

A Formação da Agenda da Política Pública de Defesa Civil no Estado de Santa Catarina

Marcella Vogelsanger Morteau

<http://lattes.cnpq.br/8211272700536015>

<https://orcid.org/0000-0002-4675-2211>

Pompilio Locks Filho

<http://lattes.cnpq.br/1498012826313330>

<https://orcid.org/0000-0002-0987-0454>

Luiz Ricardo de Souza

<http://lattes.cnpq.br/5461752826751148>

<https://orcid.org/0000-0001-5309-4125>

Recebido em: 24 de março de 2023

Aprovado em: 29 de agosto de 2023

RESUMO

O objetivo desse artigo é analisar o processo de formação da agenda governamental para a criação da política de Defesa Civil em Santa Catarina. Para tanto, utilizou-se de metodologia qualitativa, mais especificamente de análise documental e entrevistas semiestruturadas com atores-chave. Inicialmente, descreveu-se o contexto e a trajetória que culminou com a criação da Secretaria Estadual de Defesa Civil para, após, analisar esse processo a partir da teoria dos fluxos múltiplos de John Kingdon. Conclui-se que, a partir do desastre de 2008, ocorre a convergência do fluxo de problemas, de soluções e do fluxo político, com a mobilização de comunidades de políticas que possibilitaram a abertura de uma janela de oportunidade, culminando na criação da Secretaria de Estado de Defesa Civil, no ano de 2011.

PALAVRAS-CHAVE: Defesa Civil. Formação de agenda. Múltiplos Fluxos.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the process of agenda setting for the creation of the Civil Defense policy in Santa Catarina. Qualitative methodology was used, more specifically document analysis and semi-structured interviews with key actors. Initially, we describe the context and the trajectory that culminated in the creation of the State Department of Civil Defense and, after this, analyze this process based on John Kingdon's theory of multiple streams. It then concludes that, from the 2008 disaster, occurs the convergence of the problems, solutions, and the political stream, with the mobilization of policy communities that made it possible to open a window of opportunity, culminating in the creation of the Secretary of State of Civil Defense in 2011.

KEYWORDS: Civil Defense. Agenda setting. Multiple Streams.

1. Introdução

Desastres naturais são fenômenos de grande impacto e, devido a sua extensão territorial, no Brasil ocorrem diferentes tipos de eventos, como estiagens, secas, enxurradas, inundações e vendavais (CNN, 2023), sem contar os desastres causados por negligência industrial, como os recentes rompimentos de barragens em Mariana e Brumadinho. De maneira geral, os desastres estão associados a prejuízos econômicos e a altos índices de mortalidade (ONU, 2021).

Uma vez que “a finalidade de uma política pública é o enfrentamento, diminuição e até mesmo a resolução do problema público” (SECCHI, 2016, p. 5), uma das formas de enfrentar o problema de desastres naturais se dá pela criação de políticas públicas relacionadas à defesa civil, materializadas por meio dos programas, projetos, leis e ações. Nesse sentido, o objetivo desse trabalho é analisar o processo de formação da agenda governamental para a criação da política de Defesa Civil em Santa Catarina.

Segundo Capella (2020), os estudos sobre formação de agenda têm se proliferado no Brasil, especialmente aqueles embasados no modelo de fluxos múltiplos de John Kingdon (2014). Análises sobre o SUS e a área de saúde (TEIXERA; ORNELAS, 2018), previdência social (OLIVEIRA, 2021), controle de armas (SANJURJO, 2021) e o bolsa família (CARMO; RESENDE, 2022) corroboram a validade dos fluxos múltiplos para explicar a entrada de temas na agenda governamental, a importância dos empreendedores políticos dentro e fora do governo e a centralidade do fluxo político.

Entende-se nesse trabalho que essa abordagem é útil, portanto, para compreender as consequências para as políticas públicas do maior desastre natural de Santa Catarina (SIEBERT, 2017), que ocorreu em 2008 devido ao acúmulo de chuvas no estado. Mesmo que anteriormente já existissem ações que tratassem dos desastres, foi somente em 2011, com a criação da Secretaria de Estado da Defesa Civil, que houve um incremento no tratamento do tema por parte do poder público¹.

Cabe destacar que Santa Catarina é o terceiro estado do país com maiores impactos por desastres, danos materiais e prejuízos financeiros entre 1995 e 2014 (CEPED, 2016). Apesar disso, a bibliografia existente é escassa e somente nos últimos dois anos a literatura tem se debruçado o caso (SANTOS; ROCHA, 2021; JONER;

¹ De acordo com pesquisa realizada, entre os estados brasileiros, somente Piauí, Santa Catarina e Rio de Janeiro apresentam uma Secretaria Estadual de Defesa Civil.

AVILA; MATTEDI, 2021). Apesar desses estudos trazerem a centralidade da defesa civil nas ações de desastres, eles não se detêm no processo de criação da defesa civil a partir das teorias de políticas públicas.

Assim sendo, nesse trabalho descreve-se o processo gradual em que os desastres naturais no estado de Santa Catarina se tornam um problema público a ser enfrentado. Para tanto, foi adotada uma metodologia descritiva, com base em entrevistas e análise documental, que, primeiramente, descreve a trajetória da Política de Defesa Civil em Santa Catarina para, em seguida, analisar a formação da agenda a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon (2014). Busca-se contribuir para a literatura acadêmica ao relacionar as teorias de formação de agenda com o tema da defesa civil, explorando as particularidades do caso de Santa Catarina, cuja importância poderá ser vista ao longo das próximas páginas.

2. Políticas Públicas e Formação de Agenda

Entende-se por política pública uma diretriz que busca enfrentar um problema público que, por sua vez, trata-se de uma construção intersubjetiva por parte dos atores envolvidos em determinados temas (SECCHI, 2016). Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), a forma mais conhecida de visualizar os processos e fases pelas quais passa uma política pública é através do modelo cíclico. Conforme destaca Frey (2009, p. 226), “as tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. [...]”. Entretanto, faz-se mister compreender que as etapas do ciclo não podem ser entendidas de forma linear, uma vez que as etapas muitas vezes se sobrepõem e ocorrem de forma simultânea.

Assim sendo, uma das principais etapas do ciclo de políticas públicas é a formação da agenda, pois trata dos processos que levam os problemas públicos a entrar (ou não) na agenda governamental. Birkland (2007) define agenda como uma coleção de problemas, interpretações de causas, símbolos, soluções, que pedem atenção da população e de gestores públicos. Trata-se, portanto, de uma lista de prioridades limitadas que são estabelecidas pelos atores governamentais em um determinado contexto e período que podem, porventura, se tornar políticas públicas (BIRKLAND, 2007).

De acordo com Capella (2020), embora os estudos sobre agenda sejam recentes em nosso país, apresentam vertiginoso crescimento e bastante diversidade temática. Em sua pesquisa, a autora indica que a abordagem dos fluxos múltiplos é mais utilizada no

Brasil, por conta da ênfase em estudos de caso e de seus procedimentos metodológicos exploratórios e qualitativos. Ao mesmo tempo, as áreas de saúde, educação e desenvolvimento urbano são as principais em termos de políticas analisadas (CAPELLA, 2020).

Nesse sentido, esse trabalho procura relacionar as teorias de formação de agenda e o contexto da Defesa Civil de Santa Catarina, com centralidade na teoria de fluxos múltiplos. Utiliza-se o modelo de John Kingdon (1984), concebido no livro *“Agendas, Alternatives and Politic Policies”*, especialmente por se tratar de um estudo de caso qualitativo, amparado em análise documental e entrevistas semiestruturadas.

Segundo Capella (2007) o modelo de Kingdon foca no processo de estabelecimento de uma agenda (*agenda-setting*) e na formulação de alternativas para as políticas públicas (*policy formulation*). De forma geral, Kingdon (2014) busca entender o porquê de alguns problemas receberem mais atenção que outros, e conseqüentemente, são examinados e inseridos na agenda governamental. Para tanto, o autor identifica três fluxos nos processos de formação de agenda, divididos em *“problems”*, *“policies”* e *“politics”*.

O primeiro fluxo abordado por Kingdon (2014) é o de problemas, que se trata das inúmeras questões e temas percebidos socialmente, mas que não necessariamente encontram contrapartidas para a sua solução. Assim sendo, problemas podem ser levantados pelos atores e podem surgir em uma agenda, mas também podem desaparecer, pois são os atores e as suas configurações que definem quais os problemas que merecem alguma atenção. Kingdon (2014) destaca três mecanismos básicos que despertam a necessidade de ação governamental: indicadores; eventos, crises e símbolos; *feedback* das ações governamentais. Especialmente importante para este trabalho e para o tema da defesa civil é o mecanismo de crises e eventos focais, que, embora por si só não seja capaz de levar um assunto à agenda, normalmente funciona para ampliar uma percepção já existente sobre um problema. Ou seja, reforçam percepções e, quando combinados com outros fluxos, podem impulsionar a ação governamental (CAPELLA, 2007).

Em paralelo, o segundo fluxo apresentado por Kingdon (2014) é o fluxo das soluções, normalmente gerado nas comunidades políticas (*policy communities*) que “produzem uma lista curta de ideias” onde “consensos se propagam” (KINGDON, 2014, p. 139). Basicamente, as soluções são geradas por conjuntos de especialistas que se ocupam de uma determinada área, algumas áreas mais fragmentadas e outras mais coesas. Estes especialistas estão tanto dentro quanto fora do governo, como é o caso de

pesquisadores, consultores, assessores parlamentares, funcionários governamentais, analistas vinculados a organismos internacionais, ONGs, grupos de interesse, entre outros.

Por meio da atuação destes grupos as políticas públicas podem surgir, ser abandonadas ou combinadas entre si, ou podem permanecer intactas e sobreviver. Dentro disso, Kingdon (2014) destaca a existência de empreendedores de políticas, que são pessoas dispostas a investir seu recurso (como tempo, energia, reputação e até dinheiro), na esperança de um retorno futuro a partir da implementação da política. Ainda, esses empreendedores podem estar tanto dentro quanto fora do governo e, muitas vezes, são responsáveis por conectar os três fluxos.

Para Kingdon (2014) também é importante levar em conta os diferentes graus de exposição pública, dividindo os atores em visíveis (recebem significativa atenção da imprensa e do público como o Presidente, indivíduos por ele nomeados para altos postos na burocracia governamental, participantes do processo eleitoral, mídia e opinião pública) e invisíveis (apresentam mais influência na especificação das alternativas para solução dos problemas do que na inclusão/exclusão de questões na agenda governamental, como servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores). Esses atores, então, interagem em um processo constante de construção e interpretação de problemas públicos, no sentido de influenciar a agenda governamental.

Capella (2007) destaca que essa teoria se associa com o processo biológico de seleção natural, que elege as alternativas e soluções a partir de uma diversidade de possibilidades até chegar em um pequeno conjunto de propostas e alternativas, que são suavizadas publicamente - “*softening up*” -, permanecendo apenas aquelas mais viáveis do ponto de vista técnico e financeiro. No entanto, longe de ser uma abordagem mecanicista, o modelo dos fluxos múltiplos pode ser entendido dentro das abordagens “garbage can” ou lata de lixo (SOUZA, 2006), uma vez que as soluções encontram problemas em um contexto decisional onde os atores têm informação limitada e não necessariamente seguem uma cadeia racional/lógica.

O terceiro fluxo, e mais importante para a efetivação de uma política, segundo Kingdon (2014), é denominado de “*politics*”, também chamado de fluxo político, o qual está intimamente relacionado com o governo e os atores políticos. Esse fluxo apresenta a sua própria dinâmica e suas próprias regras, tratando das relações políticas, como as negociações feitas entre os atores, ou seja, das coalizões, barganhas e negociações. Três

elementos centrais desse fluxo influenciam a agenda governamental. O primeiro é o “clima” ou “humor” nacional, caracterizado como um conceito amplo, mas que:

common to all of these labels is the notion that a rather large number of people out in the country are thinking along certain common lines, that this national mood changes from one time to another in discernible ways, and that these changes in mood or climate have important impacts on policy agendas and policy outcomes. (KINGDON, 2014, p. 146).

O segundo elemento é a força política dos grupos de pressão e como essas forças moldam o contexto. E por fim, o terceiro elemento trata das mudanças governamentais normalmente relacionadas a estruturas internas que podem exercer influência sobre a introdução de itens na agenda ou não (KINGDON, 2014).

Por fim, Kingdon (2014) apresenta uma abordagem relacionada a convergência dos três fluxos ou junção dos fluxos, denominada de *coupling*, que ocorre em momentos que há a abertura das chamadas janelas de oportunidades (*policy windows*). O autor defende que essas janelas de oportunidades “ficam abertas somente por períodos curtos. Se os participantes não conseguem ou não aproveitam as vantagens dessas oportunidades, eles devem esperar até a próxima oportunidade chegar” (KINGDON, 2014, p.166, tradução nossa).

Apesar da teoria dos fluxos múltiplos ser uma das principais formas de analisar a formação de agenda, é importante ressaltar que Metten *et al.* (2015) indicam que a abordagem sequencial por fluxos apresenta algumas críticas em relação à impossibilidade de retratar e analisar as situações que refletem simultaneamente duas ou mais fases do ciclo. As fases de uma política pública não ocorrem separadamente e independentemente, como exemplifica o autor, uma vez que a influência do processo de implementação anterior também pode afetar a formação da agenda.

3. Metodologia

Desenvolveu-se nesse trabalho um estudo de caso qualitativo, visando principalmente o conhecimento detalhado do objeto (GIL, 2007), que consiste na Defesa Civil do Estado de Santa Catarina e o critério de delimitação se dá, principalmente, pelo destaque de ocorrências de desastres naturais na região, com relevância ao desastre que ocorreu em 2008. Ainda, a escolha da Defesa Civil se deu pela sua organização e pela

atuação da política pública no estado, sendo uma das três únicas no país que se estrutura enquanto secretaria estadual, se tornando referência nacional e até internacional².

Para a execução dos objetivos da pesquisa foram realizados dois procedimentos: a análise e descrição de documentos oficiais e a realização de entrevistas. A pesquisa dos documentos oficiais que compuseram o corpus de dados se desenvolveu principalmente de relatórios, estudos técnicos, instruções normativas, leis estaduais, mídia e/ou material publicitário elaborados no período³. Os principais documentos analisados foram:

- Relatórios e estudos técnicos produzidos pelas organizações, principalmente pela CEPED, Banco Mundial e SEDEC, envolvidas na temática, no período de 2008 a 2018;
- Material publicitário da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina relacionados à implementação da política pública, no período de 2008 a 2011;
- Mídia escrita por meio do levantamento de reportagens e registros dos fatos na época, nos principais periódicos do Estado no período de 2008 a 2011;
- Relatórios produzidos pela comissão de proteção civil e segurança pública da Assembleia Legislativa do Estado (ALESC) relativos a Defesa Civil, no período de 2008 a 2011;
- Plano integrado de prevenção e mitigação de riscos de desastres naturais na bacia hidrográfica do rio Itajaí (PPRD-Itajaí), de 2009;
- Lei Estadual nº 15.953, de 07 de janeiro de 2013, de Santa Catarina (dispõe sobre o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil - SIEPDEC);
- Lei Estadual nº 16.418, de 24 de junho de 2014, de Santa Catarina (dispõe sobre o Fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil - FUNPDEC);

A análise desses dados secundários se deu, sobretudo, para “ordenar e sumariar as informações contidas nas fontes, de forma que estas possibilitem a obtenção de respostas ao problema da pesquisa” (GIL, 2007, p. 78).

Além disso, foram conduzidas três entrevistas semiestruturadas amparadas na técnica Bola de Neve (*snowball*) (VINUTO, 2016). Os nomes iniciais dos primeiros entrevistados foram baseados na análise documental e todos são servidores públicos do estado de Santa Catarina que atuaram na Defesa Civil e estiveram envolvidos ao longo

² Junto com a Secretaria de Defesa Civil do Rio de Janeiro, Santa Catarina obteve em 2017 o principal prêmio de redução de risco de desastres da Organização das Nações Unidas (ONU), o Sasakawa Award.

³ Aqueles documentos que foram abordados nesse trabalho estão descritos nas referências bibliográficas. No entanto, outros documentos relativos ao caso da Defesa Civil de Santa Catarina também podem ser consultados em Morteau (2018).

dos processos aqui narrados, sendo um Secretário Adjunto, uma Gerente de Capacitação e um Assessor Técnico da organização. As entrevistas foram realizadas no ano de 2018 e as questões foram baseadas no modelo dos múltiplos fluxos proposto por Kingdon (2014). Ao todo, foram gravadas aproximadamente 4 horas de entrevistas que resultaram em 45 páginas transcritas.

A análise ocorreu por meio da triangulação de dados que foram cotejados com o problema de pesquisa e a teoria. A triangulação se justifica por ser uma técnica de investigação bastante usada em estudos de caso, na qual o pesquisador coteja várias fontes de evidência.

4. Breve Panorama sobre a Trajetória da Defesa Civil de Santa Catarina

Em contexto mundial, as primeiras ações voltadas à proteção e segurança à população ocorreram em decorrência da Segunda Guerra Mundial. Em contexto nacional, o Estado da Guanabara, atualmente localizado no município do Rio de Janeiro, tornou-se em 1966 o primeiro no Brasil a organizar uma Defesa Civil Estadual devido a ocorrência de uma enchente na região (SANTOS; ROCHA, 2018). Um ano depois, em 1967, o Governo brasileiro vinculou a assistência às populações atingidas por calamidade pública à criação do Ministério do Interior (SANTOS; ROCHA, 2018).

Nesse contexto, Santa Catarina, em 1973, iniciou a organização da sua Defesa Civil (art. 32 da Lei nº 4.547/1970). Em um primeiro momento a Defesa Civil se apresentou de maneira bem simples, como uma Coordenadoria Estadual vinculada ao Gabinete do Governador do Estado. A estrutura da organização se manteve dessa forma até 1998, quando foi revogada pela Lei nº 10.925, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Defesa Civil (SIEDC) e sobre o Fundo Estadual de Defesa Civil (FUNDEC).

A criação do SIEDC ampliou a atuação da Defesa Civil e apresentou como objetivos o planejamento e a promoção da defesa permanente contra desastres, a prevenção ou minimização de danos, bem como socorrer e assistir populações atingidas por desastres e recuperar áreas por eles deterioradas. A estrutura organizacional desenvolvida nessa nova Lei apresentou como órgão central a Diretoria Estadual de Defesa Civil (DEDC). Ou seja, mudou-se de uma coordenadoria para uma diretoria, que passou a ser entendida como um departamento próprio que regulava as atividades inerentes à defesa civil.

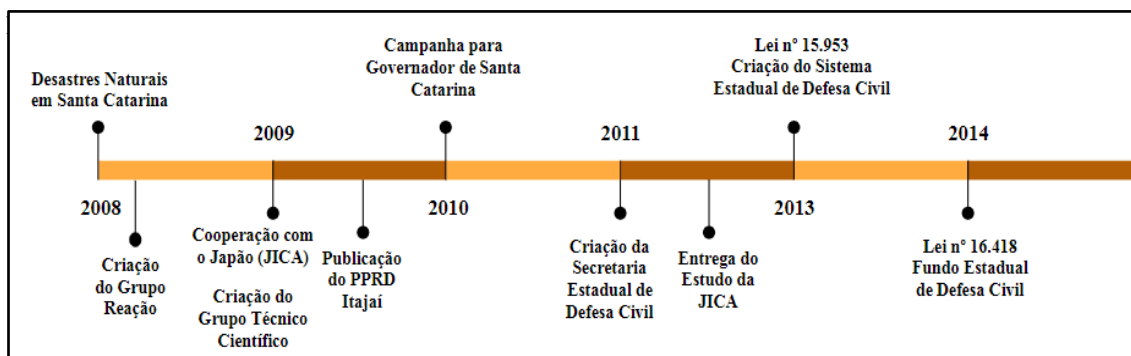
Observa-se que, além das alterações administrativas, a Lei nº 10.925/1998 vinculou à Defesa Civil Estadual o desenvolvimento de ações de prevenção, elaboração

de planos, programas e projetos. A reconstituição histórica desse processo, as alterações administrativas e estruturais estão estreitamente relacionadas com a atuação da Comissão da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). A JICA é uma instituição do Governo japonês que presta apoio a países em desenvolvimento principalmente em relação à cooperação técnica e financeira. Segundo Santos e Rocha (2021, p. 990),

Projeto JICA que tem relevância nacional por ser referência na produção dos sistemas de defesa civil em produção no país. O Projeto JICA é o nome como ficou conhecido o relatório *The Itajaí River Basin Flood Control Project*, apresentado pela Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) à Santa Catarina em 1986.

Após as enchentes de 1983 e 1984 ocorridas no estado de Santa Catarina, a organização realizou dois estudos de cooperação técnica com o Governo da República Federativa do Brasil, em específico para o estado de Santa Catarina, sendo eles: “Estudo do Plano de Controle de Enchentes na Bacia do Rio Itajaí (1986-1988)” e “Estudo do Plano de Controle de Enchentes na Bacia Inferior do Rio Itajaí (1988-1990)”. Segundo os documentos consultados, em 1996 a JICA tentou realizar um empréstimo do Governo do Japão para o governo do estado de Santa Catarina com o intuito de realizar a implementação do Projeto de Controle de Enchentes do Rio Itajaí (JICA, 2011). Entretanto, este empréstimo não foi concluído por falta de garantia por parte da União (JICA, 2011). Embora não seja o foco do trabalho aqui desenvolvido, é importante salientar que Santos e Rocha (2021, p. 997) apresentam uma visão bastante crítica da cooperação internacional por meio do projeto JICA ao longo dos anos de sua negociação com o estado de Santa Catarina, posto que “O que se opera com a agência é a expansão do mercado japonês, oportunizando acesso privilegiado das suas empresas à economia de outros países (Chiarelli, 2009).”.

Tendo esse breve histórico como pano de fundo, foi em 2008 que o contexto de desastres naturais no estado de Santa Catarina esteve novamente em destaque. Após alguns meses chuvosos, em novembro, com base no material de imprensa coletado, o Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet) registrou a maior quantidade de chuvas no estado de Santa Catarina desde 1961, primeiro ano de medições (UOL, 2008). Neste sentido, é a partir desse evento focal de 2008 que o tema retorna à agenda, como se pode ver na Figura 02:



Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

No dia 22 de novembro de 2008 o governador do estado decretou situação emergencial, devido aos estragos ocorridos na faixa leste catarinense e, no dia 24 de novembro levantamento realizado pela Defesa Civil informou que aproximadamente 42 mil pessoas tiveram que deixar suas residências, destes, 14,4 mil desabrigados e 27,6 mil desalojados (DIÁRIO GAÚCHO, 2008). Ainda, neste levantamento foi destacado que eram sete o número de municípios isolados, sem previsão para a recuperação das vias que levavam até eles (DIÁRIO GAÚCHO, 2008). Oito dias após, em 30 de novembro, a Defesa Civil do estado divulgou que a tragédia deixou 27.410 pessoas desabrigadas e 51.297 desalojadas, além de 19 pessoas desaparecidas e 114 mortas devido a alagamentos e deslizamentos de terra. No final de dezembro, a Defesa Civil divulgou os números atualizados da tragédia, com 135 mortos e 32.853 pessoas que continuavam fora de suas casas (NSC TOTAL, 2008).

Como primeiras ações em resposta aos desastres, no dia 3 de dezembro de 2008, por meio do decreto nº 1.940, o governo do estado criou o Grupo Reação, com o objetivo de elaborar um plano de reação ao desastre, com função imediata de executar ações em resposta ao estado de calamidade pública que abateu os municípios catarinenses. O grupo era dirigido pelo governador e pelo vice-governador, e contava com a presença de representantes de 11 secretarias estaduais, dos Secretários Executivos de Articulação Nacional e da Justiça e Cidadania, entre outros.

Já em 2009, por meio do Decreto nº 2.445, foi instituído formalmente o Grupo Técnico Científico (GTC) para a avaliação e identificação das causas, efeitos e adoção de medidas preventivas às catástrofes naturais em Santa Catarina. O GTC é vinculado ao Grupo Reação, e à Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica de Santa Catarina (FAPESC), e contava com o apoio estratégico da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI). Previsto legalmente, o grupo compreendia representantes de diversos setores do governo do estado e da

sociedade, sinalizando a mobilização para a solução do tema, ou seja, a construção de comunicadas políticas.

Entre as competências do GTC estava principalmente o assessoramento e o apoio científico à temática, buscando desenvolver estudos e projetos. Em setembro de 2009 foi publicado o Plano Integrado de Prevenção e Mitigação de Desastres Naturais na Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí (PPRD Itajaí). Este documento é resultado da articulação de diferentes grupos técnico-científicos, como agentes econômicos e sociais, o comitê da bacia e o Grupo Técnico Científico (GTC). A discussão sobre a temática surgiu de uma Oficina de Trabalho, realizada em junho de 2009, em Florianópolis, pelo Grupo Técnico Científico (GTC) e o Grupo Reação. A missão prevista no próprio PPRD Itajaí é reunir organizações públicas e privadas em torno da redução de risco de desastres naturais na bacia hidrográfica do rio Itajaí, visando promover uma base para definição e implementação de uma política pública a partir dos princípios da Política Nacional de Defesa Civil (PNDC), elaborada em 2007.

Para tanto, o PPRD Itajaí focou em quatro aspectos da PNDC: de prevenção de desastres, de preparação para emergências e desastres, de respostas aos desastres e de reconstrução. Esses aspectos são desenvolvidos por seis programas, especificados em linhas de ação a serem implementadas por meio de projetos. As linhas de ação previstas na PPRD-Itajaí são diversas e envolvem desde o conteúdo técnico-científico e tecnológico até a participação social. Além disso, aspectos de estrutura institucional se destacam entre as ações, inclusive sendo avaliados com primeira prioridade, prevendo principalmente a reestruturação e/ou implementação dos órgãos de defesa civil, órgãos relacionados, bem como uma implementação de um arranjo interinstitucional para atividades de monitoramento, alerta e alarme.

Concomitantemente, o governo do estado de Santa Catarina demonstrou o interesse em implementar o Plano Integrado de Defesa com assistência técnico-financeira do governo japonês, a partir dos contatos históricos com a JICA (JICA, 2011). Dessa forma, em novembro de 2009 ocorreu o contrato entre as partes e, em 2010, o contrato com o Japão foi potencializado com o Decreto nº 3.093, que indicou à comissão do JICA a formulação do plano de mitigação de desastres na Bacia do Rio Itajaí em conformidade com o plano integrado. Além da estrutura da comissão, o decreto também indicou a realização de consultas públicas, por meio do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí, para apresentação do plano de pesquisa e das proposições de solução aos problemas estudados. O estudo realizado pela JICA teve início em março de 2010 e foi publicado

em setembro de 2011. O conteúdo do relatório indicou uma seleção de propostas na área, principalmente em relação a obras e instalações estruturais de controle das enchentes, de mitigação dos desastres de escorregamentos e produção de sedimentos. Ainda, destacou-se no estudo que a estrutura existente para o sistema de alertas para enchentes de Santa Catarina não era integrada, uma vez que as ações eram exercidas por organizações diferentes, independentes e sem cooperação entre si.

Também cabe destacar que, nas eleições para governador de 2010, a pauta sobre desastres naturais e também sobre a Defesa Civil estava presente na proposta de governo de alguns candidatos. Especificamente o plano de governo do candidato eleito, Raimundo Colombo, indicava que o repasse dos recursos federais para ações emergenciais no Brasil em 2008 foi de apenas 0,4% para Santa Catarina e, como solução, indicava a criação de uma estrutura estadual, como uma Secretaria de Estado de Emergência, para proporcionar mais agilidade e capacidade de intervenção prévia aos desastres (COLOMBO, 2010)⁴.

Nesse mesmo sentido, em 22 de março de 2011, ocorreu uma audiência pública na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC) sobre a alteração do modelo de gestão e a estrutura organizacional da administração pública estadual e, na ata, foi apresentado pelo Secretário de Estado da Fazenda um projeto com a mudança da Defesa Civil de departamento para uma Secretaria de Estado (ALESC, 2011). Segundo a ata transcrita na audiência, a maior parte dos deputados estaduais presentes se mostrou favorável às mudanças, de modo que, logo após a audiência, se deu a criação da Secretaria Estadual de Defesa Civil, por meio da Lei Complementar nº 534 de abril de 2011.

Fruto desse pioneirismo na discussão sobre o tema, ainda em 2011, logo após a criação da Secretaria, a Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC) sediou a audiência pública da discussão do Plano de Defesa Civil Nacional. É interessante ressaltar que esta reunião foi antes da homologação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, prevista pela Lei nº 12.608/2012, e que apresentou o registro de presença de várias autoridades Federais e da Secretaria Estadual de Defesa Civil de Santa Catarina. A pauta presente nesta sessão legislativa apresentava como objetivo a reunião de ideias para realizar a mudança da legislação vigente que tratava sobre a Defesa Civil no país. Segundo a ata da sessão, justificou-se a escolha por Santa Catarina em função de ser o estado mais castigado nos últimos anos por desastres naturais. Dessa forma, percebe-se que o desastre de 2008 mobilizou diferentes atores e possibilitou um gradual

⁴ Os desdobramentos da aplicação dos recursos na área de defesa civil podem ser vistos no trabalho de Santos e Rocha (2021).

amadurecimento das soluções para inclusão do tema na agenda governamental. Na sequência, buscou-se analisar esse processo a partir da teoria dos fluxos múltiplos de Kingdon (2014).

5. A Formação de Agenda e o Fluxo de Problemas

Conforme pontuado na fundamentação teórica, Kingdon (2014) indica que eventos, crises e símbolos estão entre os mecanismos básicos que despertam a necessidade de ação e mobilização da agenda governamental. Dentro do contexto dos desastres naturais ocorridos em Santa Catarina em 2008, percebe-se uma situação de crise com potencial de se tornar um problema público. No entanto, eventos que geram crises, como é o caso da ocorrência de um desastre natural, não necessariamente levam determinados assuntos à agenda, mas reforçam a percepção de que há um problema.

No caso aqui analisado, é possível verificar através dos relatos coletados nas entrevistas que se tratou de uma crise com alta repercussão social, mas que não era um problema pontual e único. O Entrevistado 1 destacou que *“os desastres em Santa Catarina sempre causaram grandes transtornos à população”*, e acrescenta que é perceptível notar que a questão já estava incomodando os gestores públicos do estado na época da criação da Defesa Civil, em 1973, como o mesmo destaca *“quem fazia essa resposta imediata era exatamente os órgãos de segurança, então já havia uma preocupação, por isso se formou a Defesa Civil”*.

O Entrevistado 1 também indica que os desastres 2008 foram um marco significativo porque alertaram o governo para a importância do gerenciamento de riscos e desastres. De maneira semelhante, o Entrevistado 2 defende que os desastres despertaram a atenção dos gestores pela magnitude do evento:

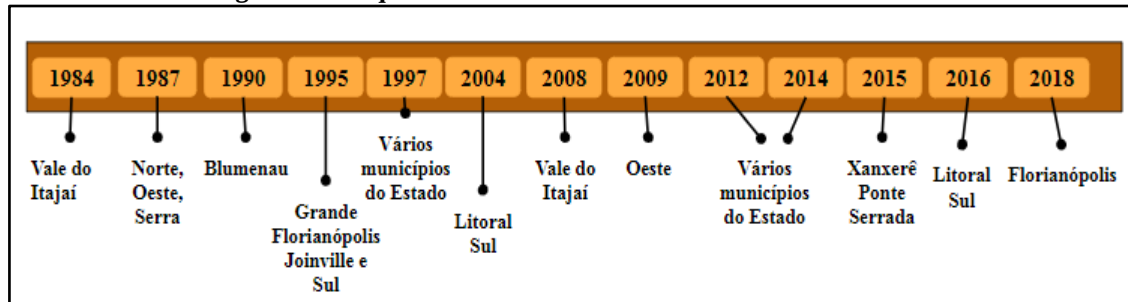
Eu acredito que muito em função dos danos e prejuízos que os desastres geram, 2008 ocorreu um grande desastre que paralisou, muitos municípios entraram em colapso, porque você não conseguia se comunicar, você não conseguia circular, você não conseguia atender as necessidades básicas do município.

Para o Entrevistado 3, ao mesmo tempo em que o histórico de desastres em Santa Catarina é bastante severo, o tema era tratado de forma residual na agenda e instituições públicas até 2008, fato que corrobora na ampla necessidade de criação de instituições e apoio organizacional visto na seção anterior:

Nós éramos uma diretoria, um departamento dentro da Secretaria de Justiça e Cidadania, éramos um diretor e quatro gerentes, uma instituição de 31 funcionários. E os desastres, por exemplo, de 2008, atingiu praticamente metade da população catarinense, nós tivemos um milhão e meio de pessoas afetadas.

Este histórico recente de desastres, desde 1984 até 2018 no estado, é acompanhado e registrado pela Defesa Civil e pode ser observado por meio da linha do tempo representada na Figura 03.

Figura 03 - Sequência de desastres naturais em Santa Catarina.



Fonte: Morteau (2018)

O problema de desastres naturais em Santa Catarina apresenta uma tendência cíclica, ou seja, um padrão contínuo de aumento e diminuição de ocorrências e intensidades ao longo do tempo (SECCHI, 2016). Por exemplo, em 2004 ocorreu o Furacão Catarina, em 2009 o tornado Guaraciaba, houve um período de estiagem em 2012 e um Tsunami Meteorológico em 2016. Com isso, o Entrevistado 1 salienta que os desastres são comuns em Santa Catarina e que 2008 não é um marco na questão dos desastres, mas que nesse período:

Nós temos aqui um componente que são as necessidades sociais do cidadão, a possibilidade técnica e também o componente político, que são as viabilidades políticas, então eu acho que a composição desses três elementos é que culminou com a nossa política de proteção e defesa civil.

Segundo o Entrevistado 2, essa variedade cíclica de desastres no estado culmina em esforços imediatos, mas que acabam se perdendo com o passar do tempo, sendo o evento e a crise um momento de atenção pública:

Sempre que tem um evento volta à tona o momento de repente você aproveitar para conseguir fazer alguma ação. Está todo mundo falando sobre o assunto, você talvez consegue recurso mais fácil, principalmente nesta área do desastre é muito mais fácil você conseguir recurso para reabilitação da construção, infelizmente, do que para prevenção.

Dentre os aspectos levantados pode-se destacar que a crise de 2008 despertou a atenção dos gestores e se tornou um problema público a ser resolvido por três principais fatores: o histórico de desastres naturais no estado, a grandiosidade e o impacto das enchentes, e por fim, a estrutura institucional insuficiente para o atendimento das

demandas. Assim, nas próximas linhas, cabe analisar como e onde esses problemas encontraram soluções.

6. O Fluxo de Soluções

Podemos destacar dentro do fluxo de soluções de Kingdon (2014) as “comunidades políticas” (*Policy Communities*), ou seja, os principais atores e instituições que fizeram parte da formulação das alternativas. Por meio da análise documental e das entrevistas, verifica-se que estes atores foram principalmente os grupos técnicos científicos articulados no estado e a JICA, conforme panorama previamente apresentado.

Nessa direção, o Entrevistado 1 ressaltou que a própria JICA propôs a criação de uma secretaria para regular e estruturar o sistema integrado de proteção e defesa civil. O Entrevistado 2 considerou que os grupos técnicos científicos foram criados para apontar as soluções e alternativas para os desastres naturais. Já o Entrevistado 3 relata que *“Não existe forma de resolver problemas de desastres naturais, porque eles vão acontecer em maior ou menor magnitude, mas eles vão acontecer. O que se fez foi dotar o estado de um sistema de monitoramento de melhor qualidade”*.

A respeito da participação de outros atores e instituições no processo de criação da Secretaria, o Entrevistado 1 menciona que a JICA apresentou orientações técnicas e a Assembleia Legislativa definiu politicamente. Tanto o Entrevistado 2, quanto o Entrevistado 3 abordam a importância das parcerias com universidades para o desenvolvimento de projetos, bem como da ONU, por meio da Estratégia Internacional de Redução de Risco e Desastre. Ao serem questionados sobre as instituições não governamentais que participaram e sua influência, todos os entrevistados declararam que houve ampla participação. Como destaca o Entrevistado 1

Nós tivemos diversos tipos de organizações não governamentais que poderiam muito bem auxiliar fundamentalmente na execução da questão do desastre, como também podem atrapalhar. Para se vincular a um determinado evento, em um período de normalidade temos que saber se essas instituições estão preparadas, se nós podemos lançar na mão dela ou não. No momento do desastre surge de repente um grupo querendo se inserir no local onde já existe um grupo técnico, específico para atuar naquilo ali, não tem como a gente fazer essa conciliação.

No que se refere ao momento específico de crise, segundo os entrevistados as organizações da sociedade civil e os voluntários cumpriram um papel importante, conforme podemos ver na seguinte fala:

Nós tivemos uma participação muito grande das organizações não governamentais, o mais interessante é que antes, as pessoas iam para o cenário do desastre e achavam que podiam fazer tudo, e qual foi o nosso papel? Foi disciplinar isso, você quer participar? você tem que ter o mínimo de cuidados. Em 2008 nós temos alguns acidentes, inclusive com mortes, de pessoas que se achavam habilitadas para atuar no cenário de desastre, entraram sem a nossa autorização, sem a nossa coordenação, e provocaram danos, e até óbito (Entrevistado 3).

Já sobre o papel dos atores internacionais, como a Agência de Cooperação Internacional (JICA), o Entrevistado 1 destacou a centralidade da JICA, que orientou a estruturação da Defesa Civil no estado. O Entrevistado 2 destaca que se tratou de um projeto que foi reativado, visto já havia sido apresentado pela agência após as enchentes de 1984. Da mesma forma, o Entrevistado 3 aponta que a JICA participou em dois momentos, quando apresentou o plano da Bacia do Rio Itajaí que não foi colocado em prática na década de 1980, e em 2008 quando a instituição apresentou um novo projeto. Segundo o entrevistado 3, as dificuldades de operacionalização se deram em função do alto orçamento do projeto, de modo que a opção do governo foi atendê-lo em partes.

Também dentro dos atores destacados nos grupos técnicos estão contemplados principalmente universidades, instituições públicas como a FAPESC, EPAGRI e secretarias do estado, além de instituições privadas que manifestaram interesse no tema. Sobre isso, o Entrevistado 3 indica a importância dos Centros Universitários de Estudos e Pesquisas de Desastres de Santa Catarina, uma vez que *“a criação do centro de pesquisa conseguiu fazer com que todas as áreas de conhecimento comesçassem a discutir esse assunto, que antes era dominado principalmente pelos militares”*. Além disso, cita também os centros meteorológicos que passaram a focar a pesquisa tanto na previsibilidade da ocorrência dos desastres, quanto de suas consequências. Dada a complexidade do tema das enchentes, percebe-se que a influência dessas comunidades políticas (*Policy Communities*) está principalmente em realizar um assessoramento e apoio científico por meio do grupo técnico científico, e uma assistência técnico-financeira por meio da JICA.

De modo geral, pode-se dizer que as alternativas formuladas para a solução do problema foram baseadas no relatório final apresentado pela JICA e também pelo Plano Integrado apresentado pelo grupo técnico científico (SANTA CATARINA, 2009). A principal influência desses documentos foi na proposta de programas e projetos, por meio de linhas de ação que destacam principalmente duas frentes: obras estruturais e medidas não estruturais. O grupo técnico científico destacou como medidas não estruturais o

fortalecimento institucional do sistema de monitoramento, alerta e alarme, e a JICA sugeriu a criação de um gerenciamento integrado dos sistemas, que foram adotados posteriormente com a criação da Secretaria (Quadro 04).

Quadro 04 - Propostas de soluções não estruturais da comunidade política (*Policy Communities*).

Comunidade política (<i>Policy Communities</i>)	Propostas de soluções não estruturais
Grupo técnico	- Capacitar recursos humanos em nível básico, intermediário e avançado; Estruturar os órgãos de defesa civil e outros órgãos correlatos; - Fortalecer institucionalmente o sistema de monitoramento, alerta e alarme; Estruturar o sistema de alerta (equipamento, metodologias e apoio); - Investir em educação formal e não formal para promover a resiliência; - Implementar mecanismos de participação social; - Estabelecer parcerias com os prestadores de serviços públicos e empresas particulares visando a ações de redução de riscos; - Estabelecer mudança de cultura e de atitudes em saúde e comunicação de estudos epidemiológicos decorrentes dos desastres naturais;
JICA	- Criação do gerenciamento integrado de um sistema de alerta para os deslizamentos e enchentes bruscas; - Presença de um gestor de rios;

Fonte: Morteau (2018).

Dentre as diversas medidas que poderiam ser adotadas, analisa-se que a escolha pela criação da Secretaria Estadual se deu principalmente pela necessidade de igualdade e autonomia que a instituição demandava, inclusive para conseguir executar as outras ações que são destacadas por todos os entrevistados. Com a Secretaria Estadual de Defesa Civil criou-se uma estrutura capaz de incorporar maiores competências como, por exemplo, atribuições relacionadas ao âmbito municipal, nacional e até internacional. Dessa forma, quando a Diretoria se transforma em Secretaria, possibilita maior articulação e maior autonomia de competências, questão enfatizada pelos entrevistados principalmente pela possibilidade de elaboração e implementação de diretrizes, planos, programas e projetos abrangendo as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil. Essa relação mais vinculante com o planejamento estatal permite a destinação de recursos e políticas, ensejando maior abrangência e responsabilidade ao órgão.

Para o Entrevistado 1 a criação da Secretaria se tratou de uma conjunção de fatores: a necessidade social, a possibilidade técnica e o interesse político. Segundo ele, esses fatores observaram a necessidade de tornar mais robusta o que antes era uma diretoria. O Entrevistado 2 considera que houve uma relação com os grupos técnicos que

subsidiaram o governo, com a formulação deles foi inserido no plano de governo, buscando dar maior autonomia e apresentar um órgão defensivo mais robusto. De forma semelhante, o Entrevistado 3 argumenta:

Se deu da necessidade de empoderar o gestor da Defesa Civil a uma posição de igualdade com os outros secretários, porque era muito difícil um diretor se reunir com os secretários [...]. Então a decisão de ter uma Secretaria não era nem de aumentar o tamanho dela, mas era de ter uma condição de relacionamento de igual condição com todas as outras.

Evidencia-se nessa seção o que já pontuava Kingdon (2014) sobre a importância dos especialistas e de suas comunidades, atores menos visíveis publicamente, para a construção de alternativas. Uma vez estabelecido o problema público e construídas as soluções, passa-se, nas próximas linhas, a compreender como se abriu a janela de oportunidade para convergência do fluxo político.

7. O Fluxo Político e a Abertura da Janela de Oportunidades

O fluxo político expressa a relação com os atores políticos e o processo formulado através da negociação e da barganha. Nessa análise é possível observar que se gerou um certo consenso entre os atores políticos da necessidade de solucionar o problema, ou seja, de inserir o tema na agenda governamental. Pode-se perceber isso tanto pelas propostas de governo postas nas eleições estaduais, quanto pela aprovação unânime de criação da Secretaria. Ao ser questionado sobre o contexto político que antecede a criação da Secretaria, o Entrevistado 1 ressalta que

esse status que nós alcançamos aqui foi certamente resultado de governos anteriores que nós tivemos e foram compondo as ações de defesa civil, as ações de respostas, às ações de gerenciamento de riscos e dando a essa composição tal importância que culminou na criação então da nossa Secretaria de Estado e da forma que nós nos relacionamos hoje internamente, nacionalmente, internacionalmente em relação a questão das ações de defesa civil.

Ainda, o Entrevistado 1 ressalta que a estruturação da política pública de proteção e defesa civil em Santa Catarina não pode ser somente atribuída apenas ao contexto político, mas à conjuntura de três componentes que são as necessidades sociais, as possibilidades técnicas, os componentes políticos e suas viabilidades. Esta concepção também é evidenciada pelo Entrevistado 2, que cita como um tripé da Defesa Civil o fator técnico, social e político.

De forma semelhante, o Entrevistado 3 relata que governos anteriores auxiliaram no desenvolvimento da Defesa Civil em Santa Catarina ao dar a importância à

organização e ao proporcionar certa autonomia à diretoria. No entanto, foi na esteira do desastre de 2008, nas eleições de 2010, que o candidato e futuro Governador Raimundo Colombo, apresentou em seu plano de governo com uma das suas metas a criação da Secretaria de Estado de Defesa Civil e a criação de uma Política Estadual de Proteção e Defesa Civil (COLOMBO, 2010). O objetivo desta estrutura apresentada no plano de governo era dotar o estado de uma estrutura eficiente de pronta resposta, que trabalhasse de forma a prevenir e emitir alertas ao cidadão, de gerir investimentos com obras estruturais, e que pudesse tornar essa estrutura capaz de ser uma referência nacional.

Dentro deste contexto é possível identificar um envolvimento político geral com a causa que atravessou os partidos políticos no processo eleitoral. O que exemplifica este elemento é a criação do grupo reação, e posteriormente o grupo técnico científico para auxiliar no assessoramento temático pelo então governador Luiz Henrique da Silveira (MDB). Da mesma forma se deu o comprometimento com a criação da Secretaria pelo governador eleito em 2010, Raimundo Colombo (PSD), uma vez que a mudanças governamentais fortaleceram a introdução do item na agenda governamental, conforme postula Kingdon (2014).

Embora, como mostrado anteriormente, vários atores sociais tenham se engajado no tema, principalmente da área técnica-científica, as entrevistas convergem no sentido de que a presença dos atores políticos também foi fundamental para a efetivação do processo. No entanto, é importante a fala do entrevistado 1 quando ressalta que não houve apenas um ator ou instituição que participou do processo. No mesmo sentido, o Entrevistado 2 ressalta a relevância do grupo reação e o grupo técnico, representando um resultado da articulação de diferentes segmentos da comunidade técnico científica, como universidades.

Assim, uma vez que soluções encontraram problemas, temos o surgimento de uma janela de oportunidades a partir da convergência dos fluxos. No caso da criação da Secretaria, a janela, que é pouco frequente, se abriu em um momento imprevisível de crise. De acordo com o Entrevistado 1 *“nós temos aqui um componente que são as necessidades sociais do cidadão, a possibilidade técnica, e também o componente político, que são as viabilidades políticas, então eu acho que a composição desses três elementos é que culminou com a nossa política de proteção e defesa civil”*.

Perguntados sobre a prevalência de algum ator ou instituição durante o processo, ou seja, se havia algum empreendedor de políticas públicas responsável por conectar os três fluxos, todos os entrevistados ressaltaram que não houve apenas um ator ou

instituição, tratou-se de um conjunto de instituições. O Entrevistado 1 ressalta que não foi possível declarar uma pessoa principal, a própria história mostrou que o estado necessitava de um investimento poderoso no Sistema de Proteção e Defesa Civil.

De modo geral, pode-se considerar que não houve apenas um empreendedor de política pública, foram vários atores que participaram do processo, entretanto, também é interessante ressaltar o papel da própria burocracia da Defesa Civil, como sugere o Entrevistado 3, “*Nós tivemos sim uma participação muito diversificada, e acho que o principal elo indutor foi o próprio departamento*”.

Em suma, é possível identificar que no fluxo dos problemas (*problems*), temos a magnitude da crise de 2008, reforçada pelos eventos cíclicos em conjunto com uma estrutura pública insuficiente. No fluxo das soluções (*policies*) se destaca na presença de uma ampla comunidade de especialistas (*policy communities*) de áreas específicas que fizeram parte da formulação de soluções, como o grupo técnico-científico, criado pelo governo do estado, e a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). Já no fluxo da política (*politics*) é possível identificar um certo consenso e apoio das forças políticas, atores mais visíveis socialmente, acompanhado da mudança governamental possibilitada pela eleição de 2010. Com isso, estes fluxos convergiram em uma janela de oportunidade que possibilitou a criação da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina.

Por fim, a criação da Secretaria de Estado de Defesa Civil de Santa Catarina se deu pela lei complementar nº 534, em 2011. Através das entrevistas é possível identificar reflexos importantes dentro da estrutura da Defesa Civil em termos de prestação dos serviços de prevenção, mitigação e resposta aos desastres. Os entrevistados destacam a questão da articulação com as demais secretarias, além do contato direto com o governador do estado, que traz maior robustez e visibilidade às necessidades da Defesa Civil. Além disso, a passagem do departamento para a Secretaria aumentou os recursos disponíveis e a autonomia das ações. Apesar disso, estudos recentes como o de Rocha e Santos (2021), Joner, Avila e Mattedi (2021) analisam de forma mais crítica a implementação das ações da defesa civil no estado após sua institucionalização como Secretaria.

8. Considerações Finais

Conclui-se que, a partir do desastre de 2008, tivemos a convergência do fluxo de problemas, de soluções e do fluxo político, com a mobilização de comunidades de políticas que possibilitaram a abertura de uma janela oportunidade, culminando na criação

da Secretaria de Estado de Defesa Civil no ano de 2011. Esses fatores culminaram na abertura de uma janela de oportunidades para uma melhor estruturação da política de Defesa Civil em Santa Catarina.

Verificou-se que o problema da ocorrência do desastre gerou uma crise, um olhar crítico para a resolução do problema. Por meio da ação do próprio governo do estado, houve a criação inicialmente de um grupo de reação, para auxílio e apoio da reconstrução do desastre, que um período depois se desenvolveu no grupo técnico-científico. Este grupo representava vários segmentos da sociedade, desde secretarias estaduais, universidades, até empresas e fundações. Além do grupo, ainda houve a participação técnica e financeira da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). Os estudos realizados por estes dois atores evidenciaram soluções e alternativas que deveriam ser tomadas para a temática. Não obstante, houve um consenso no fluxo político, tanto em relação ao problema, quanto as soluções, possibilitando a criação de uma Secretaria Estadual, por meio da lei complementar nº 534/2011.

Assim sendo, procurou-se abordar a complexidade envolvida na criação da Secretaria Estadual de Defesa Civil em Santa Catarina e na estruturação de sua política de Defesa Civil. Entende-se que essa é uma área-chave para políticas públicas que visem melhorar as condições de vida da população, ao minimizar potenciais riscos e garantir a segurança dos cidadãos. Para tanto, compreender os processos de formação de agenda e estruturação da política de defesa civil são essenciais. Da mesma forma, é importante salientar que a análise desses desdobramentos, especialmente a implementação da política pública e seus resultados propriamente ditos, também se trata de um trabalho importante e que ainda precisa ser feita pelos interessados no tema.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **1ª Sessão Legislativa da 17ª Legislatura.** Disponível em: <http://transparencia.alesc.sc.gov.br/comissoes_permanentes_atas_view.php?hash=bf1d6acf0d44d95838b510c54fdd9233>. Acesso em: 03 ago 2023.

BIRKLAND, Thomas. A. 2007. Agenda setting in public policy. *In*: F. FISCHER; G.J. MILLER; M.S. SIDNEY. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods.** New York, Taylor and Francis Group, p. 63-78.

CAPELLA, Ana Claudia. Niedhardt. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, p. 87-124, 2007.

CAPELLA, Ana Claudia. Niedhardt. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 54(6):1498-1512, nov. dez. 2020.

CARMO, Gisleine; RESENDE, Vânia Aparecida. Políticas públicas e transferência de renda: uma análise do programa bolsa família a partir dos modelos multiple streams, de Kingdon, e punctuated equilibrium, de Baumgartner e Jones. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v.15, n. 29, 2022.

CEPED UFSC. **Relatório de danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil: 1995 - 2014**. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres; Banco Mundial [Organização Rafael Schadeck] - Florianópolis: CEPED UFSC, 2016.

CNN. **A cada desastre natural no Brasil, em média, 3,4 mil pessoas são afetadas**. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/a-cada-desastre-natural-no-brasil-em-media-34-mil-pessoas-sao-afetadas/>. Acesso em: 04/08/2023.

COLOMBO, Raimundo. **As Pessoas em Primeiro Lugar: Agenda para o Desenvolvimento Catarinense 2011 a 2014**, 2010. Disponível em: <<http://download.uol.com.br/eleicoes/2010/propostas/SC/PSC240000000201.pdf>>. Acesso em: 03 ago 2023.

DEFESA CIVIL DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Oficina de defesa civil. **VIII Encontro Regional de Defesa Civil**, 2017. Disponível em: <http://oficinadesesacivil.com.br/wp-content/uploads/2017/08/F_TCFabiano_VIII_Encontro_Regional.pdf>. Acesso em: 03 ago 2023.

DIÁRIO GAÚCHO. **Dobra o número de desabrigados e desalojados em Santa Catarina**. 2008. Disponível em: <<http://diariogaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia/2008/11/dobra-o-numero-de-desabrigados-e-desalojados-em-santa-catarina-2306168.html>>. Acesso em 04 ago 2023.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Número de desalojados ou desabrigados cai para 35.325 em Santa Catarina**. 2008. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2008/12/474815-numero-de-desalojados-ou-desabrigados-cai-para-35325-em-santa-catarina.shtml>>. Acesso em: 03 ago 2023.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas, n. 21, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 Ed. São Paulo- atlas, 2007.

HOWLETT, Michale; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública, Seus Ciclos e Subsistemas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JICA. **Estudo preparatório para o projeto de prevenção e mitigação de desastres na bacia do rio Itajaí**. 2011. Disponível em: <http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/12043675.pdf>. Acesso em: 03 ago 2023.

JONER, Késia; AVILA, Maria Roseli Rossi; MATTEDI, Marcos Antonio. Territorialidade e desastre: a gestão dos desastres no Brasil com base no estudo de caso da Defesa Civil em Santa Catarina. **URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.13, 2021.

KINGDON, John. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2ª ed. London: Pearson Education, 2014.

METTEN, Antoine; COSTA, Lais Silveira; GADELHA, Carlos Augusto Gabrois; MALDONADO, José. A introdução do complexo econômico industrial da saúde na agenda de desenvolvimento: uma análise a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 915-936, 2015.

MORTEAN, Marcella. V. **A formação da agenda da política pública de defesa civil: o caso da Secretaria do Estado de Santa Catarina**. 2018. 87 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Curso de Administração Pública, Balneário Camboriú, 2018.

NSCTOTAL. **Defesa Civil retifica o número de mortos pela chuva em Santa Catarina**. 2008. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/defesa-civil-retifica-o-numero-de-mortos-pela-chuva-em-santa-catarina>>. Acesso em: 04 ago 2023.

NSCTOTAL. **Santa Catarina é o terceiro estado que mais sofreu com desastres naturais em 20 anos**. 2017. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/santa-catarina-e-o-terceiro-estado-do-pais-que-mais-sofreu-com-desastres-naturais-em-20>>. Acesso em: 03 ago 2023.

OLIVEIRA, Raquel Andrade Silva de; TAVARES, Bruno; COSTA, Thiago de Melo Teixeira; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. A formação da previdência no contexto da seguridade social: uma análise da policy agenda-setting. **Cadernos Ebape**, v. 19, 2021, p. 705–722.

ONU. **Desastres naturais foram responsáveis por 45% de todas as mortes nos últimos 50 anos, mostra OMM**. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/142679-desastres-naturais-foram-respons%C3%A1veis-por-45-de-todas-mortes-nos-%C3%BAltimos-50-anos-mostra-omm>. Acesso em: 04/08/2023.

ROCHA, Heber Silveira. Políticas de Juventude: Formação do Campo de Políticas Públicas no Brasil (1990-2005). **Agenda Política**, v. 7, n.1, São Carlos, 2019, p. 93-216.

SANJURJO, Diego. Why are Brazilians so interested in gun control? Putting the Multiple Streams Framework to the test. **Opinião Pública**, v. 27, n. 3, 2021, p. 730–756.

SANTOS, Alexandre; ROCHA, Isa de Oliveira. Em busca de uma gênese para a defesa civil no Brasil. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 128-144, jan./abr. 2018.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 1.879, de 29 de novembro de 2013**. Regulamenta a Lei nº 15.953, de 2013, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil (SIEPDEC), e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2013/001879-005-0-2013-003.htm>>. Acesso em: 03 ago 2023.

SANTA CATARINA. **Decreto no 1.940, de 3 de dezembro de 2008.** Institui o GRUPO DE REAÇÃO à situação de emergência e ao estado de calamidade pública que abateram municípios integrantes de microrregiões catarinenses. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/legislacaoestadual/2008/001940-005-0-2008-003.htm>>. Acesso em: 03 ago 2023.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 2.445, de 13 de julho de 2009.** Institui o Grupo Técnico Científico - GTC para a avaliação e identificação das causas, efeitos e adoção de medidas preventivas às catástrofes naturais em Santa Catarina e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2009/002445-005-0-2009-003.htm>>. Acesso em: 03 ago 2023.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 3.093, de 15 de março de 2010.** Institui a Comissão de Acompanhamento e de Estudo Preparatório para o Projeto de Prevenção de Desastres e Medidas Mitigadoras para Bacia do Rio Itajaí - Comissão JICA e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2010/003093-005-0-2010-002.htm>>. Acesso em: 03 ago 2023.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 534, de 20 de abril de 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://legislacao.sef.sc.gov.br/legtrib_internet/html/leis/2011/lc_11_534.htm>. Acesso em: 03 ago 2023.

SANTA CATARINA. **Lei Ordinária Nº 4547, de 31 de dezembro de 1970.** Dispõe sobre a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://leisestaduais.com.br/sc/lei-ordinaria-n-4547-1970-santa-catarina-dispoe-sobre-a-reforma-administrativa-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 03 ago 2023.

SANTA CATARINA. **Lei Ordinária nº 4841, de 18 de maio de 1973.** Organiza a Defesa Civil e dá outras providências. Disponível em: <<http://leisestaduais.com.br/sc/lei-ordinaria-n-4841-1973-santa-catarina-organiza-a-defesa-civil-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 21 ago 2018.

SANTA CATARINA. **Lei nº 4.547, de 31 de dezembro de 1970.** Dispõe sobre a Reforma Administrativa e dá outras providências. Florianópolis, SC, dez, 1970. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1970/4547_1970_Lei.html>. Acesso em: 25 maio 2018.

SANTA CATARINA. **Lei nº 4.841, de 18 de maio de 1973.** Organiza a defesa civil e dá outras providências. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1973/4841_1973_Lei.html>. Acesso em: 03 ago 2023.

SANTA CATARINA. **Lei nº 10.925, de 22 de setembro de 1998.** Dispõe sobre o Sistema Estadual de Defesa Civil – SIEDC, sobre o Fundo Estadual de Defesa Civil - FUNDEC e estabelece outras providências. Disponível em: <http://legislacao.sef.sc.gov.br/html/leis/1998/lei_98_10925.htm>. Acesso em: 03 ago 2023.

SANTA CATARINA. **Lei nº 15.953, de 07 de janeiro de 2013. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil (SIEPDEC) e estabelece outras providências.** Disponível em: < http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2013/15953_2013_Lei.html >. Acesso em: 03 ago 2023.

SANTA CATARINA. **Plano Integrado de Prevenção e Mitigação de Riscos de Desastres Naturais na Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí.** Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável de Santa Catarina; Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina 2009.

SANTOS, Alexandre Evangelista; ROCHA, Isa de Oliveira. O modelo de tecnificação da política estadual de defesa civil em Santa Catarina: a trajetória do projeto JICA e os desastres ambientais no Vale do Itajaí. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, vol. 58, 2021, p. 988-1007.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SIEBERT, Claudia. Mudanças Climáticas e Desastres Naturais em Santa Catarina: Impactos Socioterritoriais e Avaliação das Políticas Públicas. **XVII ENANPUR**: São Paulo, 2017.

SILVA, Tatiana Dias. Ação afirmativa para ingresso de negros no ensino superior: formação multinível da agenda governamental. **Rev. Serv. Público**, Brasília, v. 69, n. 2, 2018.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, 2006.

TEIXEIRA, Maria Gracinda Carvalho; ORNELAS, Antônio Lima. Formulação de política pública de saúde: análise do projeto teias à luz do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon. **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, v. 24, n. 1, 2018, p. 179–207.

UOL. **Fenômeno das chuvas em Santa Catarina é anômalo, mas natural', diz especialista.** 2008. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2008/11/24/fenomeno-das-chuvas-em-santa-catarina-e-anomalo-mas-natural-diz-especialista.htm>. Acesso em: 03 ago 2023

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, v. 22, n. 44, 2016.