo trabalhador e ocorram no mesmo espaço territorial e meio ambiente. (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p. 22)

Esse tipo de entendimento do serviço público tem por resultado, um serviço muitas vezes incompleto, Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997, p. 22) identificam que “a ação

departamentalizada conduz a uma atuação desarticulada e obstaculizam mesmo os projetos de gestões democráticas e inovadoras”.

Na dificuldade de ver o cidadão de forma integral, os prestadores de serviço acreditam que toda ação pública pode ser considerada completa, necessária e suficiente para atender as necessidades apontadas. Neste sentido Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997, p.23) apontam que “torna-se muito difícil, com esse modelo de operação fragmentado, promover condições de inclusão social que não passem por itens isolados, mas por um conjunto de direitos relacionados entre si”.

Fator este determinante, e que pode ser percebido, na construção da intersetorialidade, pois é uma condição que se busca quando da construção das redes amplas para somatório operativo nas atividades de atendimento. Esse conjunto reunido reflete o capital maior de operação governamental, podendo ser nomeado também de capital social. Porém, o próprio conceito de capital social ainda gera dúvidas e controvérsias, sobre isso escreve Serafim (2014, p. 1):

Capital social (KS) é um dos conceitos mais controversos e multidisciplinares dos últimos anos nas ciências sociais. Utilizado nas mais diversas áreas e campos do conhecimento – sociologia, desenvolvimento econômico, saúde e políticas públicas – ainda não há um consenso claro sobre o alcance de seu uso científico. Apesar disso, pesquisas e aplicações do conceito estão em curso, havendo um crescimento contínuo de publicações que o abordam e o utilizam como arcabouço teórico. De maneira geral, KS parte da premissa que ‘os relacionamentos importam’ na criação de possibilidades de obtenção de benefícios referente à informação, poder, prestígio e desenvolvimento individual e da comunidade. Trata-se da qualidade e da quantidade de nossas conexões sociais e de como e quando o indivíduo ou o grupo ganha com tais conexões ou, dito de outra forma, refere-se à mobilização de estruturas das relações sociais para facilitar a ação individual ou social.

Constata-se então, a característica multidisciplinar e multisetorial que o tema tem na sua origem, pois, as ações intersetoriais devem ser superiores a simples reunião de disciplinas alinhadas por objetivos comuns.

A intersetorialidade no campo das políticas públicas significa a integração dos diversos setores que tratam de diferentes políticas no atendimento das necessidades expostas por seus usuários. A intersetorialidade não nega a setorialidade, busca reconhecer os conhecimentos específicos de cada setor e conjugá-los em direção à síntese do conhecimento.

Tratar as políticas públicas apenas de forma setorializada é, em parte, reflexo da fragmentação da divisão do trabalho em diversas instâncias e está relacionada ao modo de produção do conhecimento que tende a ser fragmentado. Para superar a divisão do trabalho em diversas especializações, é necessário o esforço de um olhar sobre a complexidade que envolve as expressões da questão que, aqui, pode ser chamada de socioambiental.

O entendimento presente para o estudo é que a prevenção e respostas aos desastres é um tema transversal e por isto pode combinar ações setoriais e intersetoriais, visando superar riscos de desastres por meio de uma ação transformadora, que permita alcançar uma melhor relação homem-natureza (NÉLSIS, 2012, p. 67).

O grande desafio nesse campo está em conseguir casar modelos de gestão, formas de pensar distintos, por vezes contrários, pois segundo Sposati (apud NÉLSIS, 2012, p. 69), “a intersetorialidade não pode ser considerada antagonica ou substitutiva da setorialidade. A sabedoria reside em combinar setorialidade com intersetorialidade, e não em contrapô-las no processo”. Ainda acrescenta que a intersetorialidade não é algo absoluto ou por si só positivo e que sua aplicabilidade dependerá dos objetivos institucionais e das estratégias para atingi-los, podendo ser a intersetorialidade destas estratégias.

Sobre a busca pela intersetorialidade à uma grande área por ser enfrentada e por vezes vencida:

Não é apenas um campo de aprendizagem dos agentes institucionais, mas também como caminho ou processo estruturador da construção de novas respostas, novas demandas para cada uma das políticas públicas. Com isto, um novo resultado pode ser produzido, voltado para as possibilidades de inclusão e de extensão do reconhecimento da cidadania e do direito à cidade para todos. (SPOSATI apud NÉLSIS, 2012, p. 70)

Porém, muito mais que a junção de atividades e saberes técnicos, o desafio do trabalho intersetorial também possui vertente política e de gestão institucional.

[...] a intersetorialidade pode ser analisada no âmbito da decisão política, dos arranjos institucionais e da dimensão técnica operacional da política. Transformar a intersetorialidade em eixo estruturador das intervenções públicas é um desafio que, de um lado, se deve ao modo histórico com que a administração pública se organiza. Ou seja, estruturas verticais e setorialmente demarcadas ao longo de linhas de competência profissionais que se cristalizam, inclusive, em corporações de especialistas. (NÉLSIS, 2012, p. 71)

Importante ressaltar que a intersetorialidade não deve ser confundida com uma simples oportunidade de flexibilizar, ou até mesmo fragmentar as políticas públicas de assistência as comunidades, mas sim a resposta a todo um contexto diferenciado:

[...] no qual os sistemas técnicos especializados e as estruturas fortemente hierarquizadas e verticais são confrontados com novos objetivos e demandas políticas e sociais, novas temáticas e novos segmentos da população, que demandam uma remodelagem das velhas estruturas organizacionais, exigindo novas respostas organizativas. A intersetorialidade precisa ser construída por meio da introdução de mudanças nos processos de trabalho, no planejamento e na gestão das políticas públicas. (BRONZO; VEIGA apud NÉLSIS, 2012, p.71)

Nélsis (2012) acrescenta que, quando alterações são determinadas e executadas por determinação de grupos gestores ou até mesmo de um modelo imperativo quando da organização e administração de uma rede, se a nova ordem se dá do topo para a base operativa, podem não ser bem recebidas pelo corpo técnico organizacional. Isso se dá, pois pode desestabilizar zonas de conforto, promover o uso compartilhado das informações e do conhecimento, ou seja, de saberes que muitas vezes são utilizados como meio de promover a autovalorização em climas organizacionais inseguros do ponto de vista empregatício, da

competitividade e do individualismo. Entretanto, quando seguem um fluxo contrário, da base técnica em direção aos administradores, podem servir para implementar no interior das organizações culturas de trocas, complementação e melhor aplicação do conhecimento interdisciplinar.

Esse seria então o impacto desejado na gestão dos desastres, quando as questões tratadas e planejadas durante as operações podem transcender da rede para o sistema interinstitucional, propiciando modificações significativas na forma de ver e tratar as associações setoriais durante as operações conjuntas de resposta aos desastres. Assim sendo, respeita-se todo o saber e ritos setoriais, são unidas as expertises em processos multisetoriais, como busca-se a intersetorialidade para a completa realização das tarefas e o atendimento integral aos afetados por desastres.

Conclui ainda Nélsis (2012, p. 72) que, “contudo, se o mesmo não atinge a alta cúpula da empresa, corre o risco de se tornar fadada a uma prática intraorganizacional, realizada de acordo com a vontade e disponibilidade dos técnicos e não avançar em direção a um contexto interorganizacional”.

Por motivos como os acima descritos, constata-se que ainda existe um longo caminho a ser descortinado no campo da intersetorialidade, porém a própria legislação de Proteção e Defesa Civil já traz indícios da visão intersetorial, quando apresenta na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/2012), em seu Art. 2o, onde estabelece que é dever dos três entes federados adotar medidas de redução de riscos de desastres. Além destas responsabilidades comuns aos três entes federados, citadas no Art. 9, observa especificamente que cabe aos Estados:

- I - Executar a PNPDEC em seu âmbito territorial;
- II - coordenar as ações do SINPDEC em articulação com a União e os Municípios;
- III - instituir o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil;
- IV - identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os Municípios;
- V - realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, em articulação com a União e os Municípios;
- VI - apoiar a União, quando solicitado, no reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública;
- VII - declarar, quando for o caso, estado de calamidade pública ou situação de emergência; e
- VIII - apoiar, sempre que necessário, os Municípios no levantamento das áreas de risco, na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil e na divulgação de protocolos de prevenção e alerta e de ações emergenciais (BRASIL, 2012b).

A referida Política já dá em seu texto nítidos sinais de que a mesma deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente,

mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável, demonstrações claras da intersetorialidade nos assuntos inerentes a Proteção e Defesa Civil.

Também, quando em suas diretrizes adota o conceito de bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres, por si só aponta a extrapolação dos limites políticos administrativos municipais e põe a figura do Estado como um ente de fundamental importância nesta relação, indicando a necessidade um modelo integrador de gestão, tendo nítida necessidade da aplicação intersetorial, até mesmo nos processos políticos e de gestão territorial. Com isso aponta a necessidade de valer-se de ferramentas pouco usuais, até mesmo inovadoras, para o processo de tomada de decisão.

Apesar de todos os esforços de reunião e junção das políticas públicas na busca de um trabalho mais integral, Nélsis (2012, p. 145), refere que:

Como síntese do eixo temático Prevenção e Respostas aos Desastres – Plano Operacional, analisado com o auxílio dos indicadores decisão política e dimensão técnica operacional, conclui-se que as ações e/ou projetos atuais pouco estimulam a intersetorialidade das políticas públicas na prevenção e respostas aos desastres. Do ponto de vista da decisão política, a intersetorialidade mostra-se pouco presente. A criação do GRAC com características multissetoriais não supre a demanda existente nesta área e nem a proposta da intersetorialidade que resume-se na institucionalização do Grupo. Da perspectiva técnica operacional, a intersetorialidade das políticas públicas apenas avançará se encontrar um momento favorável e estimulador. Do contrário, permanecerão atendendo demandas do cotidiano e mantendo o status quo.

Revela-se então que, as ações para responder aos desastres possuem complexas e diversificadas características. O evento natural extremo, quando impacta sobre cenário vulnerável, traz em sua esteira uma resultante severa de todo tipo de dano e prejuízo. O que leva a atingir o cidadão de forma muitas vezes irreparável e com necessidades variadas e complexas. A experiência mostra que, do socorro das vítimas ao retorno da atividade cotidiana, um conjunto enorme de atividades necessitam serem desencadeadas. O tratamento dessas soluções de forma isolada e desarticulada, nunca encontrará a satisfação necessária e esperada.

A ação intersetorial surge como uma nova possibilidade para resolver os problemas que incidem sobre uma população em um determinado território. Esta é uma perspectiva importante, porque aponta para uma visão integrada dos problemas sociais e também para a sua solução. A intersetorialidade incorpora a ideia de integração, de território, de equidade, enfim, dos direitos sociais. É uma nova maneira de abordar os problemas. (JUNQUEIRA, 2000, p. 42)

Ressalta-se então, a necessidade da junção dos saberes, da união dos esforços, e principalmente a visão da integralidade na execução das tarefas das agências do poder

executivo, sendo a busca pela intersectorialidade estratégia fundamental para o novo gestor público.

A contemporaneidade, em função das grandes mudanças e transformações por que tem passado a sociedade, exige que as políticas de gestão pública adaptem-se a essa nova realidade. Isso significa integrar potencialidades, respeitando características e particularidades, adotar a intersectorialidade como princípio de gestão. O conceito de intersectorialidade rompe com a centralidade, de forma a reestruturar a máquina administrativa para alcançar maior eficácia nas ações previstas. (SANTOS; DIAS, 2012, p. 119)

Nélsis (2012, p. 167) acrescenta que:

[...] a discussão sobre a intersectorialidade exige uma abordagem que busque a apreensão de diversos aspectos da realidade, o que implica considerar não somente os aspectos legais, institucionais, mas também políticos, econômicos, sociais e culturais existentes e que se refletem nas relações sociais e na gestão pública.

Até o momento, o termo “rede intersectorial” sugeri uma ideia de articulação, conexão, de formação de vínculos, até mesmo um conjunto de ações que se complementam, formados muitas vezes por relações horizontais entre parceiros, mas que explora uma determinada interdependência no fornecimento de serviços, isso tudo para garantir uma integralidade de atenção aos segmentos sociais vulneráveis, ou mesmo em situação de risco.

Mais do que ações compensatórias, o serviço intersectorial e articulado em rede, busca um modelo de gestão mais flexível, adaptado as necessidade e tendências atuais, capaz de articular-se e integrar-se aos mais diversos níveis de exigências trazidos pelo impacto dos desastres. Para que isso aconteça e que as redes intersectoriais se formem, se mantenham e se fortaleçam, são necessários a adoção de estratégias e o respeito aos fatores que os elementos setoriais buscam quando se relacionarem. É sobre esse assunto que o capítulo seguinte irá abordar.

3.2.4 Os fundamentos para a manutenção das redes

Até o momento, foi possível observar que a prestação de serviços públicos passa por uma grande incitação. Conhecer a realidade da população para aplicar um “design” mais adequado de suas atividades, atender o cliente buscando sua integralidade, e associar-se permitindo assim a junção de políticas públicas para a realização de tarefas mais completas e simultâneas.

As dificuldades encontradas, as mudanças ocorridas, desde a década de 1980 o país se transforma, as redes públicas de cooperação, não são a solução de todos os problemas sociais, ambientais, entre outros, existem barreiras, para que uma rede funcione os atores devem estar em sintonia, e isso algumas vezes não acontece, e provoca o fracasso, e os projetos não avançam, seja por questões pessoais, financeiras, em principalmente pela falta de sintonia entre os atores envolvidos. A

criação e estruturação na gestão das redes impõem grandes desafios administrativos, que envolve inúmeros fatores, como negociação, tomada de decisões, enfim são obstáculos que todos devem estar cientes que enfrentarão no decorrer das atividades a ser desenvolvidas pelas redes de cooperação. (SANTOS, 2011, p. 17)

Sobre o grande desafio que é desenvolver a percepção dos gestores e servidores, e a importância da formação de redes intersetoriais para colaboração, cita Teixeira (2002, p. 2) que “a gestão de redes, está longe de ser algo simples, o que tem implicado, muitas vezes, no fracasso de programas e projetos sociais, apesar das boas intenções dos atores envolvidos.”

Importante lembrar que grande parte dos setores públicos tem suas tarefas voltadas para a solução segmentada dos problemas, e reside exatamente nisso a impossibilidade de serem os serviços resolutivos. Perde-se muitas vezes do foco, do que acreditasse ser o objetivo do serviço público. Sobre esse enfoque, Santos (2006, p. 13) traduz de forma clara qual objetivo da gestão pública: “os fins da gestão pública resumem-se em um único objetivo: o bem comum da coletividade administrada”. Toda atividade do gestor público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o gestor se afasta ou se desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não instituiu a gestão senão como meio de atingir o bem-estar social.

Indiscutivelmente, em uma primeira análise, parece residir na formação de redes a solução de parte da necessidade de suprir eventuais deficiências do aparelhamento governamental executivo para atendimento as emergências e desastres.

Nesse momento, da necessidade de união de esforços que, o servidor público tem posto à prova sua capacidade de articulação. Muito mais do que um agente de execução, o sucesso das atividades das redes formadas, pode estar na destreza de mediação dos gestores.

Nas redes, o administrador assume o papel de mediador, que deve propiciar as condições para a interação bem-sucedida dos atores e a efetividade dos seus projetos, deixa de ser um fazedor e cumpridor de planos, para ser um negociador, aberto ao diálogo, capaz de incentivar e apreender as múltiplas leituras da realidade e as alternativas de ação” (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p.26).

Encontra-se aí, uma primeira característica para os membros de uma rede de colaboração trabalharem conjuntamente, a capacidade de mediar suas necessidades e responsabilidades institucionais. Sobre a afirmativa Teixeira (2002, p. 27), registra:

Para criar e manter uma estrutura de redes existe algumas regras administrativas fundamentais, que está no processo de negociação e geração de consensos, estabelecimento das regras de atuação, distribuição de recursos e interação, criação de mecanismos e processos coletivos de decisão, prioridades e acompanhamento.

O autor utiliza-se de estudo que identifica os atributos reconhecidamente necessários para a formação das redes, os fatores reconhecidos que são compartilhados entre membros que buscam a associação em rede das agências públicas.

Rovere (1999) propõe uma sequência de etapas para o aprimoramento dos vínculos e que estão relacionadas aos valores que os sujeitos atribuem às relações estabelecidas na rede.

Quadro 1 - Valores para estabelecer as redes

Etapa	Ações	Valor
1. Reconhecimento	Reconhecer a existência do outro, sua posição na rede	Aceitação
2. Conhecimento	Conhecer o outro, o que faz, suas preferências.	Interesse
3. Colaboração	Prestar ajuda esporádica	Reciprocidade
4. Cooperação	Compartilhar tarefas e recursos.	Solidariedade
5. Associação	Compartilhar objetivos e projetos	Confiança

Fonte: Rovere (1999, p. 25).

É possível observar que Rovere (1999) aponta uma série de “ações” que acabam por serem necessárias para que uma rede seja formada e mantida. Quando as referidas ações existem, são respeitadas e instigadas pelos gestores participantes, surge um quadro de respeitabilidade e aceitabilidade entre os protagonistas, neste momento é possível reconhecer a importância e também a seriedade com que a rede está sendo construída e sustentada.

Importante observar que, as ações são acompanhadas de “Valores”, e também num crescente de “Etapas”. Esse conjunto descrito por Rovere (1999) busca apontar o constructo de relações que quando estabelecidas e atendidas, tendem a fortalecerem as relações entre os participantes das redes.

Ainda Rovere (1999, p. 76) referencia que, quando “compartilhamos objetivos e projetos”, se está procurando desenvolver a “Confiança”.

Sobre a confiança Singer (2003, p. 2) acrescenta que quando “depositamos confiança em certos indivíduos por que achamos que sabemos que agirão de forma favorável a nós, quando a ocasião ou a necessidade ocorrer.”

Então, quando parceiros e instituições passam a possuírem alto grau de confiança nas agências membros da rede, referindo dessa maneira o quão ela tornou-se simbólica para todos, têm-se a rede na sua forma mais durável e eficiente.

Todo esse arranjo de possibilidades, quando da formação dos nós e enlaces de ligação entre as partes, pode exigir que uma das agências seja utilizada por referência, na condução da

criação dos objetivos comuns e até mesmo da construção das relações entre as partes envolvidas.

A rede é um arranjo organizacional formado por um grupo de atores, que se articulam ou são articulados por uma autoridade - com a finalidade de realizar objetivos complexos, e inalcançáveis de forma isolada. A rede é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperada. O poder é fragmentado e o conflito é inexorável, por isso se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação. (MIGUELLETTTO, 2001, p. 48)

Ainda define Malmegrin (2011, p. 74) que, “toda rede é articulada em função de um objetivo comum, ou seja, para cooperar. Os atores e as organizações buscam articular parceria em número e qualidade capazes de realizar esse objetivo”, pois a elaboração destes durante a formação das estratégias de atendimento são fundamentais. A partir deles se reconhece o quanto de integração e compartilhamento será necessário existir, como define Migueleto (2001, p. 47):

Projetadas para alcançar objetivos complexos e compartilhados. São constituídas de relações horizontais, compatíveis à resolução de interesses coletivos, que necessitam do compromisso entre as partes e isso implica em uma nova estrutura de poder, relacionada à negociação das percepções sobre a realidade e à alocação dada aos recursos.

A cada novo momento, evidencia-se a importância de um órgão matriz, um nó centralizado e centralizador de ações, que direcione as necessidades do evento e as características do grupo:

Essas redes vêm sendo idealizadas com um formato organizacional democrático e participativo, no qual as relações interinstitucionais se caracterizam pela não-centralidade organizacional e não-hierarquização do poder, tendentes à horizontalidade, complementariedade e abertas ao pluralismo de ideias e à diversidade cultural. (SCHERER-WARREN apud MIGUELLETTTO, 2001, p. 54)

Por fim, O’Toole (apud MIGUELLETTTO, 2001), acrescenta que:

As organizações que se articulam em rede reconhecem que não podem alcançar determinados objetivos de forma isolada e necessitam somar seus recursos aos de outras organizações, como, por exemplo, informações, dinheiro, conhecimento, ou até mesmo, status, experiência e legitimidade.

Com respeito as teorias acima descritas, acreditasse ter os fundamentos naturais e iniciais, responsáveis pela criação dos enlaces necessários para a construção de um tecido governamental coeso e eficiente, para as causas de atendimento em desastres.

3.3 METODOLOGIA

A metodologia consiste em um passo a passo, com método específico e seus procedimentos técnicos para que se possa delinear a pesquisa, bem como alcançar os objetivos propostos.

A lógica adotada foi a de pesquisa dedutiva, que “consiste em um recurso metodológico em que a racionalização ou a combinação de ideias em sentido interpretativo vale mais que a experimentação de caso por caso” (BARROS; LEHFELD, 2013, p. 77). De forma simplificada seria o raciocínio que caminha do geral para o particular, neste caso o uso das redes intersetoriais de cooperação, temática oriunda da área da Administração, pelo Grupo de Ações Coordenadas.

Quanto aos fins a pesquisa se caracteriza como exploratória e descritiva. Exploratória, pois tem em vista expor o problema proposto, proporcionando “maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ” (GIL, 2010, p. 27). Já a pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou fenômeno (VERGARA, 2009).

Quanto aos meios de investigação, está se caracteriza como pesquisa bibliográfica e estudo de caso. A pesquisa bibliográfica é um “estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais [...]”, fornecendo instrumento analítico para fundamentação e desenvolvimento do estudo. No caso da presente pesquisa foram analisadas doutrinas teóricas e leis que tratam de casos gerais ou do texto legal sobre a formação do Grupo de Ações Coordenadas, referentes a temática proposta da formação de redes no serviço pública e a realidade do GRAC, para analisar a situação específica da existência dos fatores que compõem a formação de redes e sua manutenção, procedimentos adotados formalmente ou não pela SDC. Teve por foco condensar o que pensam os autores consultados sobre o tema proposto, para refletir sobre a atuação especificamente do GRAC e sua formação de rede possibilitando o aumento do capital social da SDC na resposta aos desastres em Santa Catarina.

Também se classifica como estudo de caso, pois este tipo de pesquisa segundo Vergara (2009, p. 44) “ é o circunscrito a uma ou poucas unidades, entendidas essas como pessoa, família, produto, empresa, órgão público, comunidade ou mesmo país. Tem caráter de profundidade e detalhamento. ”

Para subsidiar o estudo e trazer maior entendimento sobre o GRAC e como a rede intersetorial de cooperação pode atuar neste ambiente, utilizou-se questionário (APÊNDICE A) com perguntas objetivas, que solicitaram aos representantes que respondessem sobre suas ligações com as demais agências. A SDC identificou as instituições mais ativas em operações desde o ano de 2011 e com base nesse dado, passou-se a aplicar o questionário com as

referidas instituições. A coleta dos dados deu-se por meio de envio de questionário pela internet. Das dez agências consultadas, somente seis delas responderam, sendo que seus membros de ligação remeteram o questionário, preenchendo uma tabela apontando com quais outras intuições pertencentes ao GRAC elas se ligaram, para conseguir atender as missões específicas durante a resposta aos desastres. O resultado desse material será avaliado no capítulo que segue.

4 ANÁLISE E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO / RECOMENDAÇÃO

O presente capítulo se traduz no ponto cerne desse estudo, pois será apresentada todas as descobertas e verificações da realidade encontrada, para assim, fundamentar as possíveis propostas de melhorias ou manutenção das estratégias para a formação de redes na estruturação do GRAC da Secretaria de Estado da Defesa Civil.

Ao final serão feitas as propostas de intervenção e melhorias necessárias nas estratégias utilizadas no PAE de 2015 da SDC.

4.1 EXPLICANDO A REDE ENCONTRADA

Posterior a todas as fundamentações realizadas, serão analisadas as respostas contidas no questionário aplicado à Diretoria de Resposta aos Desastres da SDC.

A rede para atendimento aos desastres da SDC, inicialmente formada por trinta e duas instituições governamentais, como já mencionado, nos últimos anos necessitou ativar apenas dez, conforme observa-se no quadro 2.

Está ativação se dá pela motivação da necessidade do uso de recursos e conhecimentos técnicos afeitos individualmente a cada instituição participante, como indicado abaixo.

Quadro 2 - Acionamentos do GRAC de 2011 a 2015

Nº	Agência Âmbito Estadual	Órgão Pertencente	Motivo do Acionamento
1	Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC)	Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão	Operação de resposta – socorro a todos os tipos de vítimas apoio na assistência humanitária, e controle/combate a sinistros.
2	Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (PMSC)	Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão	Operação de resposta – apoio na segurança de abrigos e patrimonial, apoio na assistência humanitária.
3	Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação		Levantamento de dados dos beneficiários (desabrigados e desalojados), distribuição de IAH e aplicação de políticas públicas.
4	Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A (CELESC)		Restabelecimento do fornecimento de energia elétrica nas áreas atingidas.
5	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN)		Restabelecimento do fornecimento de água nas áreas atingidas. (das cidades clientes).
6	Delegacia Geral da Polícia Civil (PC)/	Polícia Civil - SC	Apoio aéreo para transporte de

	SAER – Serviço Aeropolicial		peças ou IAH.
7	Secretaria de Estado da Saúde		Operação de resposta – socorro e assistência a todo tipo de vítimas lesionadas e enfermas - SAMU, medicamentos/vacinas, serviço de triagem de pacientes.
	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de SC (EPAGRI) - Centro de Informações de Recursos Ambientais e de Hidrometeorologia de Santa Catarina (EPAGRI/CIRAM)		Monitoramento constante do clima/tempo e estimativa da evolução do evento durante a resposta.
9	Secretaria de Estado de Comunicação		Divulgação constante e compartilhamento das informações para a comunidade e autoridades.
0	Fundação do Meio Ambiente (FAT-MA);		Estiagem

Fonte: Elaborado a partir das respostas dos questionários aplicados pelo autor à SDC-SC.

Conforme apresentado no quadro acima, estas instituições são as que apresentam maior recorrência de acionamento para operações em desastres, desta forma, são as que formam a rede de resposta aos desastres da SDC, sendo dez agências em um campo organizacional estatal de trinta e duas.

Percebe-se que o motivo do acionamento destas dez agências, deva estar relacionado com as necessidades imediatamente apresentadas após o impacto de um evento adverso. Isso pode ser observado no campo “motivo do acionamento” do quadro 1. O nível de especialidade e recursos necessários para a resposta aos eventos, acaba por determinar a necessidade da presença ou não da maioria das instituições. As agências acionadas se fazem representar na rede, seja pela capacidade de colocar à disposição informações, conhecimentos técnicos, pessoal, recursos financeiros e materiais, como também por possuírem acesso a políticas públicas específicas ou ainda por suas possibilidades jurídicas.

Avalia-se ainda, se o não acionamento de outras instituições do GRAC pode estar relacionado ao pouco conhecimento sobre as estruturas e possibilidades destas. A demanda inicial advinda do impacto do evento, pode acabar por trazer inicialmente, atividades somente para algumas das agências. Entretanto a baixa participação nos eventos existentes, pode resultar um baixo reconhecimento da necessidade de preparação daquelas não envolvidas. Pode estar amparado nesse fator um baixo interesse sobre o assunto, uma deficiente capacitação que permita desenvolver o capital individual dos órgãos públicos representados, e

por fim, uma perda do capital social do Estado para as ações de socorro e assistência da população.

Surge então o questionamento sobre a real necessidade do GRAC, gerido pelo PAE da SDC, possuir tantas agências registradas, sendo que nos últimos cinco anos, das trinta e duas registradas no campo “Agências do Campo Estadual”, somente dez foram oficialmente acionadas para operações em desastres.

Afere-se que o fator de alto registro de instituições, no Plano de Ação Emergencial, encontra motivo nas relações setoriais do sistema especializado de governo.

Na busca de ações futuras em desastres, quando da necessidade de atividades especializadas, a exemplo do emprego de profissionais, equipamentos, legislação e políticas públicas específicas, o fato de ter-se o registro de inúmeras agências, de certa maneira transmite a ideia de que, uma grande rede está preparada para servir as necessidades das operações.

Infelizmente, o simples fato do nome destas agências constarem no plano, não transforma em garantia de sua participação imediata na agência, tão pouco sua efetividade nas operações em campo, muito menos em sua capacidade em poder participar e compartilhar informações e conhecimentos técnicos durante a elaboração de objetivos comuns para intervenção nas áreas impactadas.

A especialização de atividades, a pouca visão da integralidade no atendimento ao cidadão, o histórico da máquina pública em realizar suas atividades de forma setorial, mostra-se como um dos pontos de influência determinante para o possível baixo acionamento de instituições.

Entretanto, tem-se ainda mais forte as características de uma baixa interação e intersetorialização na prestação do serviço público em desastres, quando passa-se a observar os dados contidos no quadro 3.

No quadro abaixo, tem-se registrado as relações (enlaces) que cada instituição acionada pela SDC mantém com as demais trinta e duas qualificadas no Plano de ação emergencial. Da pergunta aplicada as instituições, solicitando-se apontar com quais instituições do GRAC se relaciona durante as operações de resposta aos desastres, encontrou-se respostas distintas, conforme demonstrado.

Quadro 3 - Ligações entre agências do GRAC

NR	Agência Âmbito Estadual	Ligação 01	Ligação 02	Ligação 03	Ligação 04	Ligação 05	Ligação 06	Ligação 07	Ligação 08
1	Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC)	SDC	-	-	-	-	-	-	-
2	Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (PMSC)	SDC	SSP	SECOM	CBMSC	DEINFRA	CELESC	EPAGRI	PC/SAER
3	Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação	SDC	-	-	-	-	-	-	-
4	Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A (CELESC)	Não informou	Não informou	Não informou	Não informou	Não informou	Não informou	Não informou	Não informou
5	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN)	SDC	CBMSC	-	-	-	-	-	-
6	Delegacia Geral da Polícia Civil (PC)/ SAER – Serviço aeropolicial	SDC	-	-	-	-	-	-	-
7	Secretaria de Estado da Saúde	Não informou	Não informou	Não informou	Não informou	Não informou	Não informou	Não informou	Não informou
	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de SC (EPAGRI/CIRAM)	Não informou	Não informou	Não informou	Não informou	Não informou	Não informou	Não informou	Não informou
9	Secretaria de Estado de Comunicação	SDC	-	-	-	-	-	-	-
10	Fundação do Meio Ambiente (FATMA)	SDC	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborado a partir das respostas dos questionários aplicados pelo autor.

O CBMSC referiu apenas ligar-se a SDC e que pode-se aferir que sua atitude pode ser considerada de isolamento quando da formação de uma rede, pois compõem a equipe somente ligado ao órgão central, o que demonstra que para suas atividades deve possuir autonomia interna suficiente. Liga-se ao centro com o intuito de receber informações gerais e compartilhar recursos, somente quando estes forem geridos pela agência que lidera a construção das estratégias. Ao compor a rede, já é um indicativo que reconhece a necessidade

de partilhar conhecimentos, equipamento e políticas setoriais, porém os demais participantes acabam por não desenvolver a confiança desejada nessa instituição.

Atitude igual surge na SST, PC/SAER e FATMA, quando ao responderem ao questionamento referiram-se apenas o contato com a SDC.

Entretanto, leitura mais dura pode ser feita sobre fato de que, mesmo contatados, alguns órgãos governamentais não deram devolutiva. Entende-se que pode ter origem num fraco entendimento da real importância de suas participações na agenda dos desastres, em um baixo comprometimento de seus representantes, ou ainda na sobrecarga diária de atividades, podendo até mesmo comprometer a capacidade preparatória e reativa dessas agências, esse aspecto foi revelado pela CELESC, SES e EPAGRI.

Com características mais amplas nos processos de ligação e formação de nós para a construção das redes, destaca-se a PMSC, registrando a efetiva ligação com demais órgãos componentes do GRAC, alguns deles já pertencentes ao grupo daqueles constantemente acionados, como a SDC (órgão central), SECOM, CBMSC, CELESC, EPAGRI e PC/SAER. Porém, dá-se ainda uma ligação com a SSP e DEINFRA. A ligação da PMSC com os primeiros órgãos justifica-se pelas mesmas questões operativas descritas no quadro 1, já as outras duas agências são contatadas devido ao caráter de coordenação central existente entre a PMSC e a SSP no campo da segurança pública, inclusive num possível aporte complementar financeiro para as operações, e com o DEINFRA quando da necessidade de compartilhar informações e recursos com o serviço de policiamento rodoviário.

Importante observar que, a não ligação múltipla interagências, favorecendo o surgimento da intersetorialidade não descaracteriza o GRAC como uma rede. Revela-se na pesquisa que existem modelos específicos de agrupamento, sendo o mais desejado para o GRAC, acredita-se ser o da “Teia de Aranha” definido por Quinn, Anderson e Finkelstein (2001 apud OLIVEIRA, 2006), pois a produção e detenção da informação encontra-se dispersa pela rede, em cada nó (agência) tem-se a construção do conhecimento global sobre o evento, além do respeito a expertise setorial a confiança mútua é construída. Nesse modelo a perda do contato com o órgão originariamente central é de pouco impacto, após traçadas as estratégias todo o grupo se relaciona integralmente (enlaces) e fluem ações mais interdisciplinares e intersetoriais.

Apesar da constatação da rede mais desejada, percebe-se que a rede desenvolvida pelo atual GRAC assemelha-se mais ao fenômeno descrito por Quinn, Anderson e Finkelstein (2001 apud OLIVEIRA, 2006) como sendo o “raio de sol”.

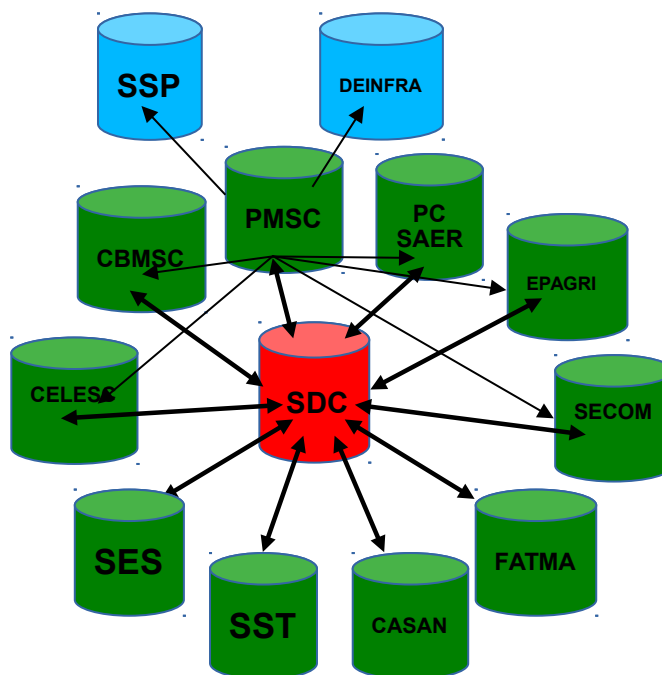
Neste modelo existe a predominância de um órgão central e centralizado, no caso do GRAC esse organismo é a SDC, ou mesmo a Diretoria de Resposta aos Desastres. Esta rede é descrita como sendo altamente especializada, pois permite que conhecimento seja reunido sobre o foco de um planejamento estratégico alinhador. No agrupamento raio de sol, têm-se atividades sendo realizadas de forma simultânea e organizada. Múltiplas agências estão engajadas para a solução das questões estabelecidas e priorizadas, porém o foco ainda é o da centralização das decisões e o risco potência do não atendimento integral do cidadão afetado.

No modelo “teia de aranha” existe uma dificuldade maior de acompanhamento e controle das atividades globais, pois todo o processo decisório está dividido e distribuído pelos diversos protagonistas. Este conjunto de enlaces parte do pressuposto que todos os participantes possuem desenvolvido capital individual sobre o tema, possibilitando tomar decisões de forma mais assertiva e ampla, sendo que o capital social desse desenho é amplamente desenvolvido.

Já no modelo “raio de sol”, o sucesso das atividades depende muito do quão desenvolvido para o tema é o órgão central. As atividades fiscalizatórias e de acompanhamento direto são mais possíveis, existe o acesso constante aos relatórios de atividades, que permitem uma checagem em tempo real dos objetivos pré-estabelecidos. Esse arranjo permite que as atividades de resposta aos desastres tenham sempre resultado satisfatório, pois acaba por nó central orientar, facilitar e direcionar as atividades técnicas de todos os outros nós participante. O sucesso depende diretamente da quantidade e qualidade dos enlaces dos nós periféricos com o central, sendo que a perda do contato do órgão gestor central com a rede, ou parte dela, põem em risco as operações. O capital social deste modelo é mais influenciado pelo capital individual da agência central e sua capacidade de estabelecer enlaces.

Na análise dos dados do quadro 3, tem-se o surgimento de uma figura híbrida de associação e a forma predominante é o modelo “raio de sol”, dando indícios, ainda que discreto, do aparecimento de uma rede do tipo “teia de aranha”.

Figura 6 - Rede formada pelo GRAC - SDC



Fonte: Elaborada pelo autor.

A análise da figura demonstra a SDC como nó central da rede e todos os enlaces feitos por ela são do tipo dupla ligação. Representados pela seta bidirecional, indica-se que tanto a SDC faz uso dos meios da instituição oposta, como compartilha seus conhecimentos e recursos com aquelas. Pode-se também entender a partir desse modelo de enlace que, o contato entre uma organização e outra só é possível a partir do nó central.

Entretanto, têm-se no estudo da PMSC o entendimento que, mesmo em uma rede predominantemente setORIZADA, é possível encontrar o conceito interdisciplinar, que poderá em momento futuro transformar-se na tão desejada intersectorialidade.

A PMSC, quando demonstra suas ligações múltiplas, indica que, necessita buscar em múltiplas agências, os recursos e conhecimentos pertencentes a cada uma delas. Seus enlaces demonstram que, para exercer suas atividades institucionais em desastres, precisa ligar-se a outras agências, a exemplo da SSP e DEINFRA, bem como ao CBMSC, SECOM, CELESC e PC/SAER, entretanto, seu enlace é demonstrado por ligações simples. O estudo não desenvolveu profundidade suficiente para explorar se a busca pelo apoio é recíproco, se um ente procura no outro a complementação de recursos para a execução de um plano global e completo. Dessa maneira, identificar-se-ia o surgimento de uma rede de ações intersectoriais.

Evidencia-se que todo esse arranjo de possibilidades cooperativas é também responsável pela formação do Capital Social do Estado de Santa Catarina, capitaneado pela Secretaria de Estado da Defesa Civil, para as operações de atendimento da população nos casos de desastres.

Por este motivo, no capítulo seguinte, explorar-se-á as proposições para a formação e manutenção de uma rede coesa e integrada, possibilitando o aumento do capital humano e social do GRAC, para finalmente ser reconhecido com uma rede intersetorial.

4.2 PROPOSIÇÕES PARA A FORMAÇÃO, MANUTENÇÃO E INTEGRAÇÃO DO GRAC

Nesse momento faz-se um relato de estratégias que podem ser adotadas pelo órgão central de gestão do sistema estadual de operações em desastres, a Diretoria de Resposta aos Desastres da SDC, para formar e manter coeso o GRAC, e com isso buscar a formação de redes, que integradas permitirão o início de ações com a intersetorialidade desejada.

As ações para serem verdadeiramente intersetoriais necessitam surgir totalmente integradas, elaboradas de maneira interdisciplinares e dependentes já em sua na origem. Muito além do que uma reunião de ações seccionadas de atividades realizadas por agência setoriais, a intersetorialidade acontece quando, a rede define e acredita que, somente com atividades conjuntas e globais é que o atendimento ao cliente se dará de maneira integral.

Busca-se então para isso a formação de uma rede pública de agências plenamente integradas entre si. Um conjunto de órgãos, representados por servidores com conhecimento individual desenvolvido para o tema (capital humano e individual), pois assim encontra-se reconhecedor dos saberes necessários para a gestão de desastres, passa esse profissional a ter maior capacidade de reconhecimento e ao mesmo tempo pré-disposição para a interação, dele para com outras instituições, quando em atividades conjuntas em redes formalmente estruturadas. Esse conjunto de fatores, essa reunião de especialidades focadas na gestão dos riscos e desastres é que acaba por formar e ampliar o capital social do Estado de Santa Catarina para a resposta aos desastres.

Entretanto, necessita-se, porém, a formação de uma rede plena e coesa, e para isso descreve Rovere (1999), que à necessidade de desenvolver atividades que permita surgir entre os membros de redes as “ações e os valores”, sentimentos esses que devem ser provocados por atividades programadas e estruturadas, para que participantes como do GRAC se reconheçam como peças importantes desse agrupamento e posteriormente que desenvolvam a mesma percepção para com os outros potenciais parceiros.

Para isso, devesse aplicar as estratégias de encontros formais, estruturados, programados e com agenda prévia, como a realização de reuniões mensais e no futuro bimestrais (o importante é a manutenção da periodicidade dos encontros), para que dessa forma propicie-se o surgimento dos valores de formação das redes.

A seguir, será apresentado as proposições para o desenvolvimento dos valores:

a) Reconhecer a existência do outro, sua posição na rede, busca-se desenvolver o valor da aceitação: Esse valor deve ser construído durante as reuniões do grupo em fase denominada de "Preparação para Desastres". Permitir que em tempo de normalidade, todos se conheçam e reconheçam uns aos outros como membros do GRAC. Com reuniões periódicas e agendadas, possibilitando que cada instituição discorra sobre sua estrutura e os entendimentos diversos sobre o tema, dessa maneira as agências participantes descobrem uma na outra, um parceiro em potencial.

b) Conhecer o outro, o que faz, suas preferências, desenvolve-se o valor interesse: Conhecendo cada agência em particular, surge a possibilidade de compartilhar informações e recursos. Recursos esses de grande relevância, pois em desastres futuros poderá auxiliar diretamente na execução dos objetivos diretos do evento, ou ainda no apoio de alguma agência setorial, quando da conclusão de suas metas. Tem-se assim o início de uma aproximação entre os setores, cada um passa a desenvolver um certo interesse sobre o outro participante. Linhas de afinidade pessoais, mais que institucionais, passam a ser desenvolvidas.

c) Prestar ajuda esporádica, acaba por desenvolver a reciprocidade: Mesmo que ainda de forma discreta no início das operações. Oportuniza-se que, mesmo em tempo de normalidade, as agências se apoiem mutuamente, em pequenas missões, dessa maneira inicia a construção de valores mais sólidos e robustos, importantes para as fazes seguintes.

d) Compartilhar tarefas e recursos, é o momento mais concreto para construir o valor da solidariedade: Afinal é exatamente isso que se espera dos participantes. A força e a capacidade de resposta aos desastres naturais, da estrutura de governo é exatamente proporcional a predisposição de suas agências compartilharem recursos. Quando assim o fazem exercem e praticam a verdadeira solidariedade, tem-se por um sentimento de identificação com o outro, que pode chegar ao ponto de fundir-se subjetivamente numa só pessoa e agrupamentos

interligados. Esse mutualismo é o que se chama de comportamento solidário, ou seja, ações de ajuda e apoio recíproco. A solidariedade-tipo sentimento, origina a solidariedade-tipo ação, e é esta última que tem significado políticos, social e econômico. A solidariedade decorre de afetividade e “só podemos ser solidários com pessoas ou agrupamentos de que gostamos”, como afirma Singer (2003, p. 4).

e) Compartilhar objetivos e projetos, desenvolvendo a confiança: Faz-se muito necessário o desenvolvimento da confiança entre os membros da rede, afinal tem-se a necessidade de confiar em instituições e seus representantes para poder compartilhar recursos e informações. Se os membros do GRAC têm o valor da confiança desenvolvido, seja pela estrutura em si, ao órgão que lidera a rede, ou ainda diretamente por alguma outra instituição ou pessoa, torna-se mais legítimo e natural o compartilhamento de recursos, dados e conhecimentos sobre o assunto.

Quando parceiros e instituições passam a possuir alto grau de confiança nas agências membros da rede, referindo dessa maneira o quão ela tornou-se simbólica para todos, têm-se a rede na sua forma mais durável e eficiente.

Sabe-se que os ritos legais, legislações e produção documental formal, supri a baixa confiança em ligações associativas, principalmente as de origem comercial, a exemplo das compras feitas pela internet, onde o simples fato de não conhecer pessoalmente os membros envolvidos nas transações, não impede a realização de ações de aquisição.

Porém, pela natureza a que se destina o GRAC e também pelo dinamismo imposto pelos desastres, as figuras de excesso formalizatório podem não emprestar a velocidade para as tomadas de decisões e construção de objetivos globais necessários.

Têm-se ainda outro fenômeno, todo o arranjo de possibilidades, quando necessita formar nós e enlaces de ligação, entre os participantes do GRAC, pode surgir que uma das agências seja utilizada por referência, na condução da criação dos objetivos comuns, na construção das relações entre as partes envolvidas e principalmente no acatamento das legislações que cada instituição membro do GRAC possui (legislações essas que não podem ser relaxadas, mesmo em tempo de desastre).

Esse seria o principal papel da SDC, ou de outra instituição que as demais tenham por ela desenvolvido afinidade e confiança.

Essa agência deverá provocar ações e desenvolver os valores necessários para a construção da rede, orientando sua criação e manutenção de atividades, assumindo formalmente como figura central de articulação. Não tendo por escopo a necessidade de

chefiar a todos os participantes, mas sim de orquestrar, liderar, costurar, incentivar um grande trabalho cooperado, tendo por estratégia a elaboração de objetivos comuns, alinhados com as fases dos desastres e as necessidades geradas a partir delas, bem como integrar todo o arcabouço de políticas públicas que se encontram à disposição. Esse cenário rico de possibilidades é que se constitui na célula inicial da formação das atividades intersetoriais.

Observa-se que a o GRAC, é representado por uma rede que possui uma agência central, sendo que na atual situação essa agência central possui por missão o desenvolvimento e manutenção de todos os enlaces necessários entre os nós que formam a rede. Isso acontece, pois, esse formato exige que um órgão tenha a responsabilidade de acompanhamento e fiscalização do alcance dos objetivos estabelecidos no atendimento ao desastre.

O modelo atual de agrupamento demonstrado pelo GRAC é na verdade uma rede de múltiplas agências que somam esforços de maneira multisetorial.

Futuramente, quando a intersetorialidade for uma realidade das políticas prestadas no serviço público, a rede da SDC poderá ter outro formato. Nesse momento, ainda cabe ao órgão central de defesa civil propiciar o desenvolvimento e reconhecimento de sua rede, articulando múltiplas agências, capacitando seus representantes e acompanhando e direcionando as ações de integração antes e durante o surgimento dos desastres.

Com essas orientações encerra-se os estudos feitos para apresentar os atributos que devem compor a estratégia da SDC para criar e manter coesa a rede de resposta aos desastres, durante as efetivas operações de socorrimento da população e outros tantos desafios característicos dos eventos naturais extremos.

5 CONCLUSÕES

Pelas várias possibilidades de abordagens, a presente pesquisa, poderia ser muito mais extensa de tratar de vários outros aspectos, se considerar as diferentes formas de estruturação de redes e suas características de ligação (formação dos nós e seus enlaces), bem como os fatores reais que esperasse encontrar na construção e operação de políticas públicas de maneira intersetorial.

Entretanto o estudo manteve-se na busca de resposta com o foco em “propor a formação do GRAC baseado na abordagem das redes de cooperação para o fortalecimento das ações intersetoriais de resposta aos desastres em Santa Catarina.

Para alcance de tal resposta o estudo iniciou-se com a descrição do histórico de eventos adversos e desastres de maior recorrência e que impactaram Santa Catarina dos anos de 1991 a 2012.

Ressalta-se que os números tabulados e apresentados pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, na publicação de seu Atlas Brasileiro de Desastres, revelam a dura realidade do Estado, despontando os casos de enxurradas e estiagem, como sendo os desastres mais recorrentes em Santa Catarina.

Está situação surpreende pelo fato destes eventos serem extremos um do outro, ou seja, o primeiro é caracterizado pelo acúmulo de chuvas em curto espaço de tempo sobre concentrado cenário, o segundo caracteriza-se exatamente pela ausência dos regimes de chuvas previsto para todo um período, tendo por consequência um déficit hídrico prejudicial.

Devido a essas características distintas, e tendo por resultantes efeitos desastrosos, é que surge a necessidade de uma visão integral de atendimento as demandas.

Essa visão integral e de características intersetoriais é encontrada no GRAC da SDC, órgão formado pelos membros de uma rede, que possuem a missão de integrar ações, equipamentos, técnicas, dispositivos legais e políticas públicas, que se encontram dispersos no aparelhamento governamental.

A partir desse momento passou-se a estudar o dispositivo formal, explorando-se a legislação vigente contida no Plano de Ação Emergencial da SDC, que tem por escopo a formação do Grupo Integrado de Ações Coordenadas. Ente estrategicamente formado por trinta e duas agências de governo, que podem ser reunidas durante desastres, para conjuntamente atender as demandas oriundas destes e que por meio de questionário aplicado na Diretoria de Resposta aos Desastres, observou que nos últimos cinco, somente dez delas foram oficialmente convocadas.

Fato esse que encontra resposta no possível baixo reconhecimento individual de cada instituição sobre sua real função e emprego nos atendimentos aos desastres.

Este fator impacta diretamente na busca de respostas do objetivo seguinte, onde explorou-se as bibliografias existentes sobre a formação de redes, e conclui-se que o GRAC possui formação similar ao agrupamento definido como “raio de sol” definido Quinn, Anderson e Finkelstei (apud OLIVEIRA, 2006). Esse tipo de rede possui obrigatoriamente uma agência central, que lidera e orienta as demais, pois os “nós” setoriais são por demais especializados, necessitando a construção de objetivos gerais para o atendimento global das demandas geradas pelos desastres. A perda do contato com a instituição central pode comprometer a eficiência das atividades planejadas.

Com isso identifica-se a real possibilidade de a rede ser do tipo “teia de aranha” (QUINN; ANDERSON; FINKELSTEI apud OLIVEIRA, 2006), uma vez que esse modelo permitiria o fluir mais natural e ágil das operações em desastres. Para esse desenho o saber estaria distribuído por toda a rede, suas ações e informações seriam compartilhadas por todo o grupo e dele surgiria então o atendimento integral aos atingidos e desejada intersectorialidade das políticas públicas. Como não existe um centro determinante, a perda de contato com esse não prejudicaria as atividades da rede, porém para essa situação tem-se a necessidade de desenvolver “ações e valores”, que são encontradas nas em redes coesas.

Passa-se então ao último objetivo específico, que foi o de propor as estratégias para formação e manutenção de uma rede de instituições públicas para a gestão intersectorial dos desastres.

Revela-se, a partir de Rovere (1999) que, aos membros que compõem uma rede deve-se permitir que desenvolvam atividades para que reconheçam a existência do outro, desenvolvendo a aceitação individual e que possam conhecer o que o outro faz, para instigar o interesse de uma agência pela outra. Com isso consigam prestar alguma ajuda mesmo que esporádica, para experimentar a reciprocidade e que compartilhem tarefas e recursos, demonstrando a solidariedade, por fim que compartilhem de forma concreta objetivos e projetos, demonstrando níveis desejados de confiança.

Todo esse conjunto de atividades e valores, tempo por meta agregar as agências membros do GRAC, para poder transformá-lo em uma verdadeira rede de serviços públicos, com ações intersectoriais, podendo assim, atender de forma integral todos as demandas sociais decorrentes de um desastre.

Propõem-se então a SDC que, adote ações estratégicas junto ao GRAC:

- a) Diminua o número de instituições participantes, para que um grupo menos se reconheça peça fundamental na rede, e que para esse novo grupo, seja desenvolvido cursos de capacitação para seus representantes e que capacitações sejam repetidas o quanto forem necessárias, tendo por foco o aumento do capital humano e individual de cada agência;
- b) Que realize de forma repetida e sistematizada, encontros conjuntos com todas as agências participantes, e que nesses encontros possam apresentar umas às outras suas estruturas e recursos previamente preparados e concebidos para os desastres;
- c) Que utilize simulados, mesmo os do tipo “simulado de mesa”, que tem por função revelar o quanto cada agência possui capacidade de organização, e de cooperação, dessa maneira tem-se o surgimento da confiança, valor dos mais desejados na formação e manutenção das redes;
- d) Que permita e estimule o crescimento de todas as instituições públicas pertencentes ao GRAC, além de capacitações individuais. Eventos do tipo seminários podem ser propostos, para que dessa maneira as demais agências apresentem ao público seu entendimento para o assunto e a preparação de cada uma delas para os desastres;
- e) Que a SDC adote formalmente uma ferramenta de gestão integrada de processos, permitindo que todos os órgãos consigam planejar e operar em conjunto, mesmo possuindo ritos administrativos distintos;
- f) Que seja organizado ambiente específico para acolher o GRAC quando em operações conjuntas, e quando da formação da rede para atendimento aos desastres, que a devida notoriedade seja dada a cada participante e instituição de forma individual quando referenciado na mídia.

Todo esse conjunto de atividades está focado no respeito, reconhecimento e confiança, princípios fundamentais para manter a rede coesa e focada em sua missão principal. Com suas estratégias voltadas à estes princípios o fenômeno final resultante será então o aumento do capital social do Estado.

Por fim, importante ressaltar que o presente estudo, que não tinha a pretensão de esgotar o tema sobre a formação de redes no setor público para o atendimento intersetorial aos desastres, teve em seu foco pesquisar teorias a respeito da formação de grupos para ações intersetoriais. Ao menos tempo forneceu um amparo doutrinário ao que está expresso no PAE da SDC, para propor estratégias que visam buscar o fortalecimento do Grupo de Integrado de Ações Coordenadas da Secretaria de Estado da Defesa Civil, quando do atendimento aos desastres naturais, garantindo o socorrimento integral da população do Estado de Santa Catarina.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, M. C. D. **Capital Social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BARROS, Aidil de Jesus Paes de; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Projeto de pesquisa: propostas metodológicas**. 22. ed. Petrópolis: Vozes, 2013

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. Ministério da Integração Nacional. Proteção e Defesa Civil. **Código Brasileiro de Desastres**, 2012a. Disponível em: <<http://www.defesacivil.se.gov.br/modules/wfdownloads/visit.php?cid=1&lid=140>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. **Lei 12.608**, de 10 abril de 2012b. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Ministério da Integração. Proteção e Defesa Civil. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1990 a 2012**: volume Santa Catarina. Florianópolis: CEPED, 2013.

BRASIL. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Glossário de Defesa Civil**. Disponível em: <<http://www.defesacivil.gov.br/glossario/index1.asp>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

CARDOSO, V. C.; ALVAREZ, R. R.; CAULLIRAUX, H. M. Gestão de competências em redes de organizações: discussões teóricas e metodológicas acerca da problemática envolvida em projetos de implantação. In: ENANPAD, 25, 2002, Campinas. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2002.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. **Desastres Naturais**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2003. v. 1.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

FUKUYAMA, Francis. **Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade**. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

GARCIA, José I. MEDINA, Valdecasas. Una definición estructural de capital social. **Revista hispana para el análisis de redes sociales**, n. 6, v. 20, jun. 2011. Disponível em: <<http://revista-redes.rediris.es>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sensu brasileiro 2010**: Santa Catarina, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sc>. Acesso em: 09 jul. 2015.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro n. 34, v. 6, p. 35-45, nov./dez. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6346/4931>>. Acesso em: 7 ago. 2015.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no brasil: a experiência de fortaleza. In: CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD “EL TRÁNSITO DE LA CULTURA BUROCRÁTICA AL MODELO DE LA GERENCIA PÚBLICA: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones, 11, Caracas, 1997. **Anais...** Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN003743.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

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

KUNLABORO. **Glossário sobre Meio Ambiente e Globalização**. Disponível em: <<http://www.kunlaboro.pro.br/glossario>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

LAZZARINI, Sérgio G. **Empresas em rede**. São Paulo: Cengage Learning, 2008. (Coleção Debates em Administração).

LOZEYKO, Tânia Mara. et al. **Procedimentos administrativos e jurídicos em Defesa Civil**. Santa Catarina: [s. n.], 2013.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Gestão de Redes de Cooperação**. 2011. Monografia (Bacharelado em Administração Pública) - Universidade Aberta do Brasil, Programa Nacional de Formação em Administração Pública, Florianópolis, 2011. Disponível em: <http://www.ead.uepb.edu.br/arquivos/licitacao_livros_admpub/20-gest%E3o%20de%20resdes%20e%20coopera%E7%E3o%20na%20esfera%20publica/Livro%20gesta%20de%20redes%20na%20esf%20publi.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2015.

MIGUELETTO, Danielle Costa Reis. **Organização em rede**. 2001. 96f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escolha Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3566/DanielleMiguellito.pdf?sequenc>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

NÉLSIS, Camila Magalhães. **Desastres e intersectorialidade das políticas públicas no Estado de Santa Catarina**. 2012. 206 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/100826>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

OLIVEIRA, Verônica Marcário. As formas de organizações em redes e a atuação dos brokers. In: ENEGEP, 26, Fortaleza, CE, Brasil, 9 a 11 out. 2006. **Anais...** Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2006_TR530358_7011.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2015.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. Estratégia Internacional para Redução de Riscos de Desastres (EIRD/ONU). **Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres**. Genebra: ONU, 2009. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2015

ROVERE, M. **Redes En Salud**: un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad, Rosario: Ed. Secretaría de Salud Pública, Instituto Lazarte, 1999. Disponível em: <http://www.saludcolectiva-unr.com.ar/docs/SC-121.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2015.

SANTA CATARINA. **Lei nº 10.925** de 22 de setembro de 1998. Institui o Sistema Estadual de Defesa Civil – SIEDC, e o Fundo Estadual de Defesa Civil - FUNDEC e estabelece outras providências. Disponível em: <legislacao.sef.sc.gov.br/html/leis/1998/lei_98_10925.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. **Lei Complementar n. 534**, de 20 de maio 2011. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 381, de 2007, que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e estabelece outras providências. Disponível em: <http://200.192.66.20/alesc/docs/2011/534_2011_lei_complementar.doc>. Acesso em: 5 jul. 2015

_____. Secretaria de Estado da Defesa Civil. **Plano de Atendimento as Emergências**. Versão 2015. 50 p.

SANTOS, Aparecida dos; DIAS, Darli de Souza. Intersectorialidade: o desafio de uma nova arquitetura de gestão em Betim. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte. v. 5, n. 10, p. 119-129, jul/dez, 2012. Disponível em: <<http://revistappp.uemg.br/pdf/PPP10/ponto2.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Zilmar dos. **Redes Públicas de Cooperação**. 2011. 36 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1228/1/CT_GPM_I_2011_93.PDF>. Acesso em: 1 ago. 2015.

SERAFIM, Mauricio C. **Capital social**. Salvador: Observatório da Formação em gestão social, 2014 (Verbete para o Dicionário para formação em gestão social).

SINGER, Paul. **Desenvolvendo confiança e solidariedade**: as instituições necessárias. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/desenvolvimento/pdfs/desenvolvendo_confianca_e_solidariedade_as_instituicoes_necessarias.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2015.

SIQUEIRA, J. D. P. et al. **Curso de EIA/RIMA**: Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental. Curitiba: Centro de Excelência em Meio Ambiente e Energia, 2007.

SOUZA, Hellen Cristhina Vaz de. MAÇANEIRO, Marlete Beatriz. Os Desafios do Gestor Público na Articulação do Trabalho em Redes Intersetoriais. **Administração Pública e Gestão Social**, n. 6, v. 2, p. 65-73, abr./jun., 2014. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/106/360#.Ve3uxPIViko> >. Acesso em: 10 jul. 2015.

SUGUIO, Kenitiro. **Mudanças ambientais da terra**. 1. ed. São Paulo: Instituto Geológico, 2008.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes de políticas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. **Anais...** Disponível em: < <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043204.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

TORQUATO, Samanda. **Formação em Economia e o Mercado de Trabalho**: uma visão a partir da Teoria do Capital Humano e análise dos egressos do curso de Economia da UNESC. 2011. 124 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2011. Disponível em: <<http://www.bib.unesc.net/biblioteca/sumario/000051/000051D9.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2015.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GLOSSÁRIO

TERMO	DEFINIÇÃO	FONTE
Adaptação às mudanças climáticas	Um ajuste dos sistemas naturais ou humanos como respostas aos estímulos climáticos reais ou esperados ou seus efeitos que moderam danos ou esperam oportunidades de benefícios. Segundo o Grupo Intergovernamental de Peritos sobre as Mudanças Climáticas (IPCC em inglês) a adaptação às mudanças climáticas se dá como um ajuste dos sistemas humanos ou naturais frente aos novos entornos ou variantes. A adaptação às mudanças climáticas. Pode-se distinguir vários tipos de adaptação entre as preventivas e as reativas, a pública e a privada, a autônoma e a planejada.	ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS, 2009.
Alagamento	Água acumulada no leito das ruas e no perímetro urbano por fortes precipitações pluviométricas, em cidades com sistemas de drenagem deficientes.	SANTA CATARINA, 2010.
Ameaça	Um fenômeno, substância, atividade humana ou condição perigosa que pode ocasionar a morte, lesões ou outros impactos à saúde, bem como danos à propriedade, perda de meios de sustento e de serviços, transtornos sociais ou econômicos, ou danos ambientais.	ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS, 2009.
Ameaça natural	Um processo ou fenômeno natural que pode causar a morte, ferimentos, lesões e outros impactos à saúde, bem como danos à propriedade, perda de meios de sustento e de serviços, transtornos sociais ou econômicos, ou danos ambientais.	ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS, 2009.
Aquecimento Global	Mudanças no clima provocadas pelo Efeito Estufa decorrente em grande parte do Desmatamento, das Queimadas e da ampla utilização de Combustíveis Fósseis (carvão, gás natural e petróleo) em todo o Planeta.	KUNLABORO, 2015.
Área de Risco	Área onde existe a possibilidade de ocorrência de eventos adversos.	SANTA CATARINA, 2010.
Calamidade	Desgraça pública, flagelo, catástrofe, grande desgraça ou infortúnio.	ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS, 2009.
Capacidade de enfrentamento	A habilidade da população, das organizações e dos sistemas, mediante o uso dos recursos e das habilidades disponíveis, de enfrentar e gestionar	ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS,

	condições adversas, situações de emergências ou desastres.	2009.
Defesa Civil	<p>Conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social.</p> <p>Finalidade e Objetivos. Finalidade: o direito natural à vida e à incolumidade foi formalmente reconhecido pela Constituição da República Federativa do Brasil. Compete à Defesa Civil a garantia desse direito, em circunstâncias de desastre. Objetivo Geral: reduzir os desastres, através da diminuição de sua ocorrência e da sua intensidade. As ações de redução de desastres abrangem os seguintes aspectos globais:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 -Prevenção de Desastres; 2-Preparação para Emergências e Desastres; 3 -Resposta aos Desastres; 4 -Reconstrução. <p>Objetivos Específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 -promover a defesa permanente contra desastres naturais ou provocados pelo homem; 2 -prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações atingidas, reabilitar e recuperar áreas deterioradas por desastres; 3 -atuar na iminência ou em situações de desastres; 4 -promover a articulação e a coordenação do Sistema Nacional de Defesa Civil -SINDEC, em todo o território nacional. 	SANTA CATARINA, 2010.
Demanda	Perturbação ou mudança no processo, fora dos parâmetros normais de um projeto, que requer uma resposta do sistema de segurança.	SANTA CATARINA, 2010.
Desastre	Uma séria interrupção no funcionamento de uma comunidade ou sociedade que ocasiona uma grande quantidade de mortes, bem como perdas e impactos materiais, econômicos e ambientais que excedem a capacidade da comunidade ou da sociedade afetada para fazer frente à situação mediante o uso de seus próprios recursos.	ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS, 2009.
Efeito Estufa	Efeito descoberto pelo Prêmio Nobel Svante Arrhenius que percebeu que o CO ₂ (dióxido de carbono) permite a passagem da luz que a Terra recebe do Sol durante o dia. Mas, que retêm o infravermelho que a Terra irradia de volta para o espaço à noite.	KUNLABORO, 2015.

Encosta	1. Declive nos flancos de um morro, colina ou serra; 2. O mesmo que vertente.	SANTA CATARINA, 2010.
Enxurrada	Inundações bruscas usualmente consistem de uma rápida elevação da superfície da água com uma anormal alta velocidade das águas, frequentemente criando uma parede de águas movendo-se canal abaixo ou pela planície de inundação. As inundações bruscas geralmente resultam da combinação de intensa precipitação, numa área de inclinações íngremes, uma pequena bacia de drenagem, ou numa área com alta proporção de superfícies impermeáveis.	BRASIL, 2013.
Estado de Calamidade Pública	Reconhecimento legal pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade e à vida de seus integrantes.	SANTA CATARINA, 2010.
Estiagem	Período prolongado de baixa pluviosidade ou sua ausência, em que a perda de umidade do solo é superior à sua reposição.	SANTA CATARINA, 2010.
Gestão de Emergências	A organização e a gestão dos recursos e as responsabilidades para abordar todos os aspectos das emergências, especialmente a preparação, a repostas e os passos iniciais da reabilitação.	ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS, 2009.
Gestão de Risco	O enfoque e a prática sistemática de gerenciar as incertezas para minimizar os danos e as perdas potenciais.	ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS, 2009.
Gestão de Risco de Desastres	O processo sistemático de utilizar diretrizes administrativas, organizacionais, destrezas e capacidades operativas para executar políticas e fortalecer as capacidades de enfrentamento, e assim reduzir o impacto adverso das ameaças naturais e as possibilidades de que ocorra um desastre.	ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS, 2009.
Intersetorialidade	Ação focada na busca da promoção de produtos sociais em comum. É a ação ou parceria em que todos os setores irão compartilhar tecnologias e desfrutar dos benefícios diretamente.	http://www.cnep.org.br/glossario.htm
Inundação	É o fenômeno de extravasamento de água da calha normal de rios, mares, lagos e açudes, ou acumulação de água por drenagem deficiente, em áreas não habitualmente submersas.	SANTA CATARINA, 2010.

Monitoramento	Coleta, para um propósito predeterminado, de medições ou observações sistemáticas e intercomparáveis, em uma série espaço-temporal, de qualquer variável ou atributo ambiental, que forneça uma visão sinóptica ou uma amostra representativa do meio ambiente.	SIQUEIRA et al., 2007.
Mudança Cultural	Processo de transformação e de evolução social, conduzido por um esforço orientado e coletivo de educação global, com o objetivo de garantir o pleno desenvolvimento sociocultural das comunidades e dos indivíduos que a constituem.	SANTA CATARINA, 2010.
Ocorrência	Evento que requer a intervenção especializada de um trem de socorro.	SANTA CATARINA, 2010.
Preparação para Desastre	Conjunto de ações desenvolvidas pela comunidade e pelas instituições governamentais e não-governamentais, para minimizar os efeitos dos desastres, através da difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos e da formação e capacitação de recursos humanos para garantir a minimização de riscos de desastres e a otimização das ações de resposta aos desastres e de reconstrução. Dentro de um planejamento global, incentiva-se o desenvolvimento de mecanismos de coordenação interinstitucional de órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa Civil. Em cada nível de governo, os órgãos que compõem o Sistema devem participar do desenvolvimento de planos de contingência para o enfrentamento dos desastres previsíveis, considerando as ações de prevenção, resposta aos desastres e de reconstrução. O Programa de Preparação compreende: atualização da legislação pertinente; preparação de recursos humanos e interação com a comunidade; educação e treinamento das populações vulneráveis; organização da cadeia de comando, das medidas de coordenação das operações e da logística, em apoio às operações.	SANTA CATARINA, 2010.
Resposta aos Desastre	Conjunto de ações desenvolvidas imediatamente após a ocorrência de desastre e caracterizadas por atividades de socorro e de assistência às populações vitimadas e de reabilitação do cenário do desastre, objetivando o restabelecimento das condições de normalidade.	SANTA CATARINA, 2010.

Situação de Emergência	Reconhecimento legal pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando danos (superáveis) à comunidade afetada.	SANTA CATARINA, 2010.
Vítima	Pessoa que sofreu qualquer espécie de dano físico, psíquico, econômico ou social, em consequência de violência ou desastre.	SANTA CATARINA, 2010.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Integração. Proteção e Defesa Civil. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1990 a 2012**: volume Santa Catarina. Florianópolis: CEPED, 2013.

ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS. Terminología sobre reducción del riesgo de desastre, 2009. Disponível em: < http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2015.

KUNLABORO. **Glossário sobre Meio Ambiente e Globalização**. Disponível em: <<http://www.kunlaboro.pro.br/glossario>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

SANTA CATARINA. Secretaria do Estado de Santa Catarina da defesa civil. **Glossário de Defesa Civil**, 2010. Disponível em: <http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=102&Itemid=144>. Acesso em: 31 ago. 2015

SIQUEIRA, J. D. P. et al. **Curso de EIA/RIMA**: Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental. Curitiba: Centro de Excelência em Meio Ambiente e Energia, 2007.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO



FORMAÇÃO DE REDES PARA O FORTALECIMENTO DAS AÇÕES INTERSETORIAIS DE RESPOSTA AOS DESASTRES NATURAIS EM SANTA CATARINA

Trata-se de uma pesquisa para o trabalho de conclusão do curso de pós-graduação em Administração Pública, Especialização em Gestão Pública, promovido pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina e a Universidade do Estado de Santa Catarina, do aluno BM Aldo Baptista Neto.

A presente pesquisa será executada mediante entrevistas conduzidas pelo autor da monografia, as quais seguirão um questionário estruturado e padronizado, com o fim de identificar a existência de elementos formalmente estruturados na formação do GRAC da SDC, como uma rede intersetorial cooperativa, tendo por foco o atendimento da população catarinense. Favorecendo dessa maneira o aumento do capital social do Estado para assuntos referentes aos Desastres Naturais.

Esperamos contar com a sua colaboração prestando todas as informações solicitadas.

QUESTIONÁRIO

1 – Qual instituição do entrevistado?

R:

2 – Qual o cargo e a função que ocupa atualmente nesta instituição?

Cargo:

3-Quanto tempo de serviço na sua instituição?

R:

4 – Qual sua atribuição frente a sua instituição e o GRAC?

R:.

5 - A sua instituição considera o GRAC como uma rede intersetorial de cooperação para o fortalecimento das ações de resposta aos desastres naturais em SC? (Se achar pertinente poderá responder: Não sei opinar a respeito)

R:

6 – Considerando a formação do GRAC através das orientações contidas no PAE 2015, em seu eixo exclusivo identificado no item **10.1 ÂMBITO ESTADUAL**, desde a sua participação no grupo, para atender aos desastres houve a necessidade de se **ligar** à alguma instituição das indicadas?

(Ligações diretas, não considerar apenas uso de informação pública por algum dos órgãos)

R:

Número	Agência Âmbito Estadual	Motivo da Ligação (Texto sucinto)
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
9		
10		

Obs: Insira mais linhas se for necessário

LISTA DOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS

PAE - Item 10.1 ÂMBITO ESTADUAL:

0 - Secretaria de Estado da Defesa Civil

1 - Secretaria de Estado da Saúde;

2 - Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão;

3 - Secretaria de Estado de Comunicação;

4 - Secretaria de Estado da Fazenda;

5 - Secretaria de Estado da Administração;

6 - Secretaria de Estado do Planejamento;

7 - Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte;

- 8 - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável;
- 9 - Secretaria de Estado da Infraestrutura;
- 10 - Secretaria de Estado da Educação;
- 11 - Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação;
- 12 - Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca;
- 13 - Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania;
- 14 - Secretaria Executiva de Articulação Estadual;
- 15 - Secretaria Executiva da Casa Militar;
- 16 - Secretaria Executiva de Políticas Sociais e Combate à Fome;
- 17 - Secretaria Executiva de Articulação Nacional;
- 18 - Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (PMSC);
- 19 - Corpo de Bombeiro Militar de Santa Catarina (CBMSC);
- 20 - Departamento Estadual de Infraestrutura (DEINFRA);
- 21 - Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A (CELESC);
- 22 - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN);
- 23 - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de SC (EPAGRI) - Centro de Informações de Recursos Ambientais e de Hidrometeorologia de Santa Catarina (EPAGRI/CIRAM);
- 24 - Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina S/A (CIASC);
- 25 - Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de SC (CIDASC);
- 26 - Fundação do Meio Ambiente (FATMA);
- 27 - Delegacia Geral da Polícia Civil (PC)/ SAER – Serviço Aeropolicial;
- 28 - Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC);
- 29 - Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB);
- 30 - Departamento de Administração Prisional (DEAP);
- 31 - Departamento de Administração Sócio Educativo (DEASE)