

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO
FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE
SÃO PAULO

Fernando Pacheco Machado DIAS

RELATÓRIO DE PESQUISA

Comitês de Emergência e Participação

O caso do Comitê de Ações de Convivência com a Seca do Estado da Bahia

São Paulo

2014

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO
FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO

Fernando Pacheco Machado DIAS

Comitês de Emergência e Participação

O caso do Comitê de Ações de Convivência com a Seca do Estado da Bahia

Relatório de pesquisa para elaboração de Trabalho de Conclusão Curso da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo pra obtenção do grau de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Tutora: Milena de Senne Ranzini

São Paulo

2014

RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar a aplicabilidade e os resultados de práticas da participação e escuta social no âmbito de Comitês Governamentais de Emergência. Tal análise foi feita a partir de um estudo de caso, tomando como objeto a Comitê de Convivência com a Seca do Estado da Bahia. Os resultados apurados apontam que tais metodologias não são apenas aplicáveis, mas importantes para a obtenção de bons resultados na mitigação dos efeitos de uma emergência.

Palavras-chave: Comitês de Emergência, Participação Social, Convivência com a Seca, Bahia.

ABSTRACT

The goal of this work is to analyze the applicability of strategies of social hearing and social engagement within Emergency Government Committees. The analysis was made from a case study, having as object State of Bahia Living with Drought Committee. The out coming results point out that not only thoes methodologies are applicable, but also important to the achievement of good results in the relieving of the impacts of an emergency.

Key Words: Emergency Committees, Social Engagement, Living with Drought, Bahia.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. MÉTODO.....	7
3. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	8
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	10

Introdução

O presente trabalho pretende analisar a forma pela qual funcionam comitês de crise e gestão de políticas para territórios em situação de emergência e as contribuições, bem como os riscos e possibilidades oferecidos pelo processo de escuta, participação e controle social no caso específico dessas instâncias decisórias de governo. O objeto para o estudo de caso será o Comitê Estadual para Ações de Convivência com a Seca do Governo da Bahia, instância que está em funcionamento desde abril de 2012 e que continua desenvolvendo suas atividades até hoje.

O regime de chuvas do semiárido baiano caracteriza-se por um longo período de seca anual, notadamente nos meses de maio a outubro. Além disso, é comum a ocorrência um ciclo de seca mais longo, a cada duas décadas, como é o caso deste que se iniciou no mês de novembro de 2011 e vem se prolongando até a presente data.

Diante do cenário, os prefeitos das cidades afetadas recorreram a decretos de situação de emergência para dar agilidade na prestação de assistência às famílias e agricultores atingidos pelo fenômeno climatológico. A situação motivou o governador do estado a criar um comitê de acompanhamento da situação e monitoramento das ações mitigadoras com a participação de diversas secretarias, órgãos e empresas dos governos estadual e federal.

O objetivo central do presente trabalho é identificar quais os cenários e as subáreas de atuação em que a participação social pode produzir mais resultados em um cenário de gestão de crise. Além disso, identificar onde estão os focos de resistência e os obstáculos do marco institucional que impedem a execução mais célere e o controle social da aplicação dos recursos destinados aos municípios em situação de emergência.

Por fim, será discutida a importância dos consórcios públicos na execução de políticas territoriais de convivência com a seca e as potencialidades desses novos entes em um possível novo marco para a política de prevenção e assistência a desastres naturais.

Marco Referencial Teórico

A temática que será abordada neste trabalho diz respeito a uma discussão dos instrumentos e conhecimentos a respeito da gestão pública e o sucesso das diferentes abordagens técnicas na consecução dos objetivos sociais de um governo. Essencialmente, tal investigação passa por uma discussão de ordem epistemológica, suscitadas por questões sobre a hegemonia de um pensamento e de determinados conhecimentos científicos sobre a gestão pública.

Nas fundações do estado burocrático brasileiro, cujo aparato burocrático se estruturou no decurso do século XX, encontramos muitos dos cânones positivistas, que, como aponta Superti (2003) estão na própria gênese da República no país:

O positivismo comtiano se difundiu no Brasil no momento em que profundas mudanças estruturais corroíam lentamente os pilares de sustentação da sociedade imperial. Desde meados do século XIX com a abolição do tráfico negreiro e aprofundamento interno das relações capitalistas através da expansão da economia cafeeira, o regime monárquico apresentava fissuras e incongruências. A proposta política comtiana, republicana e abolicionista, era naquele momento inovadora ou - para usar termos mais positivistas - "progressista" e despertava nos seguidores brasileiros uma interpretação crítica da realidade nacional que se fundava sobre a escravidão e as ordenações políticas do império. Tomando a ciência como base de explicação da história, os positivistas nacionais encontravam na doutrina de Augusto Comte uma orientação prática para esta análise crítica; qual seja; a reorganização da sociedade sob o trabalho livre, a industrialização e a República, enfim a organização positiva da sociedade. (SUPERTI, 2003, p.1)

Sobre tais concepções assentou-se o Estado Brasileiro moderno,

Método

O tema central a ser desenvolvido diz respeito à aplicação de práticas de escuta e participação social na elaboração e gestão de políticas públicas, partindo de uma leitura teórica de que tais estratégias são caminhos para a consolidação de uma cultura de gestão mais moderna, aberta e plural. Transpondo essa ideia de transição para a discussão da natureza institucional, o que se buscaria com a gestão

participativa é fazer uma transição de uma democracia regulada para uma democracia avançada.

A problemática abordada diz respeito aos impactos e avanços de tal política e os limites de sua aplicabilidade. A crítica aos modelos de participação popular tem como uma de suas linhas de argumentação o fato de que ao adotar tais práticas, um determinado governo perde agilidade, pois acrescenta-se uma ou mais instâncias ao processo decisório de concepção e planejamento das ações de governo. Utilizando-se de tal argumento, tais críticos apontam que haveria perda de eficiência e agilidade no processo decisório.

Essa discussão nos conduz à questão central desse trabalho que versa sobre a possibilidade, conveniência e eficiência da adoção de políticas de escuta e participação social em comitês e grupos de trabalho de emergência. O teste de hipótese, tendo como unidade de análise o estudo de caso, questionará se, em um contexto de contingência no qual as ações e resultados dizem respeito ao presente imediato, haveria espaço para participação social na gestão e monitoramento das ações do Estado?

Tal teste de hipótese foi feito em dois cortes. Tomando como objeto de análise as ações executadas pelos entes públicos participantes do Comitê Estadual de Ações para Convivência com a Seca, foi feita uma comparação intertemporal entre os resultados das políticas emergenciais antes e depois dos processos de escuta. O segundo corte foi feito entre as políticas, comparando os resultados entre uma política que foi alterada no processo de escuta social e outra que permaneceu impermeável.

Uma última análise busca tratar da atuação dos consórcios públicos municipais como atores importantes na execução das ações coordenadas pelo comitê.

Resultados e discussão

O objeto de estudo inclui apenas as ações emergenciais coordenadas pelo Comitê de Ações de Convivência com a Seca. São ações cujo o foco é manter as condições mínimas de subsistência da população no semiárido, com o serviço de

abastecimento de água por carros-pipa. Tais ações também contemplam a garantia da segurança alimentar e nutricional, por meio da distribuição de gêneros alimentares e da inclusão de famílias vulneráveis no programa Bolsa Estiagem, complemento financeiro ao Bolsa Família concedido às famílias rurais do semiárido afetadas pelo fenômeno climático.

No caso específico da distribuição de água via carro-pipa, restou evidente que é fundamental o engajamento e a participação social para um bom andamento do programa. No primeiro momento, o Governo Estadual fez a opção de realizar esse atendimento exclusivamente por meio de convênios de repasse financeiro para as prefeituras. A execução de tal ação encontrou limites, pois além da lentidão da burocracia para se firmar o convênio, verificou-se que nem todas as comunidades previstas no plano de trabalho eram atendidas e que os donos de caminhão-pipa tinham dificuldades de localizar reservatórios adequados para despejar a cota de água prevista. Fatos semelhantes ocorreram com a distribuição de gêneros alimentares, quando se chegou à situação crítica de perda de parte dos estoques, pois os prefeitos demoravam a providenciar o frete que levaria as cestas até a população.

Após as primeiras reuniões com representantes da sociedade civil, tais ações passaram a ser acompanhadas de um monitoramento e contaram com auxílio das ONG's, sindicatos e associações parceiras, de modo que se alcançou um número maior de famílias com mais eficiência do que teria ocorrido se a ação se limitasse a uma relação entre Governo do Estado e Prefeituras. Foi por intermédio da participação social que se coibiu os desvios e o uso com fins político-eleitorais da distribuição da água por carros-pipa, que se viabilizou a entrega da água em reservatórios de acesso livre e de uso coletivo, e que reforçada a busca ativa de famílias elegíveis ao programa Bolsa Estiagem, estratégia que elebrou o número de beneficiários de pouco mais de 67 mil famílias para mais de 200 mil.

A participação social também foi fundamental para o bom êxito dos programas de assistência aos agricultores familiares atingidos pela seca. O caso do programa Garantia Safra (seguro pago a agricultores que perderam a colheita) demonstrou que um programa voltado aos agricultores familiares só terá sucesso se contar com o apoio das entidades que os organizam. Enquanto as Federações e Sindicatos dos

Trabalhadores Rurais não atuaram junto às comunidades, a adesão e o alcance do programa foram muito limitados. Além disso, foi com a contribuição da sociedade civil que o programa se aperfeiçoou, reduzindo os pré-requisitos burocráticos de forma torná-lo mais acessível ao camponês do semiárido.

Outro caso bem sucedido deu-se com o programa de venda de ração subsidiada para pequenos criadores cujos espaços de pastagem foram dizimados pela estiagem. No início, a execução do programa limitou-se à cooperação técnica entre a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e a Secretaria Estadual de Agricultura, o que acarretou uma demanda muito baixa pelas três mil toneladas de milho ofertadas inicialmente. Após o envolvimento das organizações, a divulgação atingiu um grande número de agricultores, criando uma demanda inédita para os estoques da Conab, que não conseguiu ser suprida mesmo com a mobilização de quase 50 mil toneladas de milho dos estoques do Governo Federal na região Centro-Oeste.

No âmbito das políticas de assistência aos agricultores, há um exemplo de política que não conseguiu evoluir a partir da escuta social. A maioria dos agricultores familiares atingidos pela seca não conseguiu ter acesso ao Crédito Emergencial operado pelo Banco do Nordeste. Apesar de o banco ter feito gestões para desburocratizar o processo, após apontamentos críticos das associações de agricultores familiares, tal ação permaneceu com alcance muito restrito em razão do pequeno número de agências e baixa capacidade operacional desta instituição financeira.

Considerações Finais

Os resultados permitem dizer com segurança que a adoção de mecanismos de escuta e participação social foram uma estratégia que alcançou bons resultados no caso do Comitê de Ações de Convivência com a Seca no Estado da Bahia. Tais observações permitem afirmar que, mesmo em caso de situações de emergência, a relação entre a sociedade civil e os governos é fundamental para o êxito de uma política pública. Nos casos observados, ficou claro que, mesmo criando uma nova etapa no processo de tomada de decisão, os melhores resultados foram alcançados

com grande interferência das contribuições e da mobilização das organizações da sociedade civil.

Referencias

Superti: <http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S22.201.pdf>