



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO
SOCIAL E SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA
NÍVEL MESTRADO**

CARLOS RAIMUNDO BATISTA MENDONÇA

A INTERFACE ENTRE A QUESTÃO AMBIENTAL E O CAPITALISMO: estudo sobre a
gestão de risco de desastres na política de assistência social do Amazonas

MANAUS
2025

CARLOS RAIMUNDO BATISTA MENDONÇA

A INTERFACE ENTRE A QUESTÃO AMBIENTAL E O CAPITALISMO: estudo sobre a gestão de risco de desastres na política de assistência social do Amazonas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas, como requisito para obtenção do grau de mestre em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia.

Orientadora: Prof.^a Dra. Marinez Gil Nogueira

Linha de Pesquisa 1: Questão social, Políticas Sociais, Lutas Sociais e Formação profissional

MANAUS
2025

Ficha Catalográfica

Elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

- M539i Mendonça, Carlos Raimundo Batista
A Interface entre a Questão Ambiental e o Capitalismo: estudo sobre a
Gestão de Risco de Desastres na Política de Assistência Social do
Amazonas / Carlos Raimundo Batista Mendonça. - 2025.
148 f. : il., color. ; 31 cm.
- Orientador(a): Marinez Gil Nogueira.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Amazonas, Programa
de Pós-Graduação em Serviço Social, Manaus, 2025.
1. Capitalismo. 2. Desastres. 3. Assistência Social. 4. Gestão de Risco de
Desastres. 5. Sustentabilidade. I. Nogueira, Marinez Gil. II. Universidade
Federal do Amazonas. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. III.
Título
-

CARLOS RAIMUNDO BATISTA MENDONÇA

A INTERFACE ENTRE A QUESTÃO AMBIENTAL E O CAPITALISMO: estudo sobre a gestão de risco de desastres na política de assistência social do Amazonas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas, sob a orientação da professora Dr^a Marinez Gil Nogueira, como requisito para obtenção do grau de mestre em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia.

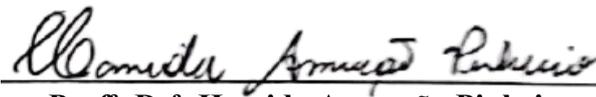
Aprovado em: 28 / 05 / 2025

BANCA EXAMINADORA



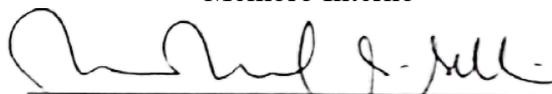
Prof^a Dra. Marinez Gil Nogueira

Universidade Federal do Amazonas – UFAM
Presidente



Prof. Dr. Hamida Assunção Pinheiro

Universidade Federal do Amazonas – UFAM
Membro Interno



Prof. Dr. Maria Isabel Barros Bellini

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS
Membro Externo

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer e dedicar esta dissertação às seguintes pessoas:

Agradeço ao Criador por toda a força que colocou no meu coração e me ajudou a lutar até o fim.

Agradeço aos meus familiares, em especial à minha mãe, pelo amor, incentivo, força e apoio incondicional.

Aos professores do PPGSS/UFAM, que com muita paciência e dedicação, ensinaram-me não somente o conteúdo programado, mas também o sentido da amizade e do respeito.

Estendo esses agradecimentos aos diretores, coordenadores e técnicos administrativos que, num esforço hercúlio mantém a universidade funcionando.

Em especial, gostaria de agradecer à minha orientadora Marinez Gil Nogueira pelos momentos de orientação, e por acreditar em meu potencial quando às vezes nem eu mesmo acreditava.

A todos os amigos que durante esses 24 meses participaram da minha formação, o meu eterno agradecimento.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM) pelo apoio financeiro na realização desta pesquisa.

À Universidade Federal do Amazonas por oferecer um ambiente com muito aprendizado, diversificado e amigável.

RESUMO

Esta dissertação foi defendida no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas (PPGSS/UFAM), e contou com apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM). A pesquisa está vinculada a um projeto de âmbito nacional intitulado: “Investigação da gestão do risco de desastres nos estados do Rio Grande do Sul e Amazonas: contribuição para prevenção/mitigação de desastres, adaptação às mudanças climáticas e construção da resiliência”¹. A pesquisa da dissertação teve como objetivo analisar o planejamento da gestão de risco de desastres no estado do Amazonas com ênfase na política de assistência social, tendo em vista, a crescente frequência e severidade dos desastres socioambientais e as rápidas mudanças climáticas decorrentes do modo de produção capitalista nos últimos anos. Do ponto de vista metodológico, o estudo se pautou no método do materialismo histórico-dialético, sendo uma pesquisa do tipo explicativa, com a utilização da técnica de análise de conteúdo, com abordagem quanti-qualitativa. O estudo compreendeu a realização de pesquisa bibliográfica e documental. Em âmbito estadual, foram analisados os documentos de planejamento tais como: Plano Plurianual (PPA); Plano Estadual de Assistência Social (PEAS); Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil (PEPDEC), correspondentes aos quadriênios de 2016-2019 e 2020-2023. Na esfera municipal, examinou-se o Plano Plurianual (PPA), Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) e Plano de Contingência (PLACON) correspondentes aos períodos de 2018-2021 e 2022-2025. Neste estudo foram escolhidos oito (08) municípios no estado do Amazonas, considerando como critério de seleção a frequência de desastres nos municípios, tais como: Barreirinha, Careiro da Várzea, Coari, Lábrea, Manicoré, Manaus, Parintins e São Gabriel da Cachoeira. Os resultados obtidos apontaram que o modo de produção capitalista não se expressa por uma relação de ganhos universais, muito pelo contrário, o sistema econômico hegemônico expõe o processo de apropriação predatória e de degradação dos recursos naturais, tendo relação direta com a ocorrência dos desastres socioambientais. Destacou-se ainda que, na Amazônia, os desastres são impulsionados por uma combinação de fatores, incluindo desmatamento, queimadas, e expansão do agronegócio. Identificou-se na esfera estadual e municipal que os documentos de planejamento examinados incorporam ações que se relacionam com a Gestão de Risco de Desastre (GRD), tais como: prevenção e preparação para desastres; serviços de proteção à violação de direitos e situação de calamidades públicas e emergência; serviços ambientais e adaptações às mudanças climáticas; resposta a desastres, socorro e assistência à vítimas de desastres; ações emergenciais de moradia; e reabilitação e reconstrução pós-desastre. Entretanto, os municípios estudados apresentaram um profundo desfinanciamento de programas/ações/projetos e atividades de GRD no período analisado. Por fim, o estudo revelou que são inúmeros os desafios para se construir cidades capazes de resistir, absorver, adaptar-se e recuperar-se dos efeitos tempestivos dos desastres, mas que por meio de investimentos em redução de riscos de desastres e o compromisso político de governo e da comunidade local é possível estabelecer uma cultura de prevenção e/ou mitigação e adaptação às mudanças climáticas, tornando as cidades mais resilientes para o enfrentamento dos desastres e seus efeitos.

Palavras-chave: Capitalismo; Desastres; Assistência Social; Gestão de Risco de Desastres; Sustentabilidade.

¹ Este projeto guarda-chuva em âmbito nacional contou com apoio financeiro do Programa Inova Fiocruz e do Programa de Pesquisa em Saúde Única, no Edital FAPERGS/FIOCRUZ 13/2022 – REDE SAÚDE-RS. Foi coordenado pela professora Dr^a Maria Isabel Barros Bellini (PUCRS), e desenvolvido em parceria com a Universidade Federal do Amazonas, tendo como pesquisadoras as professoras: Dr^a Marinez Gil Nogueira, Dr^a Hamida Assunção Pinheiro, Dr^a Lidiane Lima Cavalcante e Dr^a Maria do Perpetuo Socorro Chaves.

ABSTRACT

This dissertation was defended in the Graduate Program in Social Work and Sustainability in the Amazon at the Federal University of Amazonas (PPGSS/UFAM), with financial support from the Amazonas State Research Support Foundation (FAPEAM). The research is linked to a national project entitled: “Investigation of Disaster Risk Management in the States of Rio Grande do Sul and Amazonas: Contribution to Disaster Prevention/Mitigation, Adaptation to Climate Change, and Building Resilience”². The dissertation aimed to analyze disaster risk management planning in the state of Amazonas, with an emphasis on social assistance policy, given the increasing frequency and severity of socio-environmental disasters and the rapid climate change resulting from the capitalist mode of production in recent years. Methodologically, this study was based on the historical-dialectical materialism method and is an explanatory research project, using content analysis techniques and a quantitative-qualitative approach. The study comprised bibliographical and documentary research. At the state level, planning documents were analyzed, such as the Multi-Year Plan (PPA); the State Social Assistance Plan (PEAS); and the State Civil Defense and Protection Plan (PEPDEC), corresponding to the four-year periods 2016-2019 and 2020-2023. At the municipal level, the Multi-Year Plan (PPA), the Municipal Social Assistance Plan (PMAS), and the Contingency Plan (PLACON) corresponding to the periods 2018-2021 and 2022-2025 were examined. In this study, eight (08) municipalities in the state of Amazonas were chosen, considering as a selection criterion the frequency of disasters in the municipalities, such as: Barreirinha, Careiro da Várzea, Coari, Lábrea, Manicoré, Manaus, Parintins and São Gabriel da Cachoeira. The results showed that the capitalist mode of production is not characterized by a relationship of universal gains. Quite the contrary, the hegemonic economic system exposes the process of predatory appropriation and degradation of natural resources, which is directly related to the occurrence of socio-environmental disasters. It was also highlighted that, in the Amazon, disasters are driven by a combination of factors, including deforestation, fires, and the expansion of agribusiness. At the state and municipal levels, it was identified that the planning documents examined incorporate actions related to Disaster Risk Management (DRM), such as: disaster prevention and preparedness; protection services against rights violations and public calamities and emergencies; environmental services and adaptations to climate change; disaster response, relief, and assistance to disaster victims; emergency housing actions; and post-disaster rehabilitation and reconstruction. However, the municipalities studied showed a significant underfunding of DRM programs, actions, projects, and activities during the period analyzed. Finally, the study revealed that there are numerous challenges in building cities capable of withstanding, absorbing, adapting to, and recovering from the timely effects of disasters. However, through investments in disaster risk reduction and the political commitment of the government and the local community, it is possible to establish a culture of prevention and/or mitigation and adaptation to climate change, making cities more resilient to face disasters and their effects.

Keywords: Capitalism; Disasters; Social Assistance; Disaster Risk Management; Sustainability.

² This nationwide umbrella project received financial support from the Inova FioCruz Program and the One Health Research Program, under FAPERGS/FIOCRUZ Call 13/2022 – REDE SAÚDE-RS. It was coordinated by Professor Dr. Maria Isabel Barros Bellini (PUCRS), and developed in partnership with the Federal University of Amazonas, with the researchers being: Professors Dr. Marinez Gil Nogueira, Dr. Hamida Assunção Pinheiro, Dr. Lidiane Lima Cavalcante, and Dr. Maria do Perpétuo Socorro Chaves.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Linha do tempo das conferências.....	25
Figura 2 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	27
Figura 3 - Mapa dos biomas brasileiros	42
Figura 4 - Desmatamento em Lábrea, no Estado do Amazonas.....	50
Figura 5 - Cheia no Rio Negro em Manaus/Amazonas.....	51
Figura 6 - Seca no Amazonas	51
Figura 7 - Queimadas na Amazônia	52
Figura 8 - Risco de Desastre.....	56
Figura 9 - Marcos Internacionais voltados para a Redução de Risco de Desastres (RRD).....	58
Figura 10 - Pilares do marco de Sendai.....	65
Figura 11 - Ciclo da Defesa Civil no Brasil	66
Figura 12 - Gestão pública atual.....	72
Figura 13 - Funções da administração	74
Figura 14 - Níveis do planejamento	76
Figura 15 - Malhas viárias e fluviais do Amazonas	79
Figura 16 - Caracterização dos municípios pesquisados	81
Figura 17 - Seca em Barreirinha 2023.....	82
Figura 18 - Enchente em Barreirinha 2021	82
Figura 19 - Estiagem no Careiro da Várzea	83
Figura 20 - Inundação no Careiro da Várzea.....	83
Figura 21 - Terras caídas em Coari	85
Figura 22 - Alagamento em Coari	85
Figura 23 - Desmatamento em Lábrea	86
Figura 24 - Inundação em Lábrea.....	86
Figura 25 - Deslizamento de terra em Manicoré	87
Figura 26 - Enchente em Manicoré	87
Figura 27 - Seca histórica em Manaus	89
Figura 28 - Cheia histórica em Manaus.....	89
Figura 29 - Fumaça encobre o céu de Manaus	89
Figura 30 - Desmoronamento da orla de Parintins	90
Figura 31 - Alagamento por chuvas em Parintins	90
Figura 32 - Seca histórica em São Gabriel da Cachoeira	92

Figura 33 - Estrutura de planejamento de programas.....	95
Figura 34 - Estrutura de ações orçamentárias do PPA	110
Figura 35 - Indicador do Índice de Desenvolvimento Humano no Município.....	128

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1 - Desastres em Barreirinha - 2013 a 2023	82
Gráfico 2 - Desastres em Carereiro da Várzea - 2013 a 2023	83
Gráfico 3 - Desastres em Coari - 2013 a 2023	84
Gráfico 4 - Desastres em Lábrea - 2013 a 2023	86
Gráfico 5 - Desastres em Manicoré - 2013 a 2023	87
Gráfico 6 - Desastres em Manaus - 2013 a 2023	88
Gráfico 7 - Desastres em Paritins - 2013 a 2023	90
Gráfico 8 - Desastres em São Gabriel da Cachoeira - 2013 a 2023	91
Gráfico 9- Principais desastres nos municípios pesquisados - 2013 a 2023	92

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação dos desastres em relação à intensidade	35
Quadro 2 - Classificação dos desastres em relação à evolução	36
Quadro 3 - Classificação dos desastres quanto a sua origem	37
Quadro 4 - Classificação dos desastres quanto à duração	38
Quadro 5 - Princípios da estratégia de Yokohama	59
Quadro 6 - Ações para redução do risco de desastres	60
Quadro 7 - Quadro de atividades deliberadas no Marco de Ação de Hyogo (MAH)	62
Quadro 8 - Prioridades do marco de Sendai	63
Quadro 9 - Metas globais do Marco de Sendai	64
Quadro 10 - Divisão dos Municípios por calhas de rio	80
Quadro 11 - Lista dos PPAs consultados	95
Quadro 12 - Progamas e ações de preparação no PPA estadual.....	96
Quadro 13 - Progamas e ações de prevenção e mitigação no PPA estadual	98
Quadro 14 - Progamas e ações de recuperação e resposta no PPA estadual.....	101
Quadro 15 - Progamas e ações de preparação dos municípios pesquisados	102
Quadro 16 - Progamas e ações de prevenção e mitigação dos municípios pesquisados	104
Quadro 17 - Progamas e ações de recuperação e resposta dos municípios pesquisados.....	108
Quadro 18 - Lista dos planos consultados	115
Quadro 19 - Ações de respostas do PEPDEC do estado do Amazonas	125
Quadro 20 - Ações de respostas indentificados no PLACON dos municípios da pesquisa...	126

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Desastres: dados por região	40
Tabela 2 - Indicadores de desmatamento na Amazônia	50
Tabela 3 - Focos de queimadas na Amazônia nos últimos 10 anos.	52
Tabela 4 - Previsão orçamentária para ação do PPA Amazonas 2016-2019 e 2020-2023	110
Tabela 5 - Programas da assistência social voltado para gestão de risco no Amazonas	116
Tabela 6 - Programas da assistência social voltado para gestão de risco dos municípios pesquisados.....	118
Tabela 7 - IDHM dos municípios da pesquisa	128

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AVADAN - Avaliação de Danos

CEPED - Centro de Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres

CF - Constituição Federal

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNM - Confederação Nacional dos Municípios

CONPDEC - Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DRC - Disaster Resaarch Center

DS - Desenvolvimento Sustentável

DPASES - Diretrizes para atuação da Política de Assistência Social em contexto de Emergência Socioassistencial

ECP - Estado de Calamidade Pública

EIRD - Estratégia Internacional para a Redução de Desastre

GD - Gestão dos Desastres

GEE - Gases de Efeito Estufa

GRD - Gestão de Risco de Desastres

IDHM - Índice de Desenvolvimento Municipal

IDNDR - International Decade for Natural Disaster Reduction

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

ISA - Associação Internacional da Sociologia

LA RED - Red de Estudios Sociales em Prevención de Desastres em América Latina

LAI - Lei de Acesso a Informação

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MAH - Marco de Ação de Hyogo

MC - Ministério da Cidadania

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

MPC - Modo de Produção Capitalista

NOB-SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU - Organização das Nações Unidas

PAS - Política de Assistência Social

PEAS - Plano Estadual de Assistência Social

PEPDEC - Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil

PLANCON - Plano de Contigência

PMAS - Plano Municipal de Assistência Social

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNPDEC - Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

PPA - Plano Plurianual

PPGSS - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia

PSB - Proteção Social Básica

PSE - Proteção Social Especial

PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

RI - Revolução Industrial

RRD - Redução de Risco de Desastre

SE - Situação de Emergência

SEDEC - Secretária Nacional de Proteção Defesa Civil

SINPDEC - Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

UFAM – Universidade Federal do Amazonas

UNFCCC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 - QUESTÃO AMBIENTAL NO CAPITALISMO E SUA INTERFACE COM OS DESASTRES	19
1.1 A Questão Ambiental e o Capitalismo: a racionalidade do capital e a insustentabilidade ambiental	20
1.2 Desastres e sua Correlação com a Questão Ambiental: discussão conceitual sobre desastres.....	31
1.3 Os Desastres na Amazônia: preocupação mundial.....	41
CAPÍTULO 2 - A GESTÃO DE RISCO DE DESASTRES E AGESTÃO PÚBLICA: o contexto socioterritorial dos municípios pesquisados no estado do Amazonas	54
2.1 A Gestão de Risco de Desastres no Contexto Internacional e Brasileiro: da emergência histórica aos marcos legais atuais	55
2.2 Planejamento como Estratégia Central de Gestão Pública.....	69
2.3 Caracterização dos Municípios Pesquisados no Estado do Amazonas: um olhar para as especificidades do território Amazônico.	78
CAPÍTULO 3 - A GESTÃO DE RISCO DE DESASTRES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO AMAZONAS: o planejamento em questão	94
3.1 Análise dos Instrumentos de Planejamento Estadual voltados para Gestão De Risco de Desastres no Amazonas	94
3.2 Análise dos Eixos dos Planos Municipais de Assistência Social voltados para a Gestão de Risco de Desastres nos Municípios Selecionados.	115
3.3 Desafios para Efetivação da Gestão de Risco de Desastres: recomendações preliminares voltadas para fortalecimento da resiliência e/ou mitigação destes eventos e seus efeitos.	124
CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
REFERÊNCIAS	133

INTRODUÇÃO

Com o surgimento de novas tecnologias e formas de uso da terra, a humanidade provocou uma modificação radical nos ecossistemas. Desde a revolução industrial, a capacidade do ser humano em intervir na natureza tem evoluído de forma acelerada. O uso intensivo de reservas de combustíveis fósseis abriu precedentes para uma expansão inédita da escala de atividades humanas, pressionando a base dos recursos naturais e levando de modo consequente à degradação ambiental. Assim, esse processo intensivo de destruição da natureza desencadeou um aumento exponencial nos números de desastres socioambientais.

Esses desastres são responsáveis por danos humanos, sociais, materiais e ambientais, sendo que a cada ano, os eventos de efeitos negativos como a seca e o excesso de chuvas tornam-se cada vez mais severos em decorrência das mudanças climáticas e também da intervenção humana. E é neste cenário permeado de eventos calamitosos que o sistema capitalista vem aprofundando sua trajetória de destruição da natureza, contribuindo para o aumento da frequência e intensidade de desastres em níveis cada vez mais inquietantes.

No Brasil, centenas de municípios já sofreram com os efeitos devastadores causados por desastres. Estudos apontam que cerca de 3,4 milhões de pessoas foram afetadas por desastres em todo o território nacional, sendo 502.622 só no estado do Amazonas (CNM, 2023). Na última década, os desastres causaram 59.311 decretações de situação de emergência e estado de calamidade pública em todo o país. As secas e as chuvas foram os desastres que apresentaram maior número de decretações, e causaram interrompimento dos serviços essenciais, como o abastecimento de água, energia, e até alimentos, gerando prejuízos econômicos e financeiros às propriedades públicas e privadas, além de provocar doenças, mortes e outros efeitos negativos ao bem-estar físico, mental e social.

A Gestão de Risco de Desastres (GRD) emerge como uma estratégia de planejamento, coordenação e execução de ações e medidas preventivas destinadas à Redução de Risco de Desastre (RRD) e evitar a instalação de novos riscos. No Brasil, a consolidação dos esforços relativos à GRD ocorreu em 2012, com a promulgação da lei n.º 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), e reorganizou o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), distribuindo responsabilidades e autorizando a criação de sistemas de informações e monitoramento de desastres.

Desta forma, salienta-se que este estudo buscou responder a seguinte questão norteadora central: *Quais são os desafios enfrentados no Amazonas para a efetivação da gestão de risco de desastres na política de assistência social?*

Essa questão norteadora central foi respondida por meio de uma pesquisa documental que teve como base os seguintes documentos de planejamento: Plano Plurianual (PPA), Plano Estadual de Assistência Social (PEAS), Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil (PEPDEC) e os Planos de Contingência dos Municípios (PLANCON).

Desse modo, destaca-se que o objetivo geral desta dissertação foi analisar o planejamento da gestão de risco de desastres no estado do Amazonas com ênfase na política de assistência social, visando contribuir com o fomento do fortalecimento da prevenção e/ou mitigação dos impactos de desastres na vida da população.

Para tanto, o estudo foi desdobrado nos seguintes objetivos específicos: 1) Discutir a questão ambiental e sua relação com os determinantes sócio-históricos de desastres na sociedade capitalista; 2) Caracterizar como a gestão de risco de desastres está estruturada nos documentos de planejamento da gestão pública estadual e municipal; 3) Investigar a distribuição de recursos financeiros direcionados para gestão de risco no estado do Amazonas.

Assim, este estudo buscou contribuir com subsídios teóricos e analíticos para o fortalecimento do planejamento no âmbito da gestão pública voltado para prevenção e/ou mitigação dos impactos de desastres na sociedade.

Em relação aos aspectos metodológicos, a pesquisa teve uma abordagem de enfoque misto, visto que Prates (2012, p. 117) enfatiza que a “expressão do real se manifesta e se constitui por elementos quantitativos e qualitativos, objetivos e subjetivos, particulares e universais, intrinsecamente relacionados”. Esta abordagem, segundo considerações da autora, remete a uma apreensão integral viável de processos, resultados e argumentos, a partir de dados quantitativos e qualitativos, confirmando que a explicação do real como unidade dialética tenha coerência com o próprio método. Para desenvolver esse processo investigativo, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais nos instrumentos de planejamento de governo na esfera estadual e municipal.

Para materialização da pesquisa bibliográfica, foi realizado um levantamento sobre o tema pesquisado nas produções científicas das seguintes bases: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD); Catálogo de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Livros; Artigos; Documentos (públicos e privados); Sites oficiais (governamentais, agências de monitoramento, dentre

outros); além de matérias de jornais e revistas, utilizando os seguintes descritores: desastres naturais; desastres socioambientais; tragédias naturais; catástrofes iminentes; eventos disruptivos; eventos climáticos extremos; situações emergenciais e de calamidade pública..

Já a pesquisa documental focou a gestão de riscos de desastres no âmbito da gestão pública, em que foram analisados os documentos públicos referentes aos dois últimos quadriênios da gestão estadual do Estado do Amazonas (2016-2019/2020-2023) e municipal (2018-2021/2022-2025). Ressalta-se que o PPA estadual e o PPA municipal têm horizontes diferentes devido ao hiato de tempo entre um mandato estadual e municipal. Assim, a análise documental se efetivou em duas dimensões:

A) **Análise em âmbito estadual** - focando o Plano Plurianual (PPA), Plano Estadual de Assistência Social do Estado do Amazonas (PEAS) e o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil (PEPDEC).

B) **Análise em âmbito municipal** - focando o Plano Plurianual (PPA), o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) e o Plano de Contingência (PLANCON) de oito (08) municípios escolhidos no estado do Amazonas, que são: Barreirinha, Careiro da Várzea, Coari, Lábrea, Manicoré, Manaus, Parintins e São Gabriel da Cachoeira.

Salienta-se que a análise em âmbito estadual teve como foco o PPA, o PEAS e o PEPDEC, sempre observando os destaques referentes ao período do estudo contidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Já em âmbito municipal, por se tratar de análise documental de 8 municípios do estado do Amazonas foram focalizados apenas o PPA, o PMAS, e o PLANCON (daqueles municípios que tinham o PLANCON de forma pública disponível). A técnica utilizada para análise documental se constitui na análise de conteúdo, com base na abordagem quantitativa e qualitativa (enfoque misto). Embora essa técnica seja muito utilizada para análises qualitativas, nada impede que esse procedimento seja simultaneamente utilizado, pois, de acordo com Bardin (1977, p. 114), é preciso entender “[...] que a análise qualitativa não rejeita toda e qualquer forma de quantificação [...]”. Disto isto, compreendemos que, embora na análise quantitativa haja uma predominância de dados descritivos por meio de métodos estatísticos, a análise qualitativa pressupõe elementos mais intuitivos, adaptáveis e maleáveis.

Este estudo foi direcionado pelo método do materialismo histórico-dialético, um dos eixos da teoria social crítica proposta por Karl Marx, que busca analisar a emergência, consolidação e as condições de crise da sociabilidade burguesa, fundada no modo de produção capitalista. De acordo com Paulo Netto (2011, p. 53), o método para Marx implica “uma determinada posição (perspectiva) do sujeito que pesquisa: aquela em que se põe o

pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações”. Portanto, a dialética marxista possibilitou uma visão mais crítica da realidade em constante transformação.

Tendo realizado esta exposição inicial sobre o objeto de estudo e o procedimentos metodológicos utilizados, a seguir será apresentada a estrutura da dissertação, que está organizada em três capítulos. O 1º Capítulo, denominado “Questão Ambiental no Capitalismo e sua Interface com os Desastres” traz uma discussão teórica crítica, revelando que a questão ambiental e os desastres socioambientais estão fortemente relacionados. Para isso, no primeiro momento, discute-se a racionalidade do capital e a insustentabilidade ambiental, evidenciando que o sistema econômico vigente coloca a busca pelo lucro acima das preocupações ambientais e sociais. Em seguida, aborda-se os desastres e sua correlação com a questão ambiental, argumentando que os desastres são produtos e, também, processos decorrentes da transformação e crescimento da sociedade, do modelo global de desenvolvimento adotado, dos fatores socioambientais relacionados e, portanto, são processos socialmente produzidos. Posteriormente, finaliza-se explanando sobre os Desastres na Amazônia, realizando uma reflexão sobre dados da riqueza dos recursos naturais da Amazônia e, paradoxalmente, do processo de mercantilização da natureza, dos territórios e dos seres humanos, discutindo como esse conjunto de ações destrutivas da natureza influencia o mundo com a ocorrência de desastres devastadores da sociedade e da natureza.

O 2º Capítulo intitulado “A gestão de risco de desastres no âmbito da gestão pública: o contexto socioterritorial dos municípios pesquisados no estado do Amazonas” explicitará como o planejamento no âmbito da gestão pública configura-se como uma atividade essencial, que possibilita os arranjos institucionais e políticos necessários para a gestão de riscos de desastres (GRD). Para tanto, primeiramente, fez-se um resgate dos marcos legais em âmbito internacional e nacional, propondo-se a demonstrar a articulação entre a gestão pública e a gestão de risco de desastres. Por conseguinte foi discutido acerca do planejamento como estratégia central da gestão pública, em que se buscou demonstrar, que a gestão pública é uma atividade que orienta possibilidades, arranjos institucionais e políticos, com objetivo de atingir os resultados previstos. Posteriormente, foi apresentada a caracterização dos municípios pesquisados no estado do Amazonas, dissertando sobre as especificidades do território Amazônico e indicando os principais desastres ocorridos nos municípios pesquisados na última década.

Por fim, no 3º Capítulo nomeado “A gestão de risco de desastre na política de assistência social no Amazonas: o planejamento em questão” analisou-se e discutiu os

programas e ações para gestão de risco de desastres em âmbito estadual e municipal. Na primeira seção, foram discutidos os programas e ações que se relacionam com a GRD identificados nos PPAs em âmbito estadual e municipal. Na segunda parte foi realizada a análise e discussões de programas, projetos e serviços identificados nos PEAS e PMAS, que direta e indiretamente contribuem para GRD no âmbito da assistência social. Por fim, a terceira seção aborda os desafios no percurso para efetivação da GRD, em que trazemos algumas proposições preliminares de ações indispensáveis para o fortalecimento da resiliência para suportar os desastres e seus efeitos devastadores nas cidades.

Acredita-se que este estudo possibilitou compreender os desastres como decorrentes da estrutura capitalista de desigualdade social, explicitando que os impactos sofridos pelo planeta não são naturais e sim em sua maioria socialmente produzidos. Cabe ressaltar, que esta pesquisa está vinculada a um projeto maior de âmbito nacional intitulado “Investigação da gestão de risco de desastres nos estados do Rio Grande do Sul e Amazonas: contribuição para prevenção/mitigação de desastres, adaptação às mudanças climáticas e construção da resiliência” (Edital Inova-FAPERGS-Fiocruz), coordenado pela professora Dr^a Maria Isabel Barros Bellini (PUCRS), e desenvolvido em parceria com a Universidade Federal do Amazonas, tendo como pesquisadoras as seguintes professoras: Dr^a Marinez Gil Nogueira, Dr^a Hamida Assunção Pinheiro, Dr^a Lidiane Lima Cavalcante, e Dr^a Maria do Perpetuo Socorro Chaves.

Por fim, destaca-se que esta é uma temática contemporânea e complexa, que envolve a integração horizontal entre diversos setores e, vertical, entre diferentes níveis de governo. Não se pretende aqui, portanto, apresentar propostas de soluções, o que seria de fato impossível, uma vez que as soluções devem ser pensadas e avaliadas pelos gestores considerando as especificidades de cada território, mas sim trazer à luz esse tema e realizar uma reflexão sobre a importância de se debater e desenvolver práticas integradas e otimizadas de gestão pública. Espera-se dessa forma contribuir para a reflexão e discussão da importância de integração entre as políticas públicas para a efetivação da gestão de risco de desastres.

Ademais, salienta-se a relevância científico-acadêmica desse estudo que visou analisar as estratégias de gestão pública na gestão de risco de desastres, em especial na política de assistência social no Amazonas. Assim, o estudo buscou contribuir para a produção de conhecimentos sobre o tema, expondo a complexidade do objeto de estudo a partir dos dados teóricos e documentais colhidos, pontuando os desafios impostos à gestão pública no que diz respeito à prevenção de risco de desastres (gestão de risco) no Amazonas.

CAPÍTULO 1

QUESTÃO AMBIENTAL NO CAPITALISMO E SUA INTERFACE COM OS DESASTRES

A questão ambiental se refere a qualquer problema, desafio ou preocupação relacionada ao meio ambiente, ecossistemas naturais e a interação entre os seres humanos e o ambiente em que vivem. Para compreender as manifestações da questão social e ambiental é necessário vinculá-las ao modo de produção capitalista, por entender que este sistema tem intensificado cada vez mais suas contradições, impondo a destrutividade ambiental e social como “condição” para sua autorreprodução (Nunes; Freitas, 2011). Isso inclui o debate de uma infinidade de conteúdos, como poluição do ar e da água, perda de biodiversidade, desmatamento, mudanças climáticas, escassez de recursos naturais, entre outros.

Neste capítulo foi discutida a relação entre questão ambiental e desastres, demonstrando que ambos estão fortemente relacionados. Por essa razão, é necessário fazer uma reflexão de como as mudanças climáticas e o esgotamento dos recursos naturais, impulsionados principalmente pela atividade humana, têm contribuído para o aumento da frequência e intensidade de desastres. Estas alterações podem ser notadas pelas ondas de calor intensas, tempestades mais fortes, aumento do nível do mar e secas prolongadas, os quais podem ocasionar desastres e impactos significativos na vida humana e no meio ambiente.

Para tanto, este capítulo foi dividido em três seções, visando debater essa relação entre a questão ambiental e os desastres ditos “naturais”. No primeiro momento, aborda-se a questão ambiental no capitalismo, visando discutir a racionalidade do capital e a insustentabilidade socioambiental. No segundo momento, discute-se conceitualmente o significado dos desastres e sua correlação com a questão ambiental, objetivando demonstrar que os determinantes dos desastres são inerentes à própria lógica de produção do capitalismo. O terceiro tópico versa acerca da sociobiodiversidade amazônica, os grandes projetos e a forte onda capitalista e neoliberal que impulsionou o uso predatório dos recursos naturais na Amazônia brasileira.

Assim, esta discussão pretendeu conduzir à compreensão de que a abordagem da questão ambiental é fundamental para se construir políticas públicas que busquem mitigar os riscos e impactos dos desastres. Assim, no último tópico são apresentados conceitos, estratégias de prevenção, adaptação e gestão sustentável dos recursos naturais para proteger tanto o meio ambiente quanto a humanidade.

1.1 A QUESTÃO AMBIENTAL E O CAPITALISMO: a racionalidade do capital e a insustentabilidade ambiental

A relação entre a questão ambiental e o capitalismo é complexa e multifacetada. O capitalismo como sistema econômico dominante é baseado na acumulação de capital, lucro e crescimento econômico contínuo, sistematicamente posto como mal necessário (Goldemberg; Barbosa, 2004). Esse modelo econômico coloca frequentemente a busca pelo lucro acima das preocupações ambientais e sociais, o que resulta em impactos negativos ao meio ambiente, evidenciando a insustentabilidade socioambiental.

É certo afirmar que, sob o domínio do capital, a humanidade vem aprofundando sua trajetória de destruição da natureza, e em níveis cada vez mais inquietantes. As evidências destes processos encontram-se na escassez dos recursos não renováveis, no aumento do nível do aquecimento global, nos efeitos catastróficos dos dejetos industriais e poluentes diversos, na produção incessante de mercadorias descartáveis e com pouca durabilidade, numa demonstração explícita de que o Modo de Produção Capitalista (MPC) não possui domínio adequado e planejado sobre a natureza, revelando uma contradição crescente entre as necessidades de expansão da produção e as condições do planeta para esse suposto desenvolvimento.

Com profundidade Leff (2003) versa que a problemática ambiental, para além de uma crise ecológica, de destruição da natureza, é antes de tudo um questionamento do pensamento e do entendimento, da ontologia e da epistemologia com as quais a civilização ocidental compreendeu o ser, os entes, as coisas, o saber científico e os instrumentos tecnológicos com os quais a natureza foi domada e o mundo moderno monetizado. Aqui estão os predecessores da crise ecológica: antes de qualquer coisa, e, sobretudo, a crise da nossa representação da natureza, a crise da nossa relação com a natureza (Ost, 1995; Foster 2005). Por isso, identificar as razões sociais e/ou técnicas que geraram a crise ambiental é uma questão complexa que fomenta debates acirrados.

Por conseguinte, a racionalidade do capital, focada na maximização do lucro a curto prazo, muitas vezes entra em conflito com a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais. Isso se manifesta de várias maneiras, conforme os exemplos abordados com base em Foster (2005), a seguir:

- Exploração de Recursos Naturais: o modelo de crescimento do capitalismo depende da exploração de recursos naturais, como combustíveis fósseis, minerais e água, muitas vezes, sem considerar os limites finitos desses recursos. A extração excessiva e não

sustentável de recursos pode levar à escassez, degradação ambiental³ e perda de biodiversidade.

- Poluição e Emissões de Gases: as atividades industriais e comerciais frequentemente geram poluição, incluindo emissões de gases de efeito estufa, poluentes tóxicos e resíduos que contaminam o ar, a água e o solo. Isso contribui significativamente para o agravamento dos problemas ambientais, como as mudanças climáticas, a poluição do ar e a degradação dos ecossistemas.

- Consumismo e Descarte: o capitalismo estimula um modelo de consumo excessivo e descartável, incentivando a produção em massa de bens, muitos dos quais têm vida útil curta e acabam se tornando resíduos, contribuindo para problemas como a acumulação de lixo e a poluição dos rios e oceanos.

- Desigualdade Socioeconômica: o modo de produção capitalista amplia as desigualdades sociais, concentrando riqueza e poder nas mãos de poucos, enquanto uma parcela significativa da população enfrenta pobreza, falta de acesso a recursos básicos e condições precárias de vida.

Foster (2005) chama atenção para as implicações dessas relações sociais capitalistas sobre o meio ambiente, com efeitos depredadores em escala sempre crescente. A busca ilimitada pelo abastecimento constante dos recursos naturais e a amplitude crescente das relações de produção capitalistas por todo o globo terrestre impõe um ritmo frenético de produção e consumo, incompatível com o ritmo de regeneração da natureza. As depredações e as poluições decorrentes deste padrão atingem uma escala de efeito sobre o meio ambiente superior a qualquer outro modo de produção anterior. Todavia, vale destacar que a degradação ambiental e a poluição não constituem uma novidade oriunda somente do modo de produção capitalista, mas têm sido comuns na história da humanidade:

Evidências históricas e arqueológicas sugerem que as civilizações dos sumérios, do vale do Indo, Grega, Fenícia, Romana e Maia tiveram colapsos devidos, em parte, a fatores ecológicos. Finalmente, a condição do campesinato, que constituía a maioria da população mundial antes da Revolução Industrial, estava caracterizada por uma alta mortalidade infantil, baixa esperança de vida, severa destruição e açodamento da fome e epidemias – dificilmente uma milagrosa adaptação à natureza (Foster⁴ apud Foladori, 2001b, p.171).

³ Causada pelo homem, que, na maioria das vezes não respeita os limites impostos pela natureza. A degradação ambiental é mais ampla que a degradação dos solos, pois envolve não só a erosão dos solos, mas também a extinção de espécies vegetais e animais, a poluição de nascentes, rios, lagos e baías, o assoreamento e outros impactos prejudiciais ao meio ambiente e ao próprio homem (Guerra e Guerra, 1997, p. 184).

⁴ FOSTER, John Bellamy. *The Vulnerable Planet: a short economic history of the environment*. Nova York: Monthly Review Press, 1994.

Como podemos notar, o resultado comum da poluição e degradação do meio ambiente abarca todas as sociedades humanas, independentemente de sua especificidade histórica. Mas é legítimo dizer que tanto a causa como a forma, amplitude e ritmo com que se manifesta, especialmente neste quesito, o modo de produção capitalista implica tendências peculiares, uma vez que:

Existem diferenças radicais entre a depredação e a poluição pré-capitalistas e as que acontecem no mundo contemporâneo: as causas que guiam a depredação ou a poluição são diferentes. Nas sociedades pré-capitalistas, o escasso desenvolvimento das forças produtivas levava à produção depredadora (como o sistema de roça e queima da agricultura, ou a extinção de grandes mamíferos). Na sociedade capitalista, ao contrário, é o tremendo desenvolvimento das forças produtivas que tem permitido uma pilhagem da natureza em grande escala; o ritmo, ou a velocidade, é, por certo, muito maior no sistema capitalista, já que a tendência a produzir sempre mais é, como já vimos, intrínseca à dinâmica econômica; a amplitude das crises ambientais causadas pelas sociedades pré-capitalistas era local ou regional, de acordo com o âmbito de suas economias e populações, assim como o grau de desenvolvimento de sua ciência e técnica. No sistema capitalista, as crises têm alcançado escala planetária [...] (Foladori, 2001b, p.172).

Nesse quadro, compreende-se que a questão ambiental no contexto do capitalismo é um tema complexo que envolve interações entre o sistema econômico predominante e os desafios enfrentados pela preservação do meio ambiente, tanto no passado como no presente. Neste campo, o capitalismo, caracterizado pela busca incessante por lucro e crescimento econômico, tem sido associado aos impactos ambientais destrutivos da natureza.

Constata-se que a principal crítica ao sistema capitalista é a sua propensão a externalizar os custos ambientais. As empresas muitas vezes buscam maximizar seus lucros reduzindo os custos de produção, o que pode resultar na exploração irresponsável dos recursos naturais, poluição, degradação ambiental e emissões de gases de efeito estufa. Esse modelo de produção e consumo muitas vezes não considera os limites finitos do planeta terra.

Além disso, a competição no mercado global incentiva as empresas a adotarem práticas que priorizam o lucro imediato em detrimento da sustentabilidade a longo prazo. Esse comportamento acaba levando à superexploração de recursos naturais, à destruição de ecossistemas frágeis, como também à desigualdade na distribuição dos benefícios e custos ambientais, impactando desproporcionalmente comunidades vulneráveis.

Por outro lado, alguns ainda aduzem que o capitalismo também pode ser um motor para a inovação e o desenvolvimento de soluções sustentáveis. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017), a inovação é um dos principais motores da produtividade e do crescimento econômico. Os esforços para estabelecer políticas

de crescimento verde, incentivando a inovação e as mudanças no comportamento do consumidor, estão se acelerando. A busca por eficiência e lucratividade tem impulsionado o surgimento de tecnologias verdes, energias renováveis e práticas empresariais menos destrutivas ao meio ambiente, por exemplo.

No entanto, muitas vezes essas iniciativas são insuficientes diante da magnitude dos desafios ambientais globais. A transição para uma economia verdadeiramente sustentável pode exigir mudanças estruturais profundas no sistema capitalista, que valorize não apenas o lucro imediato, mas também os impactos sociais e ambientais a longo prazo, visto que:

O princípio de sustentabilidade surge no contexto da globalização com a marca de um limite e o sinal que reorienta o processo civilizatório da humanidade. A crise ambiental veio questionar a racionalidade e os paradigmas teóricos que impulsionaram e legitimaram o crescimento econômico, negando a natureza. A sustentabilidade ecológica aparece assim como um critério normativo para reconstrução da ordem econômica, como uma condição para sobrevivência humana e um suporte para chegar a um desenvolvimento duradouro, questionando as próprias bases da produção (Leff, 2001, p.15).

Neste sentido, ainda que a proposta do desenvolvimento sustentável tenha surgido como possível solução para o sistema capitalista, também em outras sociedades, sejam elas pré-capitalistas, ou mesmo que adote outro modo de produção não capitalista, as relações técnicas do homem com a natureza causam impactos ambientais que geram poluição e degradação. Logo, ainda que se busque o desenvolvimento econômico, este aqui entendido dentro da concepção teórica do capitalismo, há a necessidade de verificar se determinada conduta humana gera impactos que comprometam a capacidade de regeneração e/ou renovação dos recursos naturais, daí a necessidade de uma teorização sobre uma real sustentabilidade ambiental.

Portanto, é essencial promover políticas públicas eficazes, regulamentações ambientais mais rígidas e incentivos econômicos que internalizem os custos ambientais nas atividades econômicas. Além disso, a mudança de mentalidade em direção a um consumo mais consciente e sustentável, juntamente com a valorização de práticas empresariais responsáveis, são fundamentais para lidar com os desafios ambientais dentro do sistema capitalista.

Foi diante desses desafios que a emergência da discussão da crise ambiental e a necessidade da busca de uma real sustentabilidade tomaram força. Assim sendo, as alternativas ao agravamento da questão ambiental vem sendo arquitetadas desde os anos de 1970 do último século (Chaves; Rodrigues, 2006), entretanto, somente na década de 1990 adquiriu expressão na agenda pública, interpelando as classes sociais e o Estado, conferindo

legitimidade e visibilidade às programáticas ambientalistas. Desse modo, o ideário do desenvolvimento sustentável (DS) ganhou centralidade nas propostas de amplos seguimentos da sociedade, mobilizados em torno do desafio de compatibilizar crescimento econômico, sustentabilidade ambiental e social.

O apelo que exerce o chamado desenvolvimento sustentável indica uma dinâmica de enfrentamento à questão ambiental balizada pela formação de um acordo internacional, mas com objetivos de orientar ações em nível local e nacional, e segue uma tendência do debate sobre desenvolvimento nos anos de 1990, marcado pela crise do desenvolvimentismo, pelo avanço do pensamento neoliberal e pelo determinismo das políticas de ajuste econômico na sociedade brasileira. É neste cenário que a sustentabilidade como princípio ético surge como caminho a ser seguido, e agrada ao clamar a preservação da natureza, propondo-se imediatamente como alternativa à crise capitalista, colocando-se como dispositivo de controle da relação sociometabólica⁵ do capital.

Entre os principais momentos de consolidação do reconhecimento internacional de uma profunda crise planetária na atualidade destaca-se a Conferência de Estocolmo (1972), ocorrida no início dos anos 1970, a partir deste contexto o direito ambiental internacional efetivamente tomou corpo (Varella, 2004). Também foi esse evento que deu ao direito ambiental internacional “sua certidão de maturidade plena” (Soares, 2001, p.50). Aprovada durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que, pela primeira vez, introduziu na agenda política internacional a dimensão ambiental como condicionadora e limitadora do modelo tradicional de crescimento econômico e do uso consciente dos recursos naturais.

Mais tarde, com a publicação do documento “Nosso Futuro Comum” em 1982, elaborada pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD), criada pelas Nações Unidas e presidida por Gro Brundtland, primeira-ministra da Noruega, documento que ficou conhecido como “Relatório Brundtland”, consolidou uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e incorporado pelas nações em desenvolvimento, ressaltando a incompatibilidade entre os padrões de produção e consumo e o uso racional dos recursos naturais e a capacidade de suporte dos ecossistemas. Assim, foi o Relatório Brundtland que trouxe pela primeira vez a discussão do conceito de “desenvolvimento sustentável”, tal qual foi posteriormente definido na Declaração do Rio de

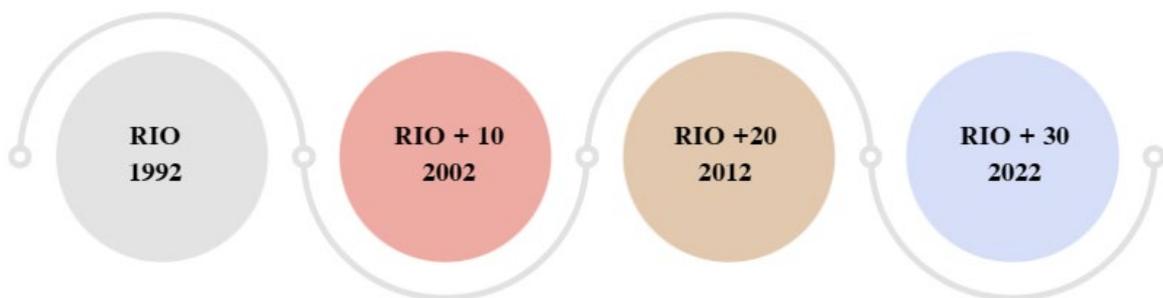
⁵O sistema sociometabólico do capital tem como esferas essenciais o capital, o Estado e o trabalho assalariado. Essa relação social tem o poder de subjugar todas as áreas da vida social para impor um movimento incessante de expansão e acumulação do capital. Esse sistema social não atende plenamente às necessidades materiais e sociais dos reais produtores e destrói os recursos naturais do nosso planeta (Foladori, 2001a).

Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD – Rio 92). O referido estudo define o desenvolvimento sustentável da seguinte forma:

O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades. Ele contém dois conceitos-chave: I- o conceito de “necessidades”, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade; II- a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras (CMMAD, 1992, p.46).

A partir de sua publicação, este documento (Relatório Brundtland) tornou-se referência mundial para a elaboração de estratégias e políticas de desenvolvimento governamentais e não governamentais. Além deste documento, destaca-se a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (dezembro de 1989), que solicitou a organização de uma reunião mundial (CNUMAD – Rio 92) para elaborar estratégias, objetivando deter e reverter os processos de degradação ambiental e promover o desenvolvimento sustentável e ambientalmente racional. Desde então, os países signatários tentam, por diversas formas, orientar seus programas e políticas nacionais para este novo modelo de desenvolvimento. Com este desígnio foram organizadas conferências, conforme demonstra a figura 1:

Figura 1 - Linha do tempo das conferências



Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025).

Em âmbito brasileiro, de certo o Relatório Brundtland foi utilizado como documento base para a Conferência Rio-92 (CNUMAD) e a agenda 21. Nessa conferência, reuniram-se no Rio de Janeiro chefes de estado e governos do mundo para analisar a necessidade de tratamento conjunto dos problemas do desenvolvimento socioeconômico e do meio ambiente (Loureiro, 2009). Com a mesma expressividade, a agenda 21 é pronunciada pela Organização

das Nações Unidas (ONU) como caminho a ser trilhado para atingir o desenvolvimento sustentável, o qual possibilita sair do mero discurso para ação, ao passo que expõe atitudes para o desenvolvimento sustentável, pois consta em suas folhas preliminares:

A Agenda 21 está voltada para os problemas prementes de hoje e tem o objetivo, ainda, de preparar o mundo para os desafios do próximo século. Reflete um consenso mundial e um compromisso político no nível mais alto no que diz respeito a desenvolvimento e cooperação ambiental. O êxito de sua execução é responsabilidade, ante de mais nada, dos Governos. Para concretizá-la, são cruciais as estratégias, os planos, as políticas e os processos nacionais. A cooperação internacional deverá apoiar e complementar tais esforços nacionais (CNUMAD, 1995, p.11).

Ademais, enfatiza-se que este é um documento interdisciplinar (agenda 21) e constitui um programa de mais de quatrocentas páginas consagradas a ações apontadas como tendentes ao desenvolvimento sustentável. Assim, propõe ações em 40 áreas diferentes, “sendo uma espécie de grande programa que dá as linhas gerais de ação para as convenções-quadro, as quais atuam sobre temas mais específicos, mas onde o conteúdo ainda é genérico” (Varella, 2004, p.65). Apesar disso, é considerado um dos principais resultados da Rio-92.

Em 2002, houve a Conferência de Joanesburgo na África do Sul sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também promovida pelas Nações Unidas como um encontro de Cúpula Mundial, mas não ocorreram avanços em termos de redução do uso de combustíveis fósseis, padrões mundiais de consumo e estratégias para uma maior proteção do meio ambiente.

Uma década depois, em 2012, ocorria no Rio de Janeiro, a reunião de Cúpula promovida denominada Rio+20, em que a preocupação principal era com os riscos de retrocessos em relação às conquistas obtidas no encontro de 1992, principalmente no tocante às questões climáticas e proteção da diversidade biológica. Michel Prieur (2012) ressalta ter sido a ocasião em que foi oficialmente suscitada a discussão acerca da importância da não regressão⁶ como condição para o desenvolvimento sustentável.

Destaca-se que foi durante a Rio+20 que os 193 Estados-membros da organização discutiram o desenvolvimento sustentável, como uma forma de pensar o desenvolvimento atendendo às necessidades da geração atual, sem comprometer a existência das gerações futuras. Como fruto deste debate, surgiram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), expressando um plano de ação com 17 objetivos globais para serem cumpridos até o

⁶É um princípio constitucional, que impõe ao legislador uma garantia aos direitos adquiridos, o princípio da não regressão procura garantir que a sustentabilidade não seja prejudicada com o retrocesso das leis. Ao mesmo tempo que uma lei é criada, pode vir outra lei e desfazê-la. O princípio da não regressão passa a ser reconhecida como indispensável para a sustentabilidade.

ano de 2030, a fim de que todos os países cresçam economicamente e cooperem nessa agenda de sustentabilidade (ONU, 2024).

Os chamados ODS são os objetivos defendidos pelas Nações Unidas, ou seja, um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade (ONU, 2024). Os desafios propostos pelos ODS são ambiciosos e exigem esforços de cada país para serem alcançados, conforme podemos observar na ilustração a seguir:

Figura 2 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: Organização das Nações Unidas – ONU (Brasil, 2024a).

Percebe-se conforme a figura 2, que os ODS envolvem temáticas diversificadas, como erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura e industrialização, governança e meios de implementação. Levando em conta o ponto central deste estudo, observa-se que todos os objetivos são pertinentes para orientar as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional para o alcance do desenvolvimento sustentável.

Além disso, conforme Brasil (2024), ressalta-se que os 17 ODS estão distribuídos em 04 dimensões:

- **Dimensão Social** – relacionada às necessidades humanas, de saúde, educação, melhoria da qualidade de vida e justiça;
- **Dimensão Econômica** – aborda o uso e o esgotamento dos recursos naturais, a

produção de resíduos, o consumo de energia, entre outros;

- **Dimensão Ambiental** - trata da preservação e conservação⁷ do meio ambiente, com ações que vão da reversão do desmatamento, proteção das florestas e da biodiversidade, combate à desertificação, uso sustentável dos oceanos e recursos marinhos até a adoção de medidas efetivas contra mudanças climáticas;
- **Dimensão Institucional** - diz respeito às capacidades de colocar em prática os ODS.

Sendo assim, infere-se que os 17 objetivos (ODS) são integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as quatro dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social, a ambiental e institucional, em que cada um deles compreende uma série de metas, em que todos os países que assinaram o documento em 2012 se comprometeram a torná-los viáveis nos próximos anos. Assim, são 169 metas no total, que listam tarefas a serem cumpridas pelos governos, a sociedade civil, o setor privado e todos os cidadãos na jornada coletiva para um 2030 sustentável (Brasil, 2024).

Nada obstante, a Rio+30 Cidades, prevista para ocorrer entre os dias 17 e 19 de outubro de 2022 no Brasil, foi cancelada. A decisão foi tomada para evitar que um evento dessa magnitude interferisse no processo eleitoral daquele ano. Nesta reunião, diferentes gerações dos atores que humanizam a cidade iriam reunir-se para refletir sobre as políticas públicas que impulsionam a implementação de ações concretas de baixo carbono com promoção de justiça social.

Apesar dos esforços frequentes por meio das reuniões, nenhum dos documentos aprovados tem mecanismos dotados de alguma força coercitiva em relação aos países signatários, não tendo sido convencionada qualquer sanção para coibir o descumprimento das metas e compromissos. Conforme critica Lago (2006), os documentos ao fim das convenções refletem limitações dos processos decisórios, além disso, os descompassos entre a disposição dos governos de negociar e a vontade política de assumir os desafios criam um distanciamento de ações e provocam o ceticismo da opinião pública. Assim, os interesses divergentes das nações restringem, e muito, o produto final de conferências promovidas pela ONU.

Para além das discussões destas problemáticas, existe, também, o debate acerca da

⁷Preservação é manter a natureza intocável, promovendo ações que garantem a manutenção das características próprias do ambiente e as interações entre os seus componentes, como por exemplo, florestas em que o homem não pode desmatar, caçar, ou fazer qualquer alteração. Já a conservação, tem haver com uso sustentável da natureza, um sistema flexível ou um conjunto de diretrizes planejadas para o manejo de utilização sustentada dos recursos naturais, como por exemplo, reservas extrativistas onde comunidades locais tradicionais podem explorar os recursos naturais de forma sustentável (Diegues, 2008).

proposta rotulada como “desenvolvimento sustentável”. De certo os documentos das Nações Unidas têm obviamente grande alcance e são ponto de partida para discussões ao redor de todo o mundo, seja a favor ou não da política apontada. Isto porque a política denominada “desenvolvimento sustentável” é justamente aquela rotulada como discurso ambientalista neoliberal. Por outro lado, a terminologia sustentabilidade, embora tenha surgido no bojo das conferências, este discurso é uma determinação independente e, nos termos utilizados por Leff (2001, p.31), é a “marca da ruptura da racionalidade econômica que negou a natureza e como uma condição para a construção de uma nova racionalidade ambiental”. Portanto, implica uma crítica ao “desenvolvimento sustentável” como proposta política e econômica.

O termo “desenvolvimento sustentável” sumariza uma diretriz política, construída historicamente, legitimada de maneira hegemônica pelos documentos das Nações Unidas e é uma tentativa de um consenso mínimo entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos. Por isso, a proposta do desenvolvimento sustentável, por óbvio, não satisfaz todas as correntes do pensamento ambiental, sendo incontáveis as críticas a essa proposta.

De modo inegável, nenhum tema tem sido tão discutido, em épocas recentes, como o do “desenvolvimento sustentável”. Apesar disso, “por ser um conceito não solidificado, nem compreendido, tampouco universalmente aceito. De fato, existem tantas interpretações desse conceito como de pessoas que, na prática, tentam aplicá-lo” (Dourojeanni & Pádua, 2001, p.166). Outro autor corrobora ao informar que:

A crise ambiental é a crise do nosso tempo. O risco ecológico questiona o conhecimento do mundo. Esta crise se apresenta a nós como um limite no real que re-significa e re-orienta o curso da história: limite do crescimento econômico e populacional; limite dos desequilíbrios ecológicos e das capacidades de sustentação da vida; limite da pobreza e da desigualdade social. Mas também crise do pensamento ocidental: da "determinação metafísica" que, ao pensar o ser como ente, abriu a via da racionalidade científica e instrumental que produziu a modernidade como uma ordem coisificada e fragmentada, como formas de domínio e controle sobre o mundo. Por isso, a crise ambiental é sobretudo um problema de conhecimento (Leff, 2003, p.15-16).

Nesses termos, o “desenvolvimento sustentável” é compreendido como um subterfúgio do capitalismo, uma solução para o sistema de produção capitalista, elaborado por teóricos do capitalismo e para o capitalismo. Seria uma forma de manter o *status quo*, de postergar modificações mais radicais no sistema de produção, que, como apontam alguns, seriam necessárias para a superação da crise ambiental.

Contudo, em meio a divergências e certa universalidade na utilização dos termos “desenvolvimento” e “sustentabilidade”, não se pode negar que a ação humana produtiva de

bens materiais e transformadora da natureza seja objeto de análise ante uma variável que transcende o sistema de produção adotado em um momento histórico, qual seja, a sustentabilidade ambiental.

Portanto, compreendemos que a sustentabilidade ambiental dissociada do termo desenvolvimento é um estatuto aplicável a modelos de produção que não o exclusivamente capitalista. Nestes moldes, Goodland (2002, p. 271) expõe que “a sustentabilidade ambiental é um conceito rigoroso, universal e inegociável e de forma alguma subjetivo”. Por sua vez, Leff (2003) interpreta a sustentabilidade como aplicável a qualquer modo de produção, e chega a afirmar que a insustentabilidade é a marca da crise de uma época.

Nessa extrema, Foladori (2001b) aponta o sistema capitalista como o sistema de produção que mais causa danos ao meio ambiente. Apesar disso, o fato das relações capitalistas serem as que mais fortemente pressionam a destruição do meio ambiente não anula a existência de tais pressões em outras formas econômicas de produção. A história das sociedades pré-capitalistas e pré-industriais está cheia de exemplos de extinções de espécies, de esgotamento de ecossistemas e de colapsos sociais derivados da depredação do meio ambiente. A depredação e a poluição não são raras na história da humanidade.

O fato de existirem pressões intrínsecas à destruição do ambiente por parte das relações capitalistas não significa que estas não existam em outras formas econômicas de produção. Tampouco significa que não possam ser parcialmente combatidas mediante políticas *ad hoc*. Apesar disso, o esforço vale a pena, já que as forças que guiam a destruição do meio ambiente sob relações capitalistas não são as mesmas de outros regimes de produção, ainda que o resultado possa ser similar. A única forma de elaborar políticas apropriadas é conhecer as forças subjacentes que necessariamente devem ser combatidas (Foladori, 2001b, p.164).

Ante o exposto, é inegável que é significativo pensar outras formas de desenvolvimento, ou como diria Loureiro (2009, p. 234) “outro desenvolvimento, novo desenvolvimento; ou como sugere Boaventura de Sousa Santos – desenvolvimento alternativo”. É necessário agora vislumbrar novas vias alternativas, com foco naquilo que a natureza pode suportar, aproveitando os saberes tradicionais, os conhecimentos científicos, as inovações tecnológicas, num esforço de recriar novas formas de produção social e ambiental.

Igualmente, não podemos esquecer que, além da exaustão da natureza, outras implicações são observadas, como é o caso dos desastres, uma vez que o agravamento dos mesmos tem sido potencializado pela crise ambiental produzida pelo sistema capitalista e por seu próprio modelo de produção.

1.2 DESASTRES E SUA CORRELAÇÃO COM A QUESTÃO AMBIENTAL: discussão conceitual sobre desastres

A partir da segunda metade do século passado, a humanidade pôde acompanhar as consequências de um sistema consecutivo da Revolução Industrial (RI) que, por objetivar tão somente a produtividade com foco no crescimento econômico e lucro, não zelou pelo meio ambiente tão pouco pela saúde da população. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU, 2021), o desequilíbrio ambiental impulsionado pela Revolução Industrial vem sendo agravado pelo avanço da atividade humana descontrolada, especialmente com o aumento da queima de combustíveis fósseis, como petróleo, gás natural e carvão. Outros fatores também estão diretamente relacionados a esse desequilíbrio, como o desmatamento, o aumento das atividades industriais, a conversão do uso do solo e a agropecuária.

Assim sendo, contaminações de rios, poluição do ar, vazamento de produtos químicos nocivos e a perda de milhares de vidas (animal, vegetal e humana) foram o estopim para que, partindo da população e passando pela comunidade científica, governantes de todo o mundo passasse a discutir e buscar formas de reparar e prevenir para que tamanhas tragédias não se repetissem. Com efeito, as alterações nos padrões do clima e da temperatura causadas pelo homem são chamadas de mudanças climáticas. As alterações no clima não só englobam o aquecimento global, o qual é o aumento da temperatura média superficial do globo terrestre, mas também todas as repercussões que derivam dele, como as secas e cheias frequentes, os incêndios florestais, o derretimento das calotas polares, as tempestades catastróficas, a escassez de água, o aumento do nível do mar, dentre outros.

Conforme Loureiro (2009), na contemporaneidade, as problemáticas ambientais são reflexos de uma série de erros e decisões tomadas no passado. Estamos num ponto em que devemos minimamente reduzir os impactos desses erros, que nos foram deixados como legado por uma geração antepassada, e trabalhar sob o prisma da prevenção e da precaução para que as mesmas falhas não se repitam. À vista disso, Machado (2012) exterioriza que a questão ambiental é um tema obrigatório, pois compromete a nossa e as futuras gerações, bem como a qualidade de vida de todos os seres que habitam nosso planeta.

Tendo o sistema capitalista como cerne das problemáticas ambientais, é possível afirmar que a questão ambiental se entrelaça com a questão social na dinâmica societária. A questão social é entendida como expressão das desigualdades provenientes de um sistema político-econômico no qual a produção de riqueza acontece na mesma proporção em que se produz também a pobreza (Ianni, 1989). Assim, a chamada questão social é uma velha

conhecida dos trabalhadores em todo mundo. Na concepção de Teles, (1996, p. 85):

[...] a questão social é a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramada na dinâmica das relações de poder e dominação.

Do mesmo modo Netto (2001), em suas reflexões, expressa que é o próprio desenvolvimento capitalista que impiedosamente produz a questão social, e acrescenta refletindo que diferentes estágios da sociabilidade capitalista, produzem diferentes expressões da questão social, logo, suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. Por esta razão, a questão social é uma categoria que expressa a contradição fundamental do modo capitalista de produção. Contradição, esta, fundada na produção e apropriação da riqueza gerada socialmente: os trabalhadores produzem a riqueza, os capitalistas se apropriam dela. É assim que o trabalhador não usufrui das riquezas por ele produzidas.

Perante isso, a perspectiva adotada neste capítulo é de que os desastres, além de serem expressões da questão social, também são processos oriundos do modo de produção capitalista, e não somente eventos emergenciais, crises agudas, e devastadoras, como costumeiramente se ouvem falar. Na verdade, são processos que:

Devem ser vistos como ocorrências comuns que refletem as características das sociedades em que ocorrem, caracterizadas pela industrialização, urbanização, globalização, legados do colonialismo, política e economia e mecanismo de controle exercido sobre o meio ambiente e sociedade civil (Valencio, 2012, p. 28).

Alicerçado nessa epígrafe e nas leituras para elaboração desse estudo, a discussão conceitual sobre desastres pode ser fracionada em dois grandes blocos, tendo em vista a localização geográfica dos autores, uma derivada da tradição norte-americana⁸ e outra que tem como base as análises dos chamados países do Sul⁹ (Valencio *at al*, 2009; Garcia- Costa, 1996, 2008; Revet, 2011; LA RED, 2015).

A tradição norte-americana originou-se do contexto da guerra fria, nos Estados Unidos, liderado pelos Estudos de Desastres (*Disasters Studies*). Essa corrente teórica é centrada prioritariamente nas consequências dos desastres “naturais”, visto como ameaças incontroláveis, considerando que as causas são exteriores à sociedade atingida. Sem demora

⁸Composta por: Canadá, Estados Unidos e México.

⁹Composta por: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, e Guiana Francesa (território ultramarino da França).

em 1960, pesquisadores inspirados por essa corrente teórica criaram o Centro de Pesquisa de Desastres (*Disaster Research Center*), que até hoje conta com vários autores trabalhando com esse tema nos Estados Unidos e incentivam pesquisas em nível internacional no Comitê de Pesquisas sobre Desastres (*Research Committee on Disasters*) da Associação Internacional da Sociologia (ISA), a qual um dos seus fundadores foi Enrico Quarantelli que, após a década de 1990, desenvolveu um trabalho de repercussão internacional (Siqueira, 2015).

No referido trabalho, Quarantelli identificou pontos convergentes entre abordagens físicas e aquelas centradas na dimensão sociocultural sobre desastres. Com o título: O que é um desastre? Perspectivas sobre a questão (*What's a disasters? Perpectivas on the question*) foi organizado por ele em 1988 e reformulado em 2005 com Ronald W. Perry, sob o título: O que é um desastre? Novas respostas para perguntas antigas (*Whatis a dissaster? New answers to old questions*). E apesar de acentuada diferença nas contribuições dos diversos autores, alguns pontos de diálogo e convergência foram encontrados, como a concepção do desastre como uma crise social envolvendo dimensões sociais e físicas (Siqueira, 2015).

Por outro lado, a tradição teórica dos chamados países do Sul se refere ao bloco de interpretação que surgiu em contraponto à corrente Norte-Americana, por volta de 1970. Esse bloco diz respeito à produção de vários autores franceses, ingleses e da América Latina sobre suas pesquisas nos chamados países do Sul, que colocaram em evidência os processos históricos, sociais e econômicos que tornavam as sociedades vulneráveis, evidenciando explicações profundas dos desastres ditos “naturais”. Neste quadrante é possível verificar uma evolução das pesquisas, na década de 1970, com abordagens a partir da vulnerabilidade¹⁰, nos anos 1980 e 1990, quando a ideia de risco era dominante, e os anos 2000 com a prevalência das mudanças climáticas e da noção de resiliência, que continuam esmerando os trabalhos contemporâneos, em especial aqueles voltados às políticas públicas (Siqueira, 2015).

Na literatura francesa, Revet (2011 apud Siqueira, 2011) afirma que os marcos foram as produções em meados da década de 1970, sob o título: Quem se alimenta da fome na África? (*Qui se nourrit de la famine em Afrique?*) e, Seca e fome no Sahel (*Sécheresse et famine du Sahel*), de autoria dos antropólogos Claude Meillassoux e Jean Copans, em que analisaram a seca como reveladora de uma situação de dominação econômica e política, esclarecedora deste tipo de desastre mais que a ausência de chuvas. No interior das publicações anglo-saxãs, o artigo de Ben Wisner, Phil O'Keefe e Ken Westgate, publicado em

¹⁰Carneiro e Veiga (2004) definem vulnerabilidade como exposição a riscos e baixa capacidade material, simbólica e comportamental de famílias e pessoas para enfrentar e superar os desafios com que se defrontam. Portanto, os riscos estão associados, por um lado, com situações próprias do ciclo de vida das pessoas e, por outro, com condições das famílias, da comunidade e do ambiente em que as pessoas se desenvolvem.

1977 na revista *Disasters*, também sobre a seca no Sahel, sinalizaram que a vulnerabilidade à seca, naquele contexto africano, era produto da destruição dos registros de saberes sobre o ambiente e de práticas de adaptações que os camponeses locais possuíam antes de entrar nos sistemas de mercado capitalistas, fazendo ligação entre o nível de desenvolvimento e a ocorrência de desastres (Siqueira, 2015).

Em tempo, no ano de 1992, na Costa Rica, foi criada a Rede de Estudos Sociais em Prevenção de Desastres na América Latina (*Red de Estudios Sociales em Prevención de Desastres en América Latina- LA RED*), que passou a aglutinar pesquisadores (em grupo multidisciplinar) de vários países, com foco no entendimento e análise dos desastres a partir da noção de risco, numa perspectiva de prevenção. Entre eles está a publicação organizada, em 1993, por Marskrey, com artigo de Lavell, com o título: Desastres não são naturais (*Los desastres non son naturales*), apresentando uma perspectiva instigadora do debate, que traçou outra linha de análise (LA RED, 2015).

A perspectiva mais recente da LA RED é a de que os desastres não são unicamente um problema da natureza, mas sim um problema da relação entre o natural e a organização da estrutura da sociedade, dos problemas não resolvidos do suposto desenvolvimento. Os estudos referenciam análises que consideram a historicidade, que reconstruam o processo de configuração da vulnerabilidade na sociedade e que identifiquem os aspectos sociais que necessariamente teriam de ser modificados para avançar na solução dos problemas.

Dessa forma, não dão notoriedade apenas aos grandes desastres, mas incentivam o olhar para a multiplicidade de eventos recorrentes de pequena e média escala que afetam os distintos países em cada ano, tendo em vista que podem desembocar em desastres de maior magnitude. Assim, demonstram como imprescindível a integração dos aportes das ciências naturais e das engenharias com os aportes das ciências sociais, assim como fomentam estudos para aprofundamento deste fenômeno (LA RED, 2015).

Até aqui, dentre as perspectivas explanadas sob a tradição teórica dos chamados países do Sul, verifica-se que têm em comum a afirmação de que a dimensão sócio-histórica deve ser considerada conjuntamente com as propriedades físicas dos processos dinâmicos do planeta. Assim, demonstram que é preciso entendermos os desastres como processos determinados pelos modelos de desenvolvimento. Por isso, não podem ser considerados apenas quando ocorrem fenômenos físicos como tempestades, furacões, vulcões, sendo necessário relacionar as ocorrências de desastres “naturais” também com a historicidade daqueles contextos.

No Brasil, na perspectiva das ciências sociais, os desastres são considerados processos socialmente produzidos (Dutra, 2021; Quarantelli, 2015). Portanto, os desastres são produtos

e, também, processos decorrentes da transformação e crescimento da sociedade, do modelo global de desenvolvimento adotado, dos fatores socioambientais relacionados a modos de vida que produzem vulnerabilidades sociais e, portanto, suscetíveis a desastres.

Em suas produções teóricas, o Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (CEPED UFSC, 2014) define desastres como resultado de eventos que provocam intensas alterações na sociedade, pondo em risco a vida humana, o meio ambiente e os bens materiais da população e do país. Os desastres ainda podem ser descritos como:

[...] evento identificável no tempo e no espaço, no qual uma comunidade é afetada em seu funcionamento normal, com perda de vidas e danos de magnitude em suas propriedades e serviços, que impedem o cumprimento das atividades normais e essenciais à sociedade [...] (Wilches-Chaux, 1993, p. 3).

As contribuições dos cientistas das ciências humanas e sociais em compreender os desastres não como fenômenos eminentemente externos, naturais e temíveis, mas como resultantes de relações sociais e de influência mútua entre homem e natureza abriu novos caminhos para compreensão da relação estrutural que desencadeia os desastres. O aprimoramento e o desenvolvimento dos estudos no campo dos desastres fizeram com que os pesquisadores reconhecessem a interface existente na relação sociedade-natureza, e a ação ou omissão humana passou a ser um fator de extrema relevância para a compreensão desses eventos que atingem as mais diversas populações.

Destaca-se também que os desastres podem ser classificados sob três dimensões: quanto à intensidade, a evolução e a origem (Oliveira, 2009; CEPED UFSC, 2014). O quadro 1 nos apresenta os quatro níveis de desastres em relação à **intensidade**.

Quadro 1 - Classificação dos desastres em relação à intensidade

Nível	Intensidade	Situação
I	Desastre de pequeno porte, onde os impactos causados são pouco importantes e os prejuízos pouco vultosos. (Prejuízo ≤ 5% PIB municipal)	Facilmente superável com os recursos do município.
II	De média intensidade, onde os impactos são de alguma importância e os prejuízos são significativos, embora não sejam vultosos. (5% < Prejuízo ≤ 10% PIB)	Superável pelo município, desde que envolva uma mobilização e administração especial.
III	De grande intensidade, com danos importantes e prejuízos vultosos. (10 % < Prejuízo ≤ 30% PIB)	A situação de normalidade pode ser restabelecida com recursos locais, desde que complementados com recursos estaduais e federais. (Situação de Emergência – SE).
IV	Com impactos muito significativos e prejuízos muito vultosos. (Prejuízo > 30% PIB)	Não é superável pelo município, sem que receba ajuda externa. Eventualmente necessita de ajuda internacional (Estado de Calamidade Pública – ECP).

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com base em (Oliveira, 2009; CEPED UFSC, 2014).

Em consonância com os estudos de Oliveira (2009) e CEPED UFSC (2014), os níveis I e II são desastres facilmente superáveis pelo município, não havendo necessidade de recursos provenientes do estado ou da união. O nível III exige mais esforço dos municípios, significa que a situação de funcionalidade pode ser restabelecida com os recursos locais, desde que complementados com recursos estaduais e federais. Neste grau, o município declara Situação de Emergência (SE). Já o nível IV caracteriza que o desastre não é superável pelos municípios, mesmo quando bem informados e preparados. Neste grau de impacto, ocorre a decretação do Estado de Calamidade Pública (ECP).

No Brasil, quando o município necessita de apoio do governo estadual ou federal, o município tem que preencher o formulário de Avaliação de Danos (AVADAN) e o enviar com os demais documentos exigidos à Defesa Civil Estadual que homologa, ou não, a situação decretada pelo município. O preenchimento do formulário AVADAN é o registro oficial em nosso país (Brasil, 2015).

Cabe ressaltar que a Situação de Emergência (SE) é o reconhecimento legal pelo poder público de situação anormal provocada por desastres, causando danos suportáveis e superáveis pela comunidade afetada. Por sua vez, a decretação do Estado de Calamidade Pública (ECP) é o reconhecimento legal pelo poder público de uma situação anormal provocada por desastre, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à integridade e à vida de seus membros (Oliveira, 2009; CEPED UFSC, 2013). É importante frisar que a SE ou de ECP configuram apenas uma atribuição nominal num amplo e complexo processo.

Quanto à **evolução**, os desastres caracterizam conforme quadro 2:

Quadro 2 - Classificação dos desastres em relação à evolução

Tipos	Característica	Exemplos
Súbitos ou de evolução aguda	São aqueles que se caracterizam pela rápida velocidade com que o processo evolui.	Ex: inundações bruscas, tornados, deslizamentos, enxurradas, vendavais, terremotos, erupções vulcânicas, chuvas de granizo e outros.
Crônicas ou graduais	Caracterizam-se por evoluírem em etapas de agravamento progressivo.	Ex: inundações graduais, secas, erosão ou perda de solo, poluição ambiental e outros.
Somação de efeitos parciais	Caracterizam-se pela ocorrência de numerosos acidentes semelhantes, cujos impactos, quando somados, definem um desastre de grande proporção.	Ex: acidentes de trânsito, de trabalho, cólera, malária e outros.

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com base em (Oliveira, 2009; CEPED UFSC, 2014).

Em breve análise do quadro 2, infere-se que os desastres súbitos ou de evolução aguda caracterizam-se pela subitaneidade, pela velocidade com que o processo evolui e, normalmente, pela violência dos eventos adversos, causadores dos mesmos. De outra maneira, os desastres de evolução crônica ou gradual, ao contrário, caracterizam-se por serem

traíçoeiros e evoluírem por meio de etapas de agravamento progressivo. Por seu turno, os desastres por junção de efeitos parciais são, na realidade, caracterizados pela aglutinação de numerosos acidentes ou ocorrências, com características semelhantes, os quais, quando somados, ao término de um período, definem um grande desastre (Oliveira, 2009; CEPED UFSC, 2013).

Ademais, aponta-se em sintonia com a Secretária Nacional de Proteção Defesa Civil (Brasil, 2012a; CEPED UFSC, 2014; Oliveira, 2009), que os desastres súbitos (agudos) caracterizam geralmente a situação de emergência e até o estado de calamidade pública, enquanto os desastres graduais (crônicos) não justificam geralmente a decretação, pois sua evolução permite realizar uma preparação e resposta ao desastre, o que pode reduzir os danos e prejuízos.

Quanto à **origem**, os desastres caracterizam conforme quadro 3:

Quadro 3 - Classificação dos desastres quanto a sua origem

Causa primária	Característica
Naturais	São aqueles provocados por fenômenos naturais extremos, que independem da ação humana, como chuvas torrenciais e ondas de calor.
Humanos ou antropogênicos	São aqueles causados pela ação ou omissão humana, como os acidentes de trânsito e a contaminação de rios por produtos químicos.
Mistos	Associados às ações ou omissões humanas, que contribuem para intensificar, complicar ou agravar os desastres naturais.

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com base em (Oliveira, 2009; CEPED UFSC, 2014).

Em síntese, no quadro 3, os desastres naturais são aqueles provocados por fenômenos e desequilíbrios da natureza. Aqueles produzidos por fatores de origem externa que atuam independentemente da ação humana. Em seu tempo, os desastres humanos ou antropogênicos são aqueles provocados pelas ações, ou omissões humanas. Relaciona-se com a atuação do próprio homem, enquanto agente e autor. Esses desastres podem produzir situações capazes de gerar grandes danos à natureza, ao habitat humano e ao próprio homem, enquanto espécie.

Sistematicamente, observa-se que os desastres humanos são consequências de: (I) ações irregulares geradoras de desequilíbrios no relacionamento socioeconômico e político entre os homens; (II) profundas e prejudiciais alterações em seu ambiente ecológico. Não menos importante, os desastres mistos transcorrem quando as ações e/ou omissões humanas contribuem para intensificar, complicar ou agravar os desastres naturais. Além disso, também se caracterizam quando intercorrências de fenômenos adversos naturais, atuando sobre condições ambientais degradadas pelo homem, desencadeando desastres (Brasil, 2012a).

De acordo com estudos do CEPED UFSC (2014), salienta-se que é quase impossível ocorrer um desastre puramente “natural”. Em sua maioria, os desastres recebem, de alguma maneira, uma influência resultante da ação humana. Assim, se olharmos por este ângulo, existiriam somente desastres mistos. Entretanto, no presente trabalho, adotar-se-á como desastre natural todos os que possuem como gênese os fenômenos naturais extremos, agravados ou não pelas atividades humanas.

Alguns estudos ainda sugerem a inclusão de uma nova classificação quanto à **duração** do desastre, podendo ser dois tipos: episódicos e crônicos (Sidle *et al*, 2004; CEPED UFSC, 2013), conforme quadro 4:

Quadro 4 - Classificação dos desastres quanto à duração

Causa primária	Característica
Episódicos	São aqueles conhecidos por sua gravidade, tais como terremoto, vulcanismo, tsunami, inundação e fluxo de detritos.
Crônicos	São aqueles que geram sérios prejuízos ambientais, especialmente em longo prazo, como erosão do solo.

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com base em (Sidle *et al*, 2004; CEPED-UFSC, 2013).

Os desastres denominados episódicos chamam mais atenção devido à sua magnitude. Entretanto, desastres crônicos, tais como erosão do solo, provocam sérios agravos ambientais, ainda que em um futuro não próximo. Isto porque erosão do solo pode causar desertificação, degradação, assoreamento dos rios, entre outros, que por sua vez podem resultar na incidência de mais eventos catastróficos, como deslizamentos e inundações. Embora a erosão não represente um perigo aparente por não resultar em mortes “a priori”, o custo para prevenção ou controle pode ser bem elevado. Além do que, desastres naturais crônicos são frequentemente minimizados ou ignorados e, quando relacionados, somente os registros históricos são analisados (CEPED-UFSC, 2013).

Em âmbito mundial, percebe-se, nas últimas décadas, um aumento considerável de ocorrência de desastres e do número de pessoas afetadas, principalmente a partir da década de 1970. Um recente relatório da Organização Meteorológica Mundial e do escritório da ONU para a Redução de Risco de Desastres (ONU, 2021) revela que as mudanças climáticas e os eventos extremos causaram um aumento nos desastres nos últimos 50 anos. De 1970 a 2019, os desastres naturais equivalem a 50% de todos os desastres, 45% de todas as mortes reportadas no período, e 74% de todas as perdas econômicas. Mais de 11 mil desastres reportados foram atribuídos a eventos climáticos em nível mundial, com cerca de 2 milhões de mortes e 3,47 trilhões de dólares em perdas. Mais de 91% dessas mortes ocorreram em

países em desenvolvimento.

Paralelamente, conforme os impactos dos desastres se intensificam em nível global e local, também as desigualdades provenientes dos desastres no território são evidenciadas, assim como se torna perceptível a necessidade de um novo tipo de entendimento sobre a ocorrência dos mesmos, ou seja, é preciso um novo modo de conhecimento sobre os fenômenos desastres que promova a compreensão crítica da relação entre desastres e desenvolvimento. Isto posto, nota-se que a ocorrência frenética de desastres implica no acirramento das vulnerabilidades sociais.

Fundamentado no desenvolvimento dos estudos até aqui apresentados, é possível afirmar que a questão ambiental e os desastres se cruzam com a questão social na dinâmica da sociabilidade capitalista. Portanto, a questão ambiental não pode ser apreendida de forma isolada, desvinculada do modelo de desenvolvimento adotado, de suas contradições e formas de sociabilidade, o que nos leva à necessidade de se pensar como uma questão socioambiental. De acordo com Löwy (2013, p. 80):

A crise ecológica que vivemos não resulta do excesso de população, como dizem alguns, nem da tecnologia em si, abstratamente, ou tampouco da má vontade do gênero humano. Trata-se de algo muito concreto: das conseqüências do processo de acumulação do capital.

Dessa forma, pensar a questão socioambiental, significa considerar que a problemática ambiental não pode ser feita separadamente do sistema econômico e social em que ela está inserida. É necessário analisar como o modelo de desenvolvimento, com suas contradições e padrões de interação social, influencia e é influenciada.

Dito isto, é importante frisar que o Brasil acumula inúmeros episódios de desastres na última década. De acordo com levantamentos da Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2023), que analisou dados sobre tempestades, inundações e enxurradas entre os anos de 2013 a 2022, cerca de 2,2 milhões de moradias foram danificadas e 107.413 ficaram destruídas em todo o país por causa desses eventos. Com isso, mais de 4,2 milhões de pessoas tiveram de deixar as casas em 2.640 municípios do país. Os dados podem ser observados na tabela 1 a seguir:

Tabela 1 - Desastres: dados por região

Região	Casas atingidas	(%)	Prejuízos	(%)
Sul	937.136	46,81	4 bilhões	15,21
Nordeste	297.898	14,88	16 bilhões	61,05
Sudeste	420.019	20,98	4,3 bilhões	16,57
Norte	326.927	16,33	1,7 bilhões	6,7
Centro-oeste	20.020	1	122,3 mil	0,47

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com base no levantamento da Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2023).

Pela tabela apresentada, percebe-se que os municípios da Região Sul têm o maior percentual de casas afetadas (46,81%), amargando um prejuízo financeiro de R\$ 4 bilhões (15,21% do total). Já os do Nordeste acumulam a maior perda financeira, de quase R\$ 16 bilhões (61,05%), a região teve 14,88% das habitações danificadas e destruídas no período analisado. O Sudeste teve 20,98% do total de casas danificadas e destruídas e cerca de R\$ 4,3 bilhões de prejuízo (16,57%). Na Região Norte, o levantamento aponta 16,33% de unidades habitacionais afetadas, com impacto financeiro de R\$ 1,7 bilhão (6,7%). E o Centro-Oeste é o menos afetado, com 1% de casas atingidas e R\$ 122,3 mil de prejuízos (0,47%).

Na década analisada, conforme dados da CNM (2023), o ano de 2022 representa o pior cenário, quando 371.172 moradias foram danificadas ou destruídas. Anteriormente, o ano com mais registro havia sido 2015, somando 325.445. Não obstante, os registros de prejuízos financeiros estão mais concentrados no período de 2020 a 2022. Juntos, eles representam mais de 70% do total dos últimos dez anos. Destaca-se que são diversos os motivos que impactam na quantificação dos prejuízos econômicos, podemos citar como exemplo, os custos relacionados à reconstrução, preços de terreno e do imóvel.

Ainda conforme avaliação da CNM (2023), os prejuízos e os impactos sociais e econômicos poderiam ter sido menores se houvesse políticas integradas de gestão urbana, habitação e prevenção do risco de desastres. O prejuízo em todo o país de danos em habitação, nesse período de 10 anos, ultrapassa R\$ 26 bilhões de reais. E os municípios estão praticamente sozinhos na ponta, para mitigar as ocorrências e socorrer a população.

Ante o exposto, podemos inferir, no trilhar dessa discussão teórica e conteúdos apresentados, que os desastres são normalmente súbitos e inesperados, de uma gravidade e magnitude capazes de produzir danos e prejuízos diversos, resultando em mortos e feridos. Portanto, exigem ações preventivas e restituidoras, que envolvem diversos setores governamentais e privados, visando uma recuperação que não pode ser alcançada por meio de

procedimentos rotineiros. Compreende-se, também, que a soma alarmante dos índices de desmatamento, queimadas, secas e enchentes históricas são procedentes do modo indiscriminado que utilizamos a natureza, como, por exemplo, o caso Amazônico, que em meio a sua exuberância enfrenta inúmeros desafios para manter sua floresta em pé.

1.3 OS DESASTRES NA AMAZÔNIA: preocupação mundial

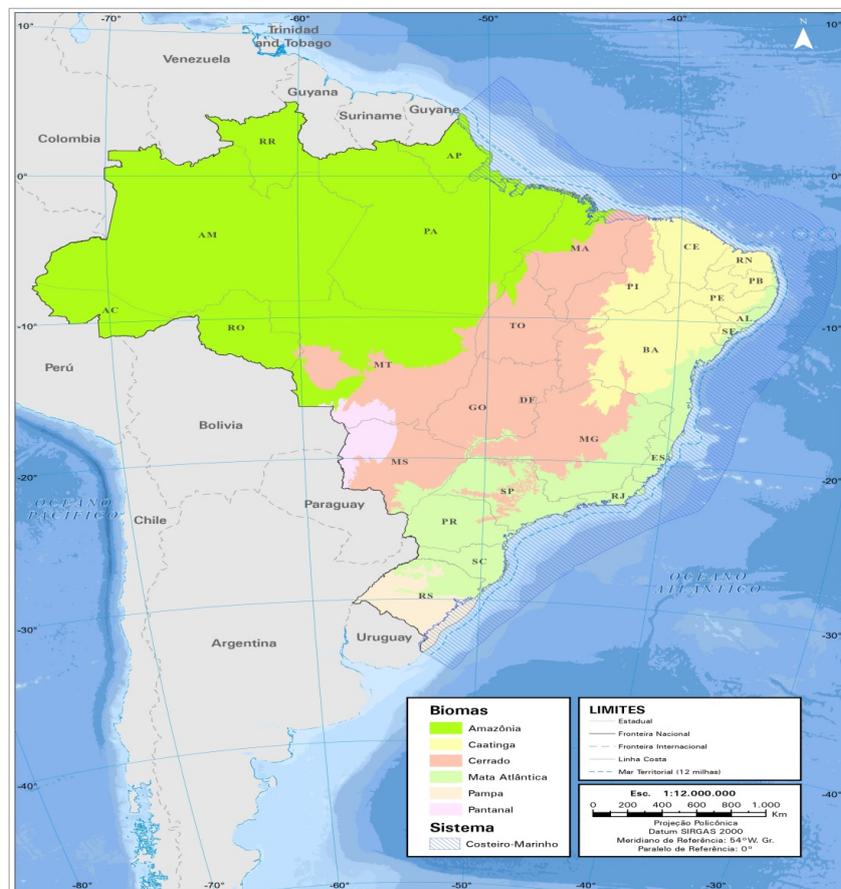
Ao dissertar sobre Amazônia, certamente nos referindo a diversas “Amazônias”, pois existem várias percepções sobre a Amazônia que induzem a (re)conhecer que existem diversas (re)construções teóricas, conceituais e simbólicas. Nestes moldes, entende-se que a palavra Amazônia é polissêmica, pois pode fazer referência à Amazônia brasileira, Amazônia legal, Amazônia Ocidental, Pan-Amazônia, Primeira Amazônia, Amazônia Indígena e outras indicações, tais como o bioma e a Floresta Amazônica (Silva, 2012). Por este motivo, é importante destacar que neste trabalho o termo Amazônia deverá ser compreendido em toda sua essência e recortes, que não se limita apenas à Floresta Amazônica, mas que traz consigo seus inúmeros significados.

Disto isto, cabe ressaltar que na Amazônia, assim como no resto do mundo, o clima e biodiversidade caminham juntos e são interdependentes, portanto, as florestas e toda a sua teia de vida são responsáveis por manter o clima estável, gerando chuvas, que impactam as produções agrícolas e o armazenamento de carbono, elemento que impacta no aumento do aquecimento global. Portanto, a biodiversidade existente em ambientes florestais, savanas ou manguezais nos fazem mais resilientes aos impactos das mudanças climáticas (Becker, 2010; Chaves, 2021). Neste cenário, a Amazônia é caracterizada mundialmente como sendo quase mítica: um vasto mundo verde de florestas e águas, no qual copas de árvores imensas escondem o úmido nascimento, reprodução e morte de mais de um terço das espécies que vivem sobre a Terra (Brasil, 2015).

Ante o exposto, destaca-se que a Amazônia é formada pelo agrupamento de diversos ecossistemas, sendo que sua importância é reconhecida no mundo todo pela sua extensão, biodiversidade e abundância em recursos biológicos, hídricos e minerais. Em 2000, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO declarou como patrimônio natural da humanidade as áreas de conservação da Amazônia. O bioma amazônico se destaca por ser: a região de maior biodiversidade do planeta; abrigar grandes reservas minerais e possuir um terço das reservas mundiais de florestas tropicais úmidas (Brasil, 2022).

Bioma é um conjunto de vida animal e vegetal interligado, que apresenta diversidade própria e caracteriza-se pela vegetação dominante (IBF, 2020). Outro autor destaca que o bioma se refere à “unidade biótica de maior extensão geográfica, compreendendo várias comunidades em diferentes estágios de evolução, porém denominada de acordo com o tipo de vegetação dominante” (Moreira, 1992, p. 43). Dentre os seis grandes biomas existentes no Brasil, a Amazônia é o maior bioma brasileiro, abrangendo cerca 49% do país, ou seja, um terço do território (IBF, 2020), conforme observado na figura 3:

Figura 3 - Mapa dos biomas brasileiros



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019).

Percebe-se na figura 3, que o Bioma Amazônico chega a ocupar uma área de 4.196.943 Km², que corresponde mais de 40% do território nacional e é constituído principalmente por uma floresta tropical. Em razão de sua extensão, a Amazônia passa pelos territórios do Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima, e parte do território do Maranhão, Mato Grosso, Rondônia e Tocantins (IBF, 2020). De acordo com o IBGE, o bioma ultrapassa fronteiras e também está presente na Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa,

Peru, Suriname e Venezuela. No total, o bioma apresenta cerca de 6,9 milhões de km² (IBGE, 2023a).

Destaca-se, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que a população indígena do país chegou a 1.693.535 pessoas em 2022, o que representa 0,83% do total de habitantes em termos percentuais. Desse total, um pouco mais da metade 51,2%, ou seja, cerca de 867.090 vivem na Amazônia. Ainda segundo o órgão, a região norte concentra 44,48% da população indígena do país (totalizando 753.357 pessoas). Outros 31,22% estão no Nordeste brasileiro, o equivalente a 528.800 pessoas (IBGE, 2023a).

Outro ponto a ser evidenciado diz respeito às grandiosas estruturas desse fabuloso ecossistema. De acordo com o Instituto Brasileiro de Florestas (IBF, 2020) fazem parte desse bioma:

- **Floresta Amazônica:** maior floresta tropical do mundo;
- **Bacia Amazônica:** maior bacia hidrográfica do mundo;
- **Rio Amazonas:** maior rio em extensão do mundo;
- **Pico da Neblina:** ponto mais alto do Brasil.

Entretanto, mesmo sendo o nosso bioma mais preservado, cerca de 16% de sua área já foi devastada, o que equivale a duas vezes e meia a área do estado de São Paulo (IBF, 2020). O desmatamento, as queimadas, a garimpagem, o agro pastoreio e a biopirataria representam os principais problemas ambientais enfrentados pelo bioma amazônico. O conjunto formado por essas ações devastadoras é responsável por graves mudanças climáticas em todo o planeta, como por exemplo, o aquecimento global. Neste contexto, a Amazônia é considerada um grande “resfriador” atmosférico e como maior abrigo da biodiversidade do mundo (IBF, 2023; Loureiro, 2023).

Contudo, toda essa grandeza e riqueza não escondem a fragilidade do ecossistema local. A floresta vive a partir de seu próprio material orgânico, e seu frágil equilíbrio é extremamente sensível a quaisquer interferências (Loureiro, 2023). Os danos causados pela ação antrópica são muitas vezes irreversíveis. Ademais, a riqueza natural da Amazônia se contrapõe dramaticamente aos baixos índices socioeconômicos da região, de baixa densidade demográfica e crescente urbanização (Brasil, 2015; Loureiro, 2023).

Historicamente, a atenção voltada à região amazônica está atrelada a exploração de seus recursos naturais (Mello, 2015). Como bem retrata Loureiro (2002, p. 107): “A Amazônia tem sido, e isso paradoxalmente, vítima daquilo que tem de mais especial: sua

magia, sua exuberância e sua riqueza”. A Amazônia, portanto, é parte do processo de expansão da mercantilização da natureza, dos territórios e dos seres humanos, sob constante violação de seus direitos.

Como diz o hino nacional, gigante pela própria natureza, a Amazônia também foi alvo de grandes projetos que pretendiam alavancar o suposto “progresso” e o “desenvolvimento” da região (Loureiro, 2014; Salgueiro, 2022). A ambientação do discurso desenvolvimentista na região ressoou a partir da década de 1970, período em que se tornaram mais visíveis as ações políticas que caracterizaram um período de profundas transformações na Amazônia brasileira no que concerne às questões ambientais (Cardos; Müller, 2008).

Conforme Salgueiro (2022) foi na década de 1970 que grandes projetos de infraestrutura ficaram muito conhecidos, como os aeroportos das principais capitais, bem como o avanço das rodovias, destacando-se, a BR-230, mais conhecida como rodovia Transamazônica, dos portos e, com destaque, a idealização por parte do Estado de colonizar o “vazio¹¹” em seus diversos governos, que foi impulsionada durante o regime militar. Monteiro e Silva (2021) informam que as ações dos governos militares criaram condições de acesso a um vasto estoque de recursos naturais, valorizados, no geral, de forma muito homogênea, salientando que:

A negação da diversidade biológica e social preexistente resultou no rápido crescimento de uma economia mercantil de base primária, sustentada, sobretudo, pela mineração industrial e pela pecuária bovina, que não apenas assumiram a condição de vetores de homogeneização da economia, mas também contribuíram para a edificação, fora do domínio estrito das relações econômicas de produção e do aparato estatal, de identidades sociais vinculadas a valores implícitos e explícitos de um determinado modo de vida (Monteiro; Silva, 2021).

Notabiliza-se, diante do exposto, que naquele contexto, havia supostamente a ideia de elevar os ditos espaços “vazios” para a condição de espaço civilizado, ou, em outros termos, incorporado ao mundo capitalista e à parte da nação entendida como mais desenvolvida. Nestes moldes, compreendem-se os espaços vazios como algo que é distante economicamente da base de produção capitalista, que carece de investimentos de capitais para seu pleno desenvolvimento. O trecho a seguir retrata de forma peculiar a imensidão a ser desbravada:

Lembrava-me das muitas vezes que havia sobrevoado a Amazônia. O avião parecia estar parado, dada a uniformidade do grandioso cenário que o cercava. Em cima, era o céu – este céu brasileiro, imenso, transparente, luminoso -, que dava a impressão

¹¹Os espaços alvos dessa política de povoamento eram as regiões Centro-Oeste e a Amazônia. Os discursos de Getúlio Vargas realizados em Belém (1933) e em Manaus (1940) enfatizavam que era preciso povoar os espaços vazios, colonizar, fixar o homem à terra, isto é, incorporar definitivamente a região ao corpo nacional, pois devia deixar de ser história natural e tornar-se “um dos capítulos da história da civilização” (Secreto, 2010, p. 262).

de uma descomunal bola de vidro. Embaixo, o oceano da floresta tropical - cerrada, densa, ameaçadora. Aquela floresta não constituía um adorno, uma franja da natureza, para emprestar maior definição ao cenário. Era uma presença opressora, que se estendia por três quartos do território do país. Vista do alto, infundia medo e causava apreensão, e o que se ocultava sob a sua galharia era de afugentar o mais intrépido furador de mato. Tratava-se de um verdadeiro tecido conjuntivo – uma malha intrincada e fechada de cipós - intransponível até para os índios. Estes, vencidos pela hostilidade da selva desde muito haviam se refugiado nas zonas da rarefação vegetal, à beira de certos rios e nas áreas calcárias em que escasseava o humo. Como o homem branco, não afeito à agressividade da selva, poderia conquistar aquela terra? (Kubitschek, 2000, p. 83).

Como observado, o panorama da região amazônica descrito na citação anterior remete bem ao projeto que se desenvolvia daquela época, uma vez que a enorme reserva amazônica de natureza “intacta e inexplorada”, era vista como empecilho ao desenvolvimento pleno econômico, porque não era racionalmente desenvolvida. No fim das contas, a grande questão era discutir o modo como deveria ser feito o avanço à enorme floresta, ainda virgem da exploração capitalista.

Neste quadro, em meados de 1970, motivados por uma política de indução migratória, ocorreram inúmeras caravanas para Região Norte. Instigados por uma propaganda de terras férteis e baratas, inúmeros pequenos agricultores começaram a formar propriedades com a retirada da floresta, mediante o plantio e cultivo de arroz, café, feijão, milho, pastagens e outros (Cardoso; Müller, 2008). Assim, a consolidação da ocupação humana na região, a intensificação do desmatamento e a concentração urbana, como reflexos do modelo predador de desenvolvimento possibilitaram um amplo debate nacional e internacional sobre o tipo de desenvolvimento que se pretendia para a região e para os recursos naturais de uso comum (Raposo; Silva, 2013).

De forma resumida, pode-se dizer que o processo de ocupação da Amazônia desenvolveu-se em três momentos. O primeiro, em que pequenos agricultores, cuja base era a agricultura familiar, abriram e prepararam a floresta para plantio, onde faziam o plantio manual de culturas como arroz, milho e feijão, além de pequenas áreas de pastagem. O segundo, em que fazendeiros adquiriram as pequenas propriedades e usaram as terras de cultivos ou mesmo áreas de reserva legal para a implantação de extensas pastagens. E, por fim, o terceiro, que perdura até hoje, em que empresários do agronegócio mecanizam a terra e a utilizam para as monoculturas de soja, arroz ou milho, que são altamente destrutivas ao meio ambiente (Cardoso; Müller, 2008). Divergente de outras escolhas do passado, nesta instância o governo brasileiro escolheu a biodiversidade amazônica como fonte permanente de exploração nacional (Loureiro, 2023).

Adiante, a década de 1990 é marcada por um conjunto contraditório de políticas de intervenção estatal sob a Amazônia (Trindade, 2022). Neste quadro, a crise econômica que se estabeleceu com final do regime militar, marcado pela alta da dívida pública externa, paulatina falência do Estado brasileiro e crise de estagnação econômica e hiperinflação, levou ao agravamento das ações do Estado referentes às políticas de exploração dos recursos minerais, energéticos e das terras agriculturáveis da região amazônica (Loureiro, 2023; Trindade, 2022).

Tais contradições se extrapolam nesse período, pois é justamente neste quadro que as práticas de ordem neoliberal¹² tomam força. Surge uma forte onda de desregulação que possibilitou a expansão dos mercados financeiros e os investimentos externos diretos e indiretos, abrindo as portas para a apropriação dos ativos públicos e dos recursos naturais dos países em desenvolvimento (Harvey, 2008). Além disso, os desajustes impostos ao mercado convergiram para a articulação do Consenso de Washington¹³, na década de 1990, que institucionalizou a doutrina neoliberal como o modelo econômico a ser adotado como solução para os problemas globais. Nestas circunstâncias, os bens naturais são expressivamente tratados como mercadorias: produtos primários, de baixo valor agregado, cujos preços são regulados pelas forças de mercado (Harvey, 2008).

Na América Latina, os ordenamentos neoliberais do Consenso de Washington se desdobraram, nos anos 2000, em um Consenso das Commodities¹⁴. Esse acordo tácito se concentra em uma reorientação do mercado global no sentido de reforçar o papel da região como fornecedora de bens primários para as economias mais avançadas. Portanto, o aprofundamento da racionalidade neoliberal oportuniza a estruturação de um sistema econômico global de características extrativas (Svampa, 2014).

No caso da Amazônia, tal processo se caracterizou pela aceleração da ruptura ecológica, social e institucional que, ao longo de sucessivos ciclos extrativistas, tem levado ao

¹²O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio (Harvey, 2008, p.3).

¹³A avaliação objeto do Consenso de Washington abrangeu 10 áreas: 1. disciplina fiscal; 2. priorização dos gastos públicos; 3. reforma tributária; 4. liberalização financeira; 5. regime cambial; 6. liberalização comercial; 7 investimento direto estrangeiro; 8. privatização; 9. desregulação; e 10. propriedade intelectual. As 10 áreas convergem para dois objetivos básicos: por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado autoregulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas (Batista, 1994, p.18).

¹⁴O Consenso das *Commodities* foi construído com base na ideia de que havia um acordo sobre a natureza irrevogável ou irresistível da dinâmica extrativista resultante da crescente demanda global por matérias-primas, cujo objetivo era fechar a possibilidade de alternativas (Bringel; Svampa, 2023).

sub-desenvolvimento da região e à exaustão dos seus bens naturais (Loureiro, 2023). Destaca-se que, em tempos atuais, “a Amazônia é uma **fronteira de commodities**, aberta e voltada para o mundo” (Loureiro, 2023, p. 67, grifo nosso). Dito isto, podemos afirmar que a utilização da natureza como mercadoria e propriedade privada implica também na exploração e a subordinação das populações tradicionais: povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos e comunidades locais.

No que diz respeito às populações tradicionais na Amazônia, Rodrigues (2015) ressalta as formas de gestão dos recursos naturais correlacionadas às práticas socioculturais dessas populações, criadas de modo verdadeiramente sustentável, que ganham notoriedade no meio científico, e visibilidade no que concerne à questão ambiental na contemporaneidade, suscitando debates acirrados em fóruns, congressos e conferências. Os povos tradicionais da Amazônia encontram na caça, pesca e no extrativismo fonte de alimentação e renda, mas também alinham seu modo de vida junto aos conhecimentos tradicionais¹⁵, conservando o bioma local, e garantindo a manutenção dos serviços ecossistêmicos.

Nesse prisma, assevera-se que as populações tradicionais possuem outra concepção de natureza, e conseqüentemente, outra forma de interagir com o meio ambiente. De acordo com Simonian (2005), os conhecimentos das populações tradicionais no uso e manejo dos recursos naturais, com técnicas adaptadas ao ecossistema em que vivem, são consideravelmente importantes para a conservação da biodiversidade e dos ecossistemas. Godard (2002) confirma essa tese, ao verbalizar que o reconhecimento dos saberes tradicionais, atrelado a relevância na conservação e uso sustentável é o resultado de práticas, muitas vezes ancestrais e simbólicas, que ao longo de sua existência domesticaram espécies, mantendo e aumentando a diversidade local.

É possível afirmar, portanto, que as populações tradicionais da Amazônia ao tomar como referência os conhecimentos tradicionais passados de geração em geração, domesticaram diversas espécies da fauna e flora da região, e estabeleceram uma relação homem-natureza em uma lógica não capitalista, levando à (re)produção da natureza em uma perspectiva de sustentabilidade, o que reforça o potencial desse saber tradicional para o desenvolvimento sustentável da Amazônia.

Dito isto, destaca-se que, em tempos atuais, a expansão do cultivo de soja na Amazônia tem originado impactos socioambientais negativos que envolvem o desmatamento

¹⁵ O conhecimento tradicional na Amazônia diz respeito ao conhecimento, inovação e práticas de povos indígenas, comunidades ribeirinhas e quilombolas. Esse conhecimento foi aperfeiçoado com a experiência obtida através dos séculos, e adaptado para cultura local e o meio ambiente, é repassado oralmente de geração para geração (Santos e Quinteiro, 2018).

e queimadas nas áreas da floresta Amazônica para expansão da área plantada do grão. Segundo Tenher (2023), o Brasil configura-se hoje como o maior produtor e exportador de soja no mundo, logo, necessita de novos espaços para seu cultivo, em razão disso, o território Amazônico tem sido muito cobiçado pelos grandes produtores, estimulados por um forte discurso político para abrir as vastas áreas das florestas tropicais da Amazônia brasileira para o cultivo soja. Por este motivo, o mercado de soja representa uma poderosa força de ameaça ao meio ambiente, sobretudo na Amazônia (Fearnside, 2006). Além disso:

“Os mecanismos legais para avaliar impactos ambientais e licenciar projetos de infra-estrutura são incapazes de lidar com muitas das conseqüências mais severas da soja, sobretudo o “efeito de arrasto”. Este último refere-se à implantação de outras atividades destrutivas (tais como a pecuária e a exploração madeireira) acelerada por meio da infra-estrutura construída para a soja (Fearnside, 2006, p.281-282).

À vista disso, o mercado de soja tem se expandido rapidamente na Amazônia brasileira, como um resultado combinado da fragilidade de fiscalização dos órgãos competentes, subsídios governamentais indiretos e a prática de preços altos do grão. Ademais, vale ainda destacar, que a introdução da soja por meio de novas tecnologias, acaba acelerando a saída do homem do campo, visto que, as famílias que mantiam suas propriedades para cultivo de culturas diversificadas para sua subsistência, acabam perdendo espaço para grandes indústrias do agronegócio, reduzindo assim, o emprego no campo, e a capacidade de produção de alimentos tradicionais, comprometendo a segurança alimentar daquela população.

Nota-se neste cenário que a Amazônia passou a ser controlada pelas grandes corporações, que por sua vez limitaram a capacidade do Estado de implementar programas voltados à melhoria das condições sociais da população na região, de modo a resistir à expansão predatória do capitalismo (Bunker, 1988). Desta feita, intensificam-se os diversificados modos de extração na Amazônia, que desde os tempos coloniais promovem o subdesenvolvimento da região. Além de causarem a degradação ambiental, promovem rupturas nas diferentes formas de organização social e impossibilitam a formação de sistemas produtivos que possibilitem o desenvolvimento autônomo da região (Loureiro, 2023).

Reflexos dessa política capitalista neoliberal podem ser observados num passado recente, quando o ex-ministro do Meio Ambiente, Ricardo Sales, em reunião ministerial no governo do então presidente na época Jair Messias Bolsonaro, falou: vamos deixar “passar a boiada” (Shalders, 2020). A metáfora da boiada remete a intenção de flexibilização de instrumentos técnico-jurídicos relativos à proteção ambiental, associado ao desmantelamento de órgãos ambientais, que ocorria devido à redução dos recursos humanos e econômicos para

sua operacionalização, outrora pela definição de gestores locais ou nacionais destes órgãos alinhados aos interesses políticos e empresariais, que são contrários à preservação ambiental.

Tais medidas foram rotuladas como “agroestratégias” (Almeida e Marin, 2010), adotadas pelos interesses empresariais vinculados ao agronegócio com foco na incorporação de novas terras para expansão de seus empreendimentos econômicos, em especial na região amazônica. Ainda segundo os autores, para o êxito das agroestratégias, tem ocorrido a intensificação de “medidas que objetivam remover obstáculos jurídico-formais e político-administrativos que impedem o ingresso de novas extensões de terras no mercado” (*Ibidem*, p. 141), isto através incontáveis ações impetradas ao legislativo e ao judiciário, e, na gestão Bolsonaro, visando “neutralizar quaisquer mecanismos que impeçam liberar terras para atos de compra e venda ou que delimitem o uso de apenas uma parte da área correspondente aos imóveis rurais” (*Ibidem*). Nessa estrema, fica evidente a atuação contrária e perversa que caracterizam o neoliberalismo.

Deste modo, o modelo de desenvolvimento incentivado pelo Estado, neste cenário, baseado nos subsídios e incentivos a grandes empresas e nos investimentos públicos para a construção das estradas, longe de libertar a Amazônia dos ciclos de degradação ambiental e dos ininterruptos modos de extração, intensificou os efeitos das atividades agro extrativas, e não foram suficientemente capazes de gerar um desenvolvimento autônomo para a região.

Nesses moldes, compreende-se a urgência de refletir a influência do pensamento mercadológico neoliberal, na forma como são implantados os empreendimentos exploratórios na Amazônia, e a necessidade de haver compensações ou reinvestimentos locais compromissados com as comunidades afetadas pela realidade de exploração (Loureiro, 2023). Portanto, é de fundamental importância conhecer os discursos neoliberais e sua persuasão retórica, sendo este, um passo importante rumo ao planejamento de estratégias mais eficazes contra as formas intensas da exploração da natureza em todo seu território, dentre eles o Estado do Amazonas.

Localizado na Região Norte, o Estado do Amazonas sofre os reflexos do consumo predatório da natureza. Nos últimos anos, o Estado tem vivenciado problemas ambientais sérios, com destaque aos: desmatamentos, grandes estiagens, grandes enchentes, queimadas para criação de gado e extração de madeira. Os avanços dessas problemáticas ambientais podem ser observados a seguir:

Figura 4 - Desmatamento em Lábrea, no Estado do Amazonas



Fonte: Brasil Norte Comunicação (BNC, 2023).

A figura 4 retrata uma área de desflorestamento no município de Lábrea (um dos 08 municípios focalizados nesta pesquisa), localizado no sul do Amazonas, esse município tem apenas 47 mil pessoas, sendo sua area total quase toda de floresta. A mistura de pouca gente e quase nenhuma fiscalização faz do município um motor do desmatamento no Amazonas. Em pouco tempo, o estado, que sempre teve uma das áreas mais preservadas da Amazônia, superou o Pará, historicamente o mais vulnerável a criminosos que desmatam para extração de madeira, grilagem e pastagens (BNC, 2023).

Os índices de desmatamento, sobretudo durante o governo Jair Bolsonaro, aumentaram consideravelmente em comparação com anos anteriores, conforme observado na tabela 2 a seguir:

Tabela 2 - Indicadores de desmatamento na Amazônia

Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Área Desmatada (KM ²)	5 K	6.2K	7.9 K	6.9 K	7.5 K	10.1 K	10.9 K	13 K	11.6 K	9.1 K

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com dados extraídos de TerraBrasilis (2024).

Como podemos examinar, de 2019 a 2022 os indicadores permaneceram em alta flutuando entre 10 e 13 km². As altas nos índices são sequelas de um governo de face ultra neoliberal quanto às flexibilizações nas legislações ambientais que se revelou completamente desfavorável às limitações impostas às atividades produtivas (Sauer; Leite; Tubino, 2020). Portanto, a política de afrouxamento da proteção ambiental e minimização dos poderes dos órgãos ambientais na era Bolsonaro certamente contribuiu para a prática de atividades de teor predatório e criminoso.

O desmatamento de nossas florestas pode causar inúmeros impactos ao meio

ambiente, dentre as consequências podemos mencionar: degradação do habitat natural das espécies nativas, erosão do solo, perda de biodiversidade, impactos sociais e modificação no clima. De acordo com Nascimento (2024), o desmatamento e as queimadas, quando alinhados às mudanças climáticas, estão entre as principais causas da alteração dos processos hidrológicos dos rios da Amazônia, levando a episódios de cheias e secas mais severas, conforme figuras 5, 6, e 7:

Figura 5 - Cheia no Rio Negro em Manaus/Amazonas



Fonte: Portal Amazônia, 2021.

A figura 5 remonta o ano de 2021, em que o rio Negro alcançou a marca histórica de 30,02 metros na medição do Porto de Manaus. Essa foi a maior cheia em 118 anos. Mais de 29 mil pessoas foram afetadas pela enchente, que inundou casas, comércios e pontos turísticos de Manaus, como o Relógio Municipal, a Alfândega do Porto de Manaus e a praia da Ponta Negra (que foi interditada). A cheia atingiu o Centro Histórico e outros 15 bairros da capital. Além da capital, outros 57 municípios do Estado do Amazonas foram atingidos pelas cheias em 2021 (Souza, 2021).

Figura 6 - Seca no Amazonas



Fonte: Diário de Pernambuco, 2023.

A figura 6 traz a cena da seca que atingiu o estado do Amazonas e afetou cerca de 633 mil pessoas, de acordo com boletim divulgado pela Defesa Civil do estado em outubro de 2023. Dos 62 municípios do estado do Amazonas, 59 ficaram em situação de emergência devido à estiagem. Em Manaus, a seca foi a pior já registrada em 121 anos. A cota do Rio Negro atingiu a mísera marca de 12,89 metros, a menor registrada desde 1902, quando começaram as medições do volume do rio (Diário de Pernambuco, 2023).

Figura 7 - Queimadas na Amazônia



Fonte: Amazônia real, 2023.

A figura 7 é relativa ao mês de setembro de 2023, período em que o Amazonas liderou o ranking de queimadas na Amazônia, em que foram registrados 5.474 focos do início de agosto a setembro daquele ano, sendo que 4.128 ocorreram nos últimos 16 dias daquele mês. Esse número correspondeu a 35,4% dos focos de calor de toda a Amazônia Legal, segundo o satélite de referência do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Muitos focos concentravam-se no município de Autazes e no sul de Careiro da Várzea, com vento soprando de sul-sudeste para norte-noroeste em direção a Manaus (Lima, 2023).

Ao longo dos anos, a região Amazônica vivenciou um recorde quando o assunto é queima ilegal da floresta. Indicadores dessa trama criminosa podem ser examinados na tabela 3:

Tabela 3 - Focos de queimadas na Amazônia nos últimos 10 anos.

Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Focos de queimadas	82.553	106.438	87.761	107.439	68.345	89.176	103.161	75.090	115.030	98.646

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com base em (INPE, 2024).

Em 2023, a cidade de Manaus foi considerada a capital com a pior qualidade do ar no mundo, os dados são do relatório Mundial da Qualidade do Ar (Radar Amazônico, 2024). A quantidade de materiais particulados com diâmetro de até 2,5 micrômetros (MP 2,5) na capital amazônica ultrapassou em mais de três vezes o parâmetro estabelecido pela Organização Mundial de Saúde (BNC, 2024). O relatório ainda aponta que tanto a seca histórica ocorrida em 2023 e, também, o grande número de queimadas foram fatores determinantes para a cidade atingir a marca negativa do ar respirável (Radar Amazônico, 2024).

Perante o exposto, é inegável que a Amazônia é rica em diversas espécies de recursos, sejam elas animais, vegetais ou minerais. Contudo, segundo Souza *et al* (2019), a Amazônia, em sua história, tem sido alvo de grandes intervenções econômicas, isso se deve à importância que ela possui para o sistema capitalista. Como consequência dessas interferências, verdadeiros desastres socioambientais ligados à exploração de recursos naturais tornam-se cada vez mais frequentes e intensos.

Reconhece-se que, no contexto amazônico, há uma crescente e perigosa ampliação das mais diversas formas de exploração de cunho predador, com destaque ao desmatamento e às queimadas vinculadas à expansão agropecuária, que produz sérias consequências socioambientais a curto, médio e longo prazo. Segundo Loureiro (2023), além de tratar-se de recursos finitos, a velocidade e a maneira como é feita tal exploração causam à natureza impactos incalculáveis e até irreversíveis. Não bastasse isso, há de se levar em consideração as grandes desigualdades na região, sobretudo no que tange à distribuição da renda e à qualidade de vida da população local direta e indiretamente afetada.

Portanto, ante as inúmeras singularidades e diversidades presentes na Amazônia, não somente no que se refere à fauna e à flora, mas também no que tange aos seus seres humanos, não há como pensar a Amazônia sem considerar suas especificidades. A Amazônia não consiste apenas em uma vasta área de mata que comporta uma generosa biodiversidade e recursos naturais, pelo contrário, pessoas e comunidades nessa região têm seus modos de vida diretamente atrelados à natureza e às suas tradições, ancestralidades e territorialidades. Assim, de modo a conter os danos causados pelo avanço da garimpagem ilegal, do desflorestamento, das queimadas, da biopirataria e do agro pastoreio, bem como as consequências advindas desse modelo de usurpação da natureza, e tornar as cidades mais resilientes frente aos desastres, torna-se urgente e necessário desenvolver proposituras voltadas para a Gestão de Risco de Desastres que levem em consideração as especificidades do contexto amazônico.

CAPÍTULO 2

A GESTÃO DE RISCO DE DESASTRES E AGESTÃO PÚBLICA: o contexto socioterritorial dos municípios pesquisados no estado do Amazonas

Em função da maior frequência e intensidade dos desastres, marcados pela escalada de perdas e prejuízos econômicos, sociais e ambientais, sobretudo, aos mais vulneráveis, entende-se que é imprescindível à aplicação de medidas de gestão e planejamento no âmbito governamental para diminuir os riscos e as perdas ocasionadas pelos desastres.

De acordo com o Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (CEPED UFSC, 2015), a Gestão de Risco de Desastres (GRD) exige a participação ativa de pessoas e grupos em diferentes níveis. A combinação e a articulação de todas as forças, atributos e recursos disponíveis nos órgãos do governo e sociedade devem ser planejadas e aplicadas sistematicamente de modo a gerir a incerteza e minimizar e reduzir danos.

Portanto, o planejamento no âmbito da gestão pública configura-se como uma atividade essencial, que possibilita os arranjos institucionais e políticos para a efetivação da GRD. Contudo, antes de adentrar na discussão específica sobre o planejamento da gestão de risco no estado do Amazonas, é necessário resgatar os marcos legais em âmbito internacional e nacional, visando demonstrar a articulação entre a gestão pública e a gestão de risco de desastres.

Desta forma, este capítulo foi dividido em três seções, a primeira abordou a emergência da gestão de risco de desastres no contexto internacional e brasileiro, ressaltando a emergência histórica dos marcos legais até a atualidade. A segunda seção discorreu acerca do planejamento como estratégia central de gestão pública, que permite aos órgãos governamentais o estabelecimento de ações, metas e objetivos. Por fim, na terceira seção foi realizada a caracterização dos municípios pesquisados no estado do Amazonas, trazendo um panorama das especificidades dos territórios amazônicos e os principais desastres que afetam cada município desta pesquisa.

Assim sendo, o segundo capítulo visou levar o leitor a conhecer o movimento histórico de estabelecimento da Gestão de Risco de Desastres (GRD) em âmbito internacional e nacionalmente, os acordos e marcos legais, o estabelecimento das diretrizes e instituição de políticas, assim como também, conduz à compreensão de que o planejamento no âmbito governamental é imprescindível para mitigar os riscos e os impactos dos desastres, sobretudo, nas regiões que possuem especificidades únicas, como o Amazonas e seus municípios.

2.1 A GESTÃO DE RISCO DE DESASTRES NO CONTEXTO INTERNACIONAL E BRASILEIRO: da emergência histórica aos marcos legais atuais

De acordo com Soares (2001), até os anos de 1970, os desastres foram encarados como sinônimos de eventos extremos da natureza (imprevisíveis e inevitáveis), em que a sociedade tem papel dependente. A magnitude dos desastres (medida quantitativa) dependia da magnitude da própria ameaça. O eixo de trabalho à época objetivava responder à pergunta: como devemos responder aos desastres, ou mesmo de que forma devemos nos preparar para o próximo desastre?

Assim, conforme estudos (CEPED UFSC, 2015), na década de 1970 os desastres passaram a ser caracterizados pela ruína física, ou seja, pela associação com seus efeitos produzidos. Nos anos de 1980 e 1990, os estudos sobre o impacto de um desastre passaram a ser vistos como dependentes da capacidade da comunidade na mitigação dos seus efeitos e na recuperação dos danos e prejuízos. Neste período, a atenção era voltada à redução das vulnerabilidades sociais e econômicas. A partir do final dos anos de 1990, surge a percepção de que os processos de desenvolvimento interferem, modificam e ampliam os padrões das ameaças. Sob este panorama, reconhece-se que os desastres são o produto de processos de transformação e crescimento da sociedade, que não garante uma adequada relação com o ambiente natural e o construído. Além disso, começam a ser discutidas as consequências da adaptação às mudanças climáticas ou aquecimento global. Neste ponto, o foco de atuação passa para as estratégias que se concentram na Gestão de Risco de Desastres.

Antes de tudo, vale ressaltar que por inúmeras vezes **Risco e Desastres** costumam ser utilizados como sinônimos (Dutra, 2021), por esse motivo requer uma breve análise, a fim de apreender a distingui-los. Quarantelli (2015, p. 40) sustenta que “um foco nos desastres chama a atenção para a natureza social de tais acontecimentos. Um foco nos riscos tende a enfatizar os fenômenos físicos e naturais”. Nesses termos, o risco estaria relacionado com a medida de danos ou prejuízos potenciais, expresso em termos de probabilidade estatística de ocorrência e de intensidade ou suntuosidade das consequências que sejam previsíveis (Castro, 1999; Oliveira, 2009; CEPED UFSC, 2013).

Em discussão mais profunda, Dutra (2021) disserta que atualmente a compreensão de risco considera apenas ameaça física, e nos chama atenção para uma noção objetivista, fragmentada e hegemônica. Contudo, aponta avanços quando incorpora aspectos referentes à vulnerabilidade, por exemplo. Portanto, também é preciso levar em consideração o contexto no qual o sujeito está inserido, assim como a incorporação de aspectos socioambientais ao

conceito de risco, contribuindo para sua ampliação.

Em suas formulações Prandel (2019) explica o risco de desastre a partir da seguinte equação matemática ($\text{RISCO} = \text{ameaças} \times \text{vulnerabilidades}$). Nesta equação, o risco estima a probabilidade de ocorrência de um evento adverso e a provável intensidade do mesmo; as ameaças estimam a probabilidade de ocorrência e a provável magnitude do mesmo; e as vulnerabilidades estimam a probabilidade de ocorrência de um evento adverso e resultados, físicos, sociais, econômicos e ambientais do mesmo. Para melhor entendimento, observe a ilustração 8:

Figura 8 - Risco de Desastre



Fonte: Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN, 2015)

A figura 8 exemplifica uma situação de risco, ao passo que reúne elementos de ameaça *versus* vulnerabilidade. Então, caro leitor, você se pergunta: quais são eles? Na gravura principal, a ameaça é uma nuvem de tempestades que se aproxima do morro com alto declive e muitas rochas expostas que podem desprender-se. A chuva pode cair e encharcar o solo, potencializando o deslizamento de terra que, ao resvalar morro abaixo, carregará troncos, pedras, sedimentos e as casas construídas bem na encosta. Simbolicamente ao personagem da ilustração, que perceptivelmente está numa situação de vulnerabilidade (social, econômica, educativa, etc.), só lhe resta assoprar para afastar a nuvem, reação que expressa sua preocupação para lidar com uma situação de risco iminente.

Assim sendo, compreende-se o risco como uma possibilidade de dano, logo, não

significa desastre. O desastre é um risco que já se concretizou, sendo que sua intensidade depende de condições de vulnerabilidade em interação com as ameaças. A ilustração acima exemplifica uma situação de risco, porque reúne elementos de ameaça e vulnerabilidade.

É preciso reconhecer a natureza instável das ameaças e das vulnerabilidades. A influência que exercem nos desequilíbrios ambientais, como, por exemplo, no caso das mudanças climáticas, que acabam exacerbando a frequência e a intensidade de fenômenos naturais de caráter mais extremo (Brasil, 2016). Dessa forma, percebe-se que o ponto de partida para ampliar nossa percepção dos riscos passa pelas avaliações que levem em conta as ameaças múltiplas e as vulnerabilidades, que considerem as variações do risco em desastres.

Então, a gestão ou administração do risco de desastres pressupõe reduzir as consequências decorrentes de eventos adversos, evitando que eles ocorram, ou mesmo minimizando sua capacidade destrutiva, assim como aumentando a capacidade das cidades quanto à capacidade de resistir a esses eventos. Chiavenato (2006, p. 2) nos informa que, “a palavra administração vem do latim *ad* (direção, tendência para) e *minister* (subordinação ou obediência) e significava, originalmente, aquele que realiza algo sob o comando de outrem”. As Nações Unidas (2009) definem a gestão de risco de desastres como:

Um processo sistemático de utilizar diretrizes administrativas, organização, habilidades e capacidades operacionais para executar políticas e fortalecer as capacidades de enfrentamento, com a finalidade de reduzir o impacto adverso de ameaças naturais e a possibilidade de que ocorra um desastre (UNITED NATIONS, 2009).

Desta forma, podemos perceber que a gestão de risco de desastres (GRD) perpassa ações de planejamento, organização, direção e controle de esforços preventivos.

Similarmente, a Assembleia Geral da ONU (2016) conceitua a gestão de risco de desastres como aplicação de políticas e estratégias de Redução de Risco de Desastres¹⁶ (RRD) para prevenir novos riscos de desastres, visando minimizar o risco de desastres existentes e gerenciar riscos residuais, contribuindo para o fortalecimento da resiliência e redução de perdas em função de desastres. Assim, quando falamos da GRD estamos nos referindo à capacidade preventiva quanto à probabilidade de danos e prejuízos resultantes da interação entre uma ameaça e as características de vulnerabilidade.

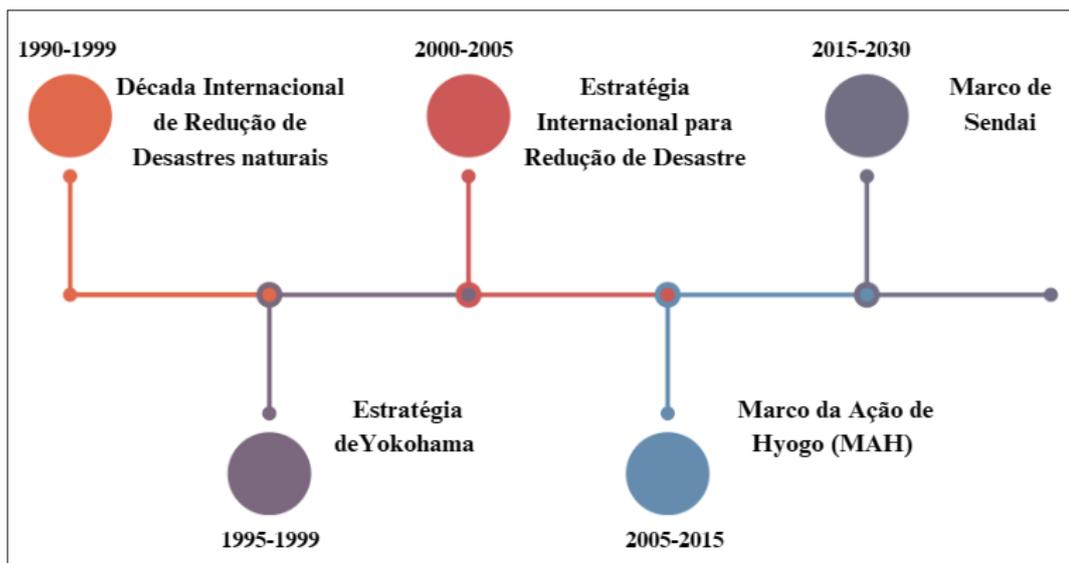
Em instância internacional, segundo Vieira (2017, p. 15), “a Organização das Nações Unidas é o principal organismo internacional que advoga em prol dessa temática”, sendo um

¹⁶ Prevenção de novos riscos de desastres e a redução dos existentes e o gerenciamento do risco residual; todos esses contribuem para o reforço da resiliência e, portanto, a conquista do desenvolvimento sustentável (ONU, 2016).

dos maiores influenciadores do desenvolvimento de estratégias de resiliência e enfrentamento de desastres no âmbito global. Com isso, o caminho da vertente da ONU nessa área está entrelaçado com o desenvolvimento da sensibilização e atenção da comunidade internacional em relação aos desastres. Assim, os desastres configuram-se como importantes objetos de estudo para compreensão do cenário internacional.

No ano de 1987, a Assembleia Geral da ONU reconheceu a importância da Redução de Risco de Desastres (RRD) naturais, principalmente para países em desenvolvimento, e escolheu a década de 1990 como a Década Internacional para Prevenção de Desastres Naturais (*International Decade for Natural Disaster Reduction – IDNDR*), responsabilizando-se a tornar a RRD uma de suas prioridades e de elaborar agendas internacionais para discutir a temática, trazendo o debate para a comunidade internacional. Os principais marcos de discussão em âmbito internacional podem ser visualizados na linha de tempo a seguir:

Figura 9 - Marcos Internacionais voltados para a Redução de Risco de Desastres (RRD)



Fonte: elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com base em Viana (2016).

Em relação ao primeiro marco (1990-1999) da figura 9, destaca-se que em 1989, incitada pela efervescência internacional devido o aumento da ocorrência e danos gerados por desastres, a Assembleia Geral da ONU definiu a década de 1990 como a Década Internacional para Redução de Desastres Naturais (IDNDR). De acordo com Vieira (2017, p. 40), “somente na década de 1990 tem-se a formação de uma base internacional que vai lidar com as mudanças climáticas de maneira científica e jurídica”. O objetivo desse marco era promover ações internacionais para a redução do impacto dos desastres nos países em desenvolvimento.

Esse marco representou esperança diante dos recursos técnicos e científicos

disponíveis para enfrentar esta problemática global (Rodrigues, 2010; CEPED UFSC, 2013) e a entrada definitiva da prevenção de desastres na agenda internacional. Diversos países, inclusive o Brasil, reorganizaram suas instituições, alteraram a legislação nacional e as políticas públicas voltadas à atenção aos desastres.

Adiante, em 1992, aconteceu a Conferência Internacional das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a chamada ECO-92, sediada no Rio de Janeiro. Essa conferência determinou ações e princípios fundamentais para se alcançar um desenvolvimento sustentável. No decorrer do evento, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC)¹⁷, um acordo multilateral, foi assinado por mais de 150 países e pela comunidade européia. Ao assinar os países comprometeram-se em reduzir as emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) e com a estabilização da concentração de GEE na atmosfera em um nível consideravelmente seguro (Brasil, 1992).

Ainda em 1992 foi criada a LA RED, uma rede latino-americana de estudos sociais em prevenção de desastres, formada por um pequeno grupo multidisciplinar de cientistas cujo objetivo era entender e analisar os desastres, relacionando-os à produção social de vulnerabilidade e aos modelos de desenvolvimento vigentes. Essa rede de estudos foi responsável por formular as bases da atual proposta de Gestão de Risco na América Latina (LA RED, 2015).

No que concerne ao segundo marco (1995-1999) da figura 9, é preciso enfatizar que no ano de 1994, durante a 1ª conferência mundial sobre prevenção e desastres naturais, foi apresentada e aprovada a estratégia de Yokohama para um mundo mais seguro. Essa estratégia propõe diretrizes para prevenção, resposta e mitigação de desastres naturais, assim como o plano de ação de Yokohama (UNITED NATIONS, 1994). O plano apresentou as diretrizes embrionárias para prevenção e preparação para desastres e mitigação dos seus efeitos. A estratégia estabeleceu 10 princípios, apresentados no quadro a seguir:

Quadro 5 - Princípios da estratégia de Yokohama

(continua)

1- A avaliação de risco é um passo necessário para a adoção de uma política e de medidas adequadas e positivas para a redução de desastres;
2- A prevenção de desastres e a preparação de desastres são componentes essenciais para reduzir a necessidade de resposta a desastres;
3- A prevenção de desastres e a preparação para desastres devem ser considerados aspectos essenciais das políticas e planos de desenvolvimento em nível nacional, regional, bilateral, multilateral e internacional;
4- A criação e o fortalecimento da capacidade de prevenir e reduzir os desastres e mitigar os seus efeitos são uma questão de alta prioridade, devendo ser consideradas com vistas a estabelecer uma base sólida para atuação futura;

¹⁷ Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas.html>.

(conclusão)

5- Os avisos prévios (antecipados) de catástrofes iminentes e sua divulgação eficaz, por meios de comunicação adequados, incluindo os serviços de radiodifusão, são a chave para prevenir os desastres com êxito e preparar-se para eles;
6- As medidas preventivas são mais eficazes quando envolvem a participação em todos os níveis, desde a comunidade local aos níveis regional e internacional, por meio dos governos nacionais;
7- A vulnerabilidade pode ser reduzida através da aplicação de métodos adequados de concepção de padrões de desenvolvimento focados em grupos-alvo, fornecendo educação e formação adequadas para toda a comunidade;
8- A comunidade internacional reconhece a necessidade de compartilhar a tecnologia necessária para prevenir e reduzir os desastres e mitigar seus efeitos; esta tecnologia deve ser livre e oferecida como parte da cooperação técnica;
9- A proteção do ambiente, como componente do desenvolvimento sustentável, coerente com a redução da pobreza, é essencial para a redução do risco de desastres;
10- Cada país tem a responsabilidade primária de proteger seu povo, infraestrutura e outros bens nacionais do impacto dos desastres naturais. A comunidade internacional deveria demonstrar a firme determinação política necessária para mobilizar os recursos adequados e fazer uso efetivo dos existentes, incluindo os meios financeiros, científicos e tecnológicos, na área de redução de desastres naturais, tendo em conta as necessidades dos países em desenvolvimento, particularmente os menos adiantados.

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com base em (UNITED NATIONS, 1994).

Mediante o quadro exposto, verifica-se que tanto as estratégias para redução de risco de desastres naturais, como ações de prevenção, devem ser prioridade numa dimensão política ampla, na qual a responsabilidade deve ser compartilhada entre todas as nações.

No que se refere ao terceiro marco (2000-2005) da figura 9, destaca-se que em dezembro de 1999, a Assembleia Geral da ONU adotou a Estratégia Internacional para a Redução de Desastre (EIRD), como dispositivo de continuidade do esforço internacional empreendido durante a Década Internacional para Redução de Desastres Naturais (IDNDR). O objetivo era promover um maior conhecimento da temática, aumentar o interesse e comprometimento do público, para aumentar a resiliência das comunidades aos riscos naturais, no âmbito do desenvolvimento sustentável (UNITED NATIONS, 2016).

A Estratégia Internacional para a Redução de Desastre (EIRD) refletiu uma mudança na ênfase tradicional da resposta a desastres para a redução de desastres, almejando promover uma “cultura de prevenção”. As linhas de ação propostas podem ser observadas no quadro 6:

Quadro 6 - Ações para redução do risco de desastres

1- A avaliação de risco é um passo necessário para a adoção de uma política e de medidas adequadas e positivas para a redução de desastres;
2- A prevenção de desastres e a preparação de desastres são componentes essenciais para reduzir a necessidade de resposta a desastres;
3- A prevenção de desastres e a preparação para desastres devem ser considerados aspectos essenciais das políticas e planos de desenvolvimento em nível nacional, regional, bilateral, multilateral e internacional;
4- A criação e o fortalecimento da capacidade de prevenir e reduzir os desastres e mitigar os seus efeitos são uma questão de alta prioridade, devendo ser consideradas com vistas a estabelecer uma base sólida para atuação futura.

Fonte: elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com base em (EIRD, 2016).

Sincronicamente, com a aprovação da estratégia internacional para a redução de desastre, em 2000, foi fundado o Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastre, antigamente conhecido pelo nome *United Nations International Strategy for Disaster - UNISDR* (Estratégia Internacional das Nações Unidas para Desastres), atualmente *United Nations Office for Disaster Risk Reduction - UNDRR* (Estratégia Internacional das Nações Unidas para Redução de Desastres), cujo objetivo foi acompanhar a implementação das ações. No ano seguinte, a UNDRR teve seu escopo aumentado, passando a ser o centro de coordenação do sistema das Nações Unidas para a redução do risco de desastres, garantindo a sinergia entre as atividades da ONU e das organizações regionais (Rodrigues, 2010).

No início da década seguinte, em meados de 2002, o plano de ação de Joanesburgo apresentou a necessidade de uma ação integrada para diversas ameaças, tirando a ênfase exclusiva sobre as ameaças naturais. O plano tornou prioritários os aspectos de vulnerabilidade, avaliação de risco e a gestão dos desastres (UNITED NATIONS, 2015).

No quarto marco (2005-2015) da figura 9, enfatiza-se que em 2005 ocorria em Kobe, no Japão, a 2ª conferência mundial sobre redução de desastres, que contou com a participação de 168 países membros da ONU. Ao longo da conferência foi aprovado o Marco de Ação de Hyogo (MAH), que buscou construir as bases para a resiliência das cidades frente aos desastres, no período 2005-2015, visando continuar a mobilização e os avanços alcançados com a estratégia internacional para a redução de desastre (EIRD, 2016).

De natureza predominantemente política, o Marco de Ação de Hyogo (MAH) veio reafirmar a responsabilidade do estado em proteger sua população contra desastres e expõe o emergente pensamento estratégico internacional, cuja ênfase é em promover a necessidade de desenvolver uma cultura de prevenção através da redução das vulnerabilidades (Rodrigues, 2010). Auxiliou também para avaliar os cinco primeiros anos da Estratégia Internacional para a Redução de Desastre (EIRD), com renovação de compromissos e responsabilidades para os estados-membros.

O Marco de Ação de Hyogo (MAH) foi construído com base em um conjunto de ações globais, orientadas a responder aos desastres em nível nacional. A estratégia é constituída por cinco prioridades, cada uma com atividades essenciais definidas. O quadro 7 resume as prioridades e atividades elencadas pelo marco de ação de Hyogo.

Quadro 7 - Quadro de atividades deliberadas no Marco de Ação de Hyogo (MAH)

Prioridades	Dimensões	Atividades
1ª-Garantir que a redução de risco de desastre (RRD) seja uma prioridade nacional e local com uma sólida base institucional para sua implementação.	POLÍTICA - reafirmando a importância do comprometimento político na promoção e implementação de ações de RRD.	<ul style="list-style-type: none"> • Quadro institucional e legislativo nacional (implementação da Plataforma Nacional para a redução de risco de desastres); • Recursos.
2ª-Identificar, avaliar, monitorizar os riscos de desastres e melhorar os avisos estabelecidos.	CIENTÍFICA - mostra a necessidade de aprofundar e validar os conhecimentos relacionados com as vulnerabilidades e sua evolução.	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação dos riscos a nível nacional e local.
3ª-Construir uma cultura de segurança e de resiliência, através do conhecimento, da inovação e da educação.	SOCIAL - ressaltando o fato que o risco jamais será nulo, mas que pode ser reduzido ou atenuado e que isso depende do envolvimento e engajamento da comunidade, para isso é preciso que seja criada uma cultura de prevenção. A ideia desta prioridade é responsabilizar as comunidades, tornando-os agentes ativos do processo de prevenção e de recuperação dos desastres.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão e partilha de informação; • Educação e a formação; • Pesquisa; • Sensibilização do público.
4ª- Reduzir os fatores de risco subjacentes.	VULNERABILIDADES - explica que o risco de desastre não está apenas associado aos eventos extremos, mas essencialmente sobre a forma que esses eventos interagem com o espaço construído pelo homem.	<ul style="list-style-type: none"> • As boas práticas em matéria de desenvolvimento social e econômico; • O desenvolvimento do território e a adoção de medidas técnicas adequadas.
5ª-Reforçar as estratégias de preparação face aos desastres	AÇÃO DE EMERGÊNCIA - trata da resposta ao evento e de como limitar as conseqüências dos desastres. Os cidadãos e comunidades precisam estar dotadas de um conjunto de conhecimento e capacidades, para gerir e reagir de maneira eficaz durante e após o desastre. Tal preparação pode englobar diferentes ações ou medidas, como o plano de contingência, abrigos e estoques de emergência, formação de pessoal, exercícios coletivos, educação do público, entre outros.	<ul style="list-style-type: none"> • Reforçar capacidades de gestão em situação de desastre; • Apoiar o diálogo interinstitucional; • Fundo de calamidades/desastres.

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com base em (EIRD, 2016).

Em 2007, o escritório das Nações Unidas (UNISRD), lançou a plataforma global para a redução de riscos de desastres, para acompanhar a Estratégia Internacional das Nações Unidas para Redução de Desastres (EIRD) e o Marco de Ação de Hyogo (MAH). A plataforma é formada por governos, agências da ONU, instituições financeiras internacionais, órgãos regionais, sociedade civil, setor privado, comunidade científica e acadêmica. A plataforma pretende incentivar os países a criarem seus próprios mecanismos integrais, identificando e elencando prioridades e estratégias para a Redução de Risco de Desastres (RRD), através de uma sólida base institucional de aplicação. Também nesse período, o Banco Mundial criou o fórum mundial para a redução de desastres e recuperação. Durante o período de vigência do MAH, 2005 a 2015, foram adotados mecanismos de informes bienais de avaliação global de

redução de risco de desastres e da gestão de risco como foco do desenvolvimento sustentável (UNITED NATIONS, 2015).

Por fim, o quinto marco (2015-2030) da figura 9 ressalta que no ano de 2015 ocorreu a terceira e mais recente conferência mundial das Nações Unidas para redução de riscos de desastres, em Sendai, no Japão. Durante a conferência, foi aprovado o marco de ação de Sendai (UNITED NATIONS, 2015), para o período de 2015 a 2030, dando prosseguimento ao marco de ação de Hyogo.

Contemplando 13 países a mais que o Marco de Ação de Hyogo (MAH), o chamado marco de Sendai reconhece que os Estados têm a função principal de reduzir o risco de desastres, contudo, destaca que tal responsabilidade seja compartilhada com as demais partes interessadas, como governos locais e setor privado. Sumariamente, o marco de Sendai compartilha a responsabilidade de reduzir substancialmente, em 15 anos, o risco de desastres e perdas de vidas, meios de subsistência e saúde, ativos econômicos, físicos, sociais, culturais e ambientais, entre pessoas, empresas, comunidades e países (UNITED NATIONS, 2015). O quadro 8 apresenta as quatro prioridades de ação e como fazer para implementar tais ações.

Quadro 8 - Prioridades do marco de Sendai

Prioridades	Como fazer?
1ª- Compreender o risco de desastre;	As políticas e práticas para a gestão de risco de desastres devem ser baseadas em uma compreensão clara do risco em todas as suas dimensões de vulnerabilidade, capacidade, exposição de pessoas e bens, características dos perigos e meio ambiente.
2ª- Fortalecer a governança para gerenciar o risco de desastres;	A governança de risco de desastre em âmbito nacional, regional e global é de grande importância para uma gestão de risco eficiente e efetiva.
3ª- Investir na Redução de Riscos de Desastres (RRD) para aumentar a resiliência;	O investimento público e privado na prevenção e na redução de riscos de desastres é essencial para melhorar a resiliência econômica, social, cultural e de saúde de pessoas, comunidades, países e ativos, bem como do meio ambiente.
4ª- Melhorar a preparação para responder eficazmente e reconstruir melhor: recuperação, reabilitação e reconstrução.	O fortalecimento da preparação para a resposta, recuperação, reabilitação e reconstrução é fator crucial para reconstruir melhor.

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2024), com base em (UNITED NATIONS, 2015).

No que compete à 1ª prioridade, julga-se que é necessária a geração de dados que considerem os desdobramentos dos desastres na escala local, mas também como estes eventos se inserem num contexto mais amplo (regional, nacional e global). A utilização de sistemas de informações geográficas, de redes sociais e outros recursos digitais para a divulgação das informações de redução de riscos de desastres para essa prioridade pode ser um elemento de grande importância para aumentar a extensão dessas informações (UNITED NATIONS, 2015).

No que se refere à 2ª prioridade, o Marco de Sendai sinaliza a necessidade de aumentar significativamente o número de países com estratégias nacionais e locais de redução de riscos de desastres até o ano de 2020. Portanto, devem ser consideradas diferentes escalas de tempo, e estabelecidos indicadores a serem atingidos com prazos pré-definidos (*ibidem*).

No que concerne à área 3ª prioritária do Marco de Sendai, que trata dos investimentos na redução de riscos de desastres para a resiliência, os países signatários devem estimular e desenvolver a proteção financeira no que diz respeito aos desastres, através da criação de seguros e outros mecanismos adequados. Conjuntamente, devem ser intensificados e estimulados os investimentos do poder público e da iniciativa privada em ações e projetos de desenvolvimento que promovam o aumento da resiliência das cidades (*ibidem*).

Por fim, a 4ª prioridade do Marco de Sendai sugere a melhoria das ações de preparação das etapas do pós-desastre, que devem ser elaboradas tendo em vista a redução de riscos existentes, de modo a prevenir a instalação de novos riscos. Ademais, é necessário garantir o apoio psicossocial e serviços de saúde mental para os atingidos por desastres, além de envolver todos os setores da sociedade, inclusive a população, na concepção das iniciativas de Redução de Risco de Desastres - RRD (*ibidem*).

Cumprir destacar que foram também estabelecidas sete metas globais a serem alcançadas até 2030 em sintonia com as diretrizes e prioridades do Marco de Sendai, as quais podem ser observadas no quadro a seguir:

Quadro 9 - Metas globais do Marco de Sendai

1-Reduzir substancialmente a mortalidade global por desastres, com o objetivo de reduzir a média de mortalidade global por 100.000 habitantes entre 2020-2030, em comparação com 2005-2015;
2-Reduzir substancialmente o número de pessoas afetadas em todo o mundo, com o objetivo de reduzir a média global por 100.000 habitantes entre 2020-2030, em comparação com 2005-2015;
3-Reduzir as perdas econômicas diretas, devido a desastres, em relação ao produto interno bruto (PIB) global;
4-Reduzir substancialmente os danos causados por desastres em infraestrutura básica e a interrupção de serviços básicos, como unidades de saúde e educação, inclusive por meio do aumento de sua resiliência;
5-Aumentar substancialmente o número de países com estratégias nacionais e locais de redução do risco de desastres até 2020;
6-Intensificar substancialmente a cooperação internacional com os países em desenvolvimento por meio de apoio adequado e sustentável para complementar as ações nacionais voltadas à implementação do Marco de Sendai;
7-Aumentar substancialmente a disponibilidade e o acesso da população a sistemas de alerta antecipado, e às informações e avaliações sobre o risco de desastres.

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com base em (UNITED NATIONS, 2015).

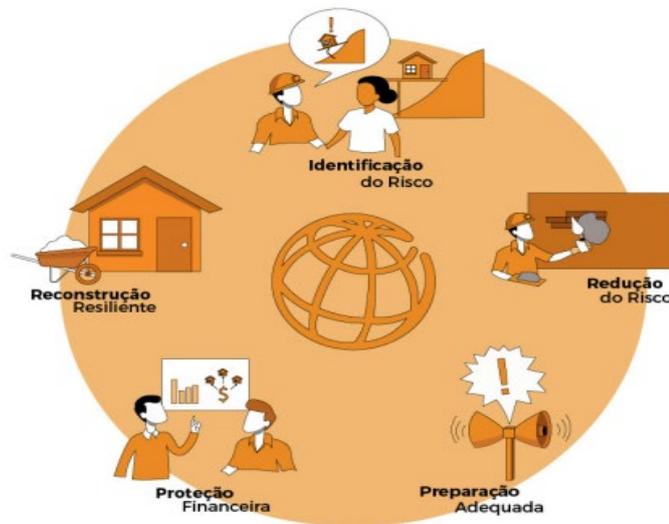
De forma geral, as metas buscam orientar a gestão de risco de desastres para vários perigos do desenvolvimento em todos os níveis, considerando, além do risco de desastres, as perdas relacionadas a esses eventos, como os meios de subsistência, a saúde, os bens físicos,

econômicos e ambientais. Além disso, o Marco de Sendai expõe reflexões que transpõem as barreiras impostas pelas diferentes prioridades setoriais. Isto porque suas metas globais estão incorporadas em outros acordos internacionais e em políticas públicas em âmbito regional, nacional e local.

No contexto brasileiro, a Gestão de Risco de Desastre é um campo de conhecimento recente e vários esforços (a exemplo dos acordos e conferências internacionais anteriormente explicitados) têm sido realizados pelos setores governamentais que decidem as ações sobre os territórios urbanos e regionais e exercem influência no ambiente construído.

No entanto, apesar dos esforços, o Brasil ainda não se adequou ao modelo internacional, conforme prevê o marco de Sendai, definido como a combinação de cinco pilares de ação: 1) compreensão de risco; 2) redução de risco; 3) preparação; 4) proteção financeira; e 5) reconstrução resiliente (Schadeck, 2020), exemplificado na ilustração 10:

Figura 10 - Pilares do marco de Sendai



Fonte: Schadeck, 2020.

Baseado na ilustração acima e nas produções teóricas sobre o tema em nosso país (Brasil, 2012a; CEPED UFSC, 2015; Schadeck, 2020; Oliveira, 2009), entende-se que a identificação do risco de desastres compreende estabelecer metodologias para avaliação do risco, assim como sua comunicação. No que tange à redução de risco, prevalecem medidas estratégicas, estruturais e não estruturais, como, por exemplo, infraestrutura, planejamento do uso da terra, políticas e regulamentação. A preparação pressupõe sistemas de alerta prévio, planejamento de contingência (resposta) e modernização de capacidades institucionais. No que diz respeito à proteção financeira, estima-se a redução de passivos financeiros,

apropriação e execução de orçamento, estabelecimento de camadas de risco, e instrumentos financeiros *ex-ante* e *ex-post*. Por sua vez, a reconstrução resiliente reivindica recuperação resiliente e políticas de reconstrução, planejamento como precaução, e investimento em pesquisa de soluções alternativas.

No entanto, assevera-se que o Brasil alinhou-se apenas às etapas do ciclo que incluem prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação (CEPED UFSC, 2015), sem menção direta à gestão de risco de desastres. No Brasil, a consolidação dos esforços relativos à gestão de risco de desastres (GRD) ocorreu em 2012, com a promulgação da lei n.º 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), e reorganizou o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), distribuindo responsabilidades e autorizando a criação de sistemas de informações e monitoramento de desastres.

A defesa civil, segundo CEPED UFSC (2015, p. 28), é um “conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas, destinadas a evitar desastres, a minimizar seus impactos para a população e a restabelecer a normalidade social”. Tem por objetivo reduzir os riscos e os danos sofridos pela população em caso de desastres, atuando antes, durante e após desastres por meio de ações distintas e inter-relacionadas: Prevenção; Mitigação; Resposta; Recuperação, conforme imagem 11:



Fonte: Brasil, 2021a.

Em breve análise da figura 11, as ações de **preparação** buscam desenvolver capacidades necessárias para o gerenciamento eficiente de todos os tipos de emergência e alcançar uma transição ordenada entre as ações de defesa civil. Isso pode incluir atividades de

planejamento de contingência, rotinas para a comunicação de riscos, capacitações e treinamentos e exercícios simulados. A **prevenção** destina-se a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres por meio de: mapeamento de áreas de riscos, construção de obras de contenção e correção, e capacitação da sociedade. A **mitigação** pretende diminuir ou limitar os impactos dos desastres para a população mediante emissão de alerta e avisos, monitoramento de eventos naturais, evacuação de áreas de risco. Ações de **resposta** são procedimentos imediatos de resposta ao desastre para socorrer a população atingida por meio de: busca e salvamento, primeiros socorros, assistência à população, fornecimento de materiais de primeira necessidade, restabelecimento dos serviços essenciais. Por fim, a recuperação diz respeito a ações de caráter definitivo destinadas a restabelecer o cenário destruído pelo desastre. Têm por finalidade restabelecer a normalidade social por meio da reconstrução ou recuperação de obras de infraestrutura danificadas, ou destruídas, com foco primordial na redução de riscos (Brasil, 2012a; CEPED UFSC, 2015; Schadeck, 2020; Oliveira, 2009).

O ciclo seguido pela defesa civil brasileira, a supracitada lei 12.608/2012 ressalta a necessidade da integração entre políticas de ordenamento territorial com as políticas de gestão dos riscos, o que representa a busca por transformações e mudanças nos procedimentos, projetos e ações que, desde a década de 1970, vinham ocorrendo separadamente tanto nas ações de prevenção de risco, quanto nas propostas de planejamento para um desenvolvimento ordenado nos diversos espaços geográficos.

A lei também distribui as competências e deveres aos entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), onde a União mantém sua competência de legislar sobre a defesa civil, devendo também atuar na defesa contra calamidades públicas. O Estado é responsável pela execução das atividades de defesa civil e os municípios pelo planejamento de ocupação do solo. De forma conjunta, os entes federados possuem a competência de promover programas para construção de novas moradias, em locais adequados, remanejamento dos desabrigados e moradores de áreas de risco (Brasil, 2012a).

Levando em consideração os anseios do chamado “desenvolvimento sustentável”, a política nacional de proteção e defesa civil abarca ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, sinalizando que a gestão de risco de desastres é tema transversal (art. 3º Lei 12.608/2012) e deve ser integrada às políticas setoriais: de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, assistência social, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais (Brasil, 2012a). Portanto, a Política Nacional de Proteção e Defesa

Civil (PNPDEC) deve ser elaborada e implementada de forma coordenada e articulada às demais políticas.

No que diz respeito à orientação para a atuação, a lei estabelece em seu Art. 2º que “é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotarem as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre”. Em consequência, a redução do risco de desastres passa a ser determinante para a atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) na implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) em todo o território nacional, tendo em mente a gestão e planejamento para redução de desastres (Brasil, 2012a).

O segundo parágrafo do mesmo artigo (Art. 2º) ainda informa que “a incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco”. Por isto, o desconhecimento dos riscos não mais justifica o não planejar, pelo contrário, exige atenção redobrada e constante, para a identificação, avaliação e controle dos mesmos, requerendo, ainda, considerá-los desde a concepção de políticas públicas, planos, programas e projetos (Brasil, 2012a). Sendo assim, o dispositivo legal está em consonância com o movimento internacional, com foco no processo de Redução de Risco de desastres (RRD).

Atualmente, a defesa civil no Brasil ainda é muito voltada para os desastres e emergências provenientes de ameaças cuja origem é natural, subestimando a ação do homem como principal responsável por causar danos ao meio ambiente. Além disso, a defesa civil ainda é vista, muitas vezes, tanto pelos profissionais internos quanto pela população, como uma entidade imediatista e socorrista. Isso sem falar do fato da liberação de verba para municípios em situação de emergência e calamidade pública em decorrência de desastres, o que acaba por criar espaço para diversas manobras políticas dentro dessas instituições.

A partir da regulamentação da lei n.º 12.608/12 espera-se que os órgãos de proteção e defesa civil brasileira através do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), melhorem a articulação com outros setores e políticas, garantindo assim a transversalidade da gestão de risco de desastres nas demais políticas públicas e a execução de ações cujo foco é a real segurança e proteção à sociedade civil e ao meio ambiente. Este estudo foca na articulação da gestão de risco de desastres com a política de assistência social brasileira, particularizando essa interface na realidade do planejamento público no estado do Amazonas.

Ante o exposto, inferimos que a Gestão de Risco de Desastres (GRD) é a capacidade de prever os fenômenos em suas diversas escalas, traçando ações estratégicas de prevenção, mitigação e preparação para a redução dos riscos de desastres, assim como a necessidade de

examinar os riscos existentes e de reconhecer a importância da gestão urbanística, da territorialidade, do reconhecimento das vulnerabilidades sociais e as interseções com o meio ambiente, de forma integrada e articulada.

Por essa razão, o objeto de estudo desta pesquisa documental são os documentos de planejamento que podem permitir a análise da interface entre a gestão de risco de desastres no âmbito da política de assistência social, como, por exemplo, o Plano plurianual (PPA) dos 08 municípios do Amazonas que compõem a amostra da pesquisa, o Plano Estadual de Assistencial Social (PEAS) do estado do Amazonas, os Planos Municipais de Assistencial Social (PMAS) dos municípios selecionados, além do Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil (PEPDEC), e os Planos de Contingências dos Municípios (PLANCON), quando eles existirem nos municípios.

A intenção é realizar uma análise que faça uma triangulação das informações contidas nos documentos de planejamento, a fim de conhecer a política pública local de gestão de riscos de desastres (em âmbito estadual e municipal), assim como as diretrizes das políticas públicas setoriais (com ênfase na assistência social), visando verificar as ações e aportes financeiros voltados para a materialização da Gestão de Riscos de Desastres (GRD) no Estado do Amazonas.

Portanto, é indubitável ser necessário assimilar que a GRD deve ser um processo permanente de análise, planejamento, tomada de decisões e implementação de ações, a fim de identificar, prevenir e reduzir as chances de um fenômeno potencialmente destrutivo, causar danos ou perturbações graves na sociedade, meios de subsistência e ecossistemas dos territórios.

2.2 PLANEJAMENTO COMO ESTRATÉGIA CENTRAL DE GESTÃO PÚBLICA

Primeiramente, se faz necessário conhecer a origem da palavra administração, pois ao resgatar a origem de uma palavra, fica mais fácil entender seu significado e o sentido daquilo que ela possa expressar. Também será feito um breve trajeto dos modelos teóricos de desenvolvimento da Administração até chegar no significado de Gestão Pública, buscando situar o leitor de como tudo começou. Dito isto, começamos ao significado etimológico de administração, que deriva do latim *ad* (direção ou tendência para) e *minister* (subordinação ou obediência), significando aquele que desenvolve uma função sob o comando de outro, ou um serviço que se presta a outro (Barreto, 2017).

Nestes moldes, administração, portanto, refere-se ao “conjunto de normas e funções

que disciplinam os elementos de produção, submetem a produtividade a um controle de qualidade, organizam a estrutura e o funcionamento de um estabelecimento” (Houaiss; Villar; Franco, 2009, p. 51). Neste sentido, o ato de administrar significa planejar, dirigir, organizar, coordenar e controlar organizações e/ou tarefas, tendo como objetivo alcançar metas definidas por empresas públicas, privadas ou outras.

Segundo Prestes (2013), a administração pública começou a se organizar nos séculos XVIII e XIX, época em que imperava o Estado absolutista, o qual detinha o poder centralizado e autoritário. Portanto, em seu estágio embrionário, a administração pública não tinha ainda princípios constitucionais próprios, como observamos hoje. Havia poucas obras e regras que dariam início aos atuais conceitos de direitos constitucionais e administrativos. À vista disso, a administração pública, ao longo da história, foi aperfeiçoando os serviços prestados pelo Estado junto à população, tendo como parâmetros as novas configurações, deficiências e necessidades, buscando atender melhor a sociedade.

No Brasil, o processo de desenvolvimento da administração pública foi representado por três modelos diferentes: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial (Silva, 2017), que serão abordadas sinteticamente a seguir:

No modelo patrimonialista, os governantes consideravam o Estado como seu patrimônio e os governados deveriam trabalhar para satisfazer as necessidades do Estado. Como consequência desse pensamento, havia uma total confusão entre o que era público e o que era privado. Nesta perspectiva, os servidores públicos eram indicados pelos governantes, o que ocasionava a troca de favores, o clientelismo, o nepotismo e a corrupção. Esse modelo de gestão pública vigorou no Brasil desde o período colonial, estendendo-se até a década de 1930 (Bresser-Pereira, 1998).

Segundo Paludo (2012), mesmo de forma desorganizada, o patrimonialismo foi o primeiro modelo de administração do Estado. Neste paradigma administrativo não havia distinção entre a administração de bens públicos e bens particulares: “tudo que existia nos limites territoriais de seu “reinado” era tido como domínio do soberano, que podia utilizar livremente os bens sem qualquer prestação de contas à sociedade” (Paludo, 2012, p. 50). Neste sentido, a arbitrariedade nas ações do soberano, a confiança e obediência de seus servidores, a fidelidade das forças militares àquela época, e a pessoalidade enraizada nas ações administrativas caracterizavam o exercício do poder decisório do Estado.

Entretanto, a partir do século XIX, com o crescimento da lógica capitalista, na qual é crucial a distinção entre Estado, mercado e sociedade, sendo a sociedade a controladora do Estado, o modelo patrimonialista tornou-se ineficiente e inaceitável, abrindo caminho para o

surgimento de um novo modelo: o burocrático.

Idealizado pelo sociólogo alemão Max Weber, a administração pública burocrática foi implementada no Brasil durante o Governo Vargas (1930) e foi impulsionada uma reforma na lógica desse modelo, com a criação do departamento administrativo do setor público (Silva, 2017). Este modelo foi implantado para extinguir o modelo patrimonialista, na intenção de organizar e racionalizar a administração pública brasileira. Para Silva (2015), os ideais democráticos foram os motivos da transição entre os modelos de administração, pois passaram a pressionar para que houvesse uma administração pública profissionalizada, sem a pessoalidade do modelo patrimonialista, com tratamento imparcial entre os administrados.

Neste quadro, o Estado assumiu a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais, visando combater a corrupção e o nepotismo que permeavam o modelo patrimonialista. Também surgiu a hierarquia funcional, a ideia de carreira pública e a profissionalização do servidor. Sucederam normas e regras, havendo um controle rígido e prévio em todos os processos, como na contratação de servidores e nas contratações de produtos e serviços, visando à máxima eficiência no atendimento da população (Silva, 2015). Nesta perspectiva, a administração burocrática:

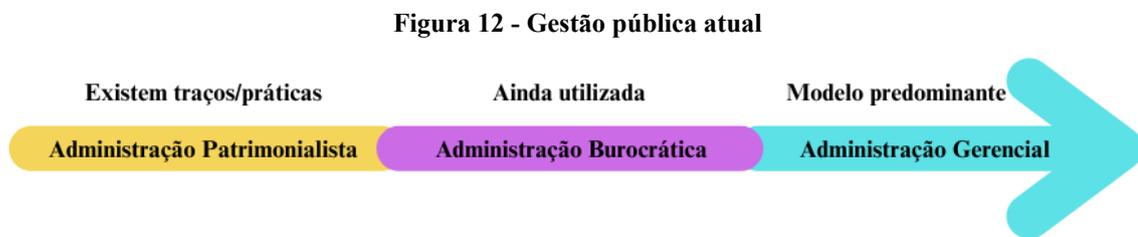
[...] trouxe novos conceitos à Administração Pública: a separação entre a coisa pública e a privada, regras legais e operacionais previamente definidas, reestruturação e reorientação da administração para atender ao crescimento das demandas sociais e aos papéis econômicos da sociedade da época, juntamente com o conceito de racionalidade e eficiência administrativa no atendimento às demandas da sociedade (Paludo, 2012, p. 56).

Contudo, os esforços de afastar da administração os vícios, fraudes, corrupção e nepotismo vividos no modelo patrimonialista, por meio de controles excessivos dos procedimentos e atos administrativos, não corresponderam ao esperado, uma vez que não trouxeram rapidez, qualidade e custo baixo para os serviços prestados ao público. Em vez disso, a administração pública tornou-se ainda mais rígida, engessada e ineficiente (Paludo, 2012). Em razão disso, o modelo burocrático, por não atender aos anseios sociais, teve curta duração no Brasil, sendo substituído pelo modelo gerencial.

Este modelo de administração gerencial iniciou-se a partir da última década do século XX, apresenta como objetivo central a flexibilidade no mecanismo de controle dos procedimentos e atos administrativos, concentrando-se na eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e na redução de custos, suprimindo, assim, as carências do modelo burocrático. Além disso, o gerencialismo propõe mudanças nas estruturas organizacionais,

tornando essenciais a descentralização dos serviços públicos e a redução dos níveis hierárquicos. Neste modelo, os resultados da ação do estado estão voltados ao atendimento das necessidades do cidadão (Paludo, 2012; Rek, 2015).

Por consequência da adoção do modelo gerencial, verificou-se a necessidade de uma nova administração eficaz, eficiente, transparente, democrática e participativa, focada no planejamento estratégico das ações a serem desenvolvidas pelo poder público, e que permita a presença da sociedade em debates públicos, visando garantir que se façam valer os direitos da coletividade. A essa nova administração pública deu-se o nome de **gestão pública**, utilizada até os dias atuais. Entretanto, apesar dos avanços, percebe-se que ainda há fragmentos dos modelos anteriores, conforme demonstrado na figura 12:



Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com base em (Paludo, 2012).

Compreende-se dessa administração pública, de perfil gerencial¹⁸, que é exigido foco no usuário-cidadão e busca de eficiência, via gerenciamento e controle dos resultados. Nesse sentido, os cidadãos são, ao mesmo tempo, acionistas e beneficiários das ações, o que torna a sua demanda particularmente poderosa. Neste cenário, a gestão pública ganha proporções competitivas típicas do setor privado e incorpora uma terminologia até então pouco utilizada no setor público: gestão.

À vista disso, compreende-se que as definições de gestão pública se expressam de forma ampla e complexa, isto ocorre porque nas últimas décadas o termo gestão pública, em substituição à administração pública, tem sido amplamente utilizado. Assim, observa-se que são poucas pessoas que conhecem o real significado da expressão, sendo este assunto de grande relevância não só ao administrador público, como também para a população em geral.

¹⁸A gestão pública gerencial ganha força com o advento da hegemonia do ideário do neoliberalismo no Brasil nos anos de 1990. Essa perspectiva foi consolidada com a chamada “reforma do Estado” do então ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (1995-1998), Luiz Carlos Bresser-Pereira, no governo de Fernando Henrique Cardoso. A reforma de Estado visava modernizar e tornar mais eficiente o Estado, com medidas como a criação de Organizações Sociais e a flexibilização da administração pública, com incentivo à privatização e a redução de gastos com as políticas sociais (o chamado estado mínimo).

Para França Filho (2008), a gestão pública diz respeito àquele modo de gestão praticado no seio das instituições públicas de Estado nas suas mais variadas instâncias. Para este autor, esse modo de gestão distingue-se do modelo de gestão privada no que se refere à natureza dos objetivos almejados, porém, aproxima-se dela em relação ao modo de operacionalizar a gestão, à medida que dispõe de uma racionalidade instrumental e técnica.

De forma genérica, Druker (1993) considera que gestão não se refere a um modelo de hierarquia organizativa de uma administração clássica, mas à capacidade de promover a inovação sistemática do saber e tirar dela o máximo rendimento na sua aplicação aos resultados, rompendo assim com o patrimonialismo e o clientelismo¹⁹ herdados na esfera pública. Sobre isso, Bonezzi e Pedraça (2008) enfatizam que a administração pública gerencial surge do pressuposto de que já houve o alcance de um nível de cultura em que o patrimonialismo está obsoleto, e a democracia eclode como um modelo solidificado. Logo, a gestão pública é fundamental para atender às necessidades da sociedade, pois é através dela que possibilita o controle eficiente do Estado na execução do bem-estar comum estabelecido politicamente em conjunto com as normas administrativas.

Portanto, é possível compreender que a atividade de gestão deve ser entendida para além da capacidade de fazer o que precisa ser feito (Lima, 2006). Assim, o termo gestão é usado, de forma ampla, para definir o conjunto de atividades que envolvem a aplicação dos conhecimentos teóricos e técnicos da administração e das ciências gerenciais no setor público ou no processo de interação com esse setor. Neste enfoque, pode-se dizer que quanto maior for a demanda, isto é, a necessidade de um planejamento eficiente no município, maior deverá ser a capacidade técnica do gestor público, principalmente se os recursos disponíveis forem escassos. Desse modo:

Uma excelente gestão pública em que engloba o desenvolvimento geral de uma cidade, estão os fundamentos que são alcançados com a publicidade dos recursos aplicados às políticas públicas apresentadas; da moralidade e legalidade estabelecida diante da transparência realizada às benfeitorias à própria população e finalmente à excelência de toda a ação realizada que será devidamente direcionada aos cidadãos do município (Lima, 2006, p. 08).

Nestes moldes, a gestão pública, então, é uma gestão exercida pelo Estado, seus órgãos e agentes e é regida por ações direcionadas aos interesses públicos, por meio da

¹⁹Na racionalidade do sistema patrimonialista Campante (2003, p.153) revebera que “não há regras do jogo estáveis na economia, pois elas atendem ao subjetivismo de quem detém o poder político”. Dessa forma, o patrimonialismo inverte as determinações inerentes ao próprio capitalismo. Portanto, no âmbito das relações públicas e política o clientelismo político sempre foi e é, antes de tudo, preferencialmente uma relação de troca de favores políticos por benefícios econômicos, não importa em que escala” (Martins, 1994, p. 29).

prestação de serviços públicos de acordo com o que é determinado em lei. Ou seja, “a gestão pública deve agir no sentido de manter a igualdade perante a lei e de garantir oportunidades iguais, salvo nos casos em que as chances não são claramente iguais” (Motta, 2007, p.121). Nesse sentido, deve priorizar a administração adequada, eficiente e eficaz²⁰ de tudo aquilo que for gerado no seio social, sempre tendo em vista o interesse do coletivo.

Assim sendo, no âmbito da gestão pública, em que as demandas sociais são ilimitadas e os recursos financeiros para satisfazê-las são insuficientes, pontua-se, que somente através do planejamento que se pode elaborar, monitorar, implementar, e avaliar políticas públicas, que atendam ao interesse do conjunto da população de forma eficaz e eficiente, de forma sistemática, almejando evitar o imprevisto, possibilitando construir um Estado capaz de produzir desenvolvimento econômico, social e sustentável.

Para que a gestão pública possa atingir os resultados positivos que almeja, isto é, eficiência e eficácia na prestação de serviços à população, é necessário existir uma integração entre as quatro funções da administração: planejamento, organização, execução e controle, conforme demonstra a figura 13:

Figura 13 - Funções da administração



Fonte: Univesp, 2024.

Dentre as quatro funções expostas na figura 13, o planejamento é considerado a principal função da administração, tanto que está presente em toda legislação que rege a gestão pública. O parágrafo 1.º do Art. 1.º da lei complementar federal n.º 101/2000

²⁰Em suas reflexões Baptista (2007) explica que eficiência é fazer o melhor com os meios e/ou recursos disponíveis. Um gestor público eficiente é aquele que consegue produtos mais elevados (resultados, produtividade, desempenho) em relação aos insumos (mão-de-obra, material, recursos financeiros, tempo). Já a eficácia significa atingir os objetivos para alcançar os resultados esperados. Isto inclui a escolha dos objetivos mais adequados e os melhores meios para alcançá-los.

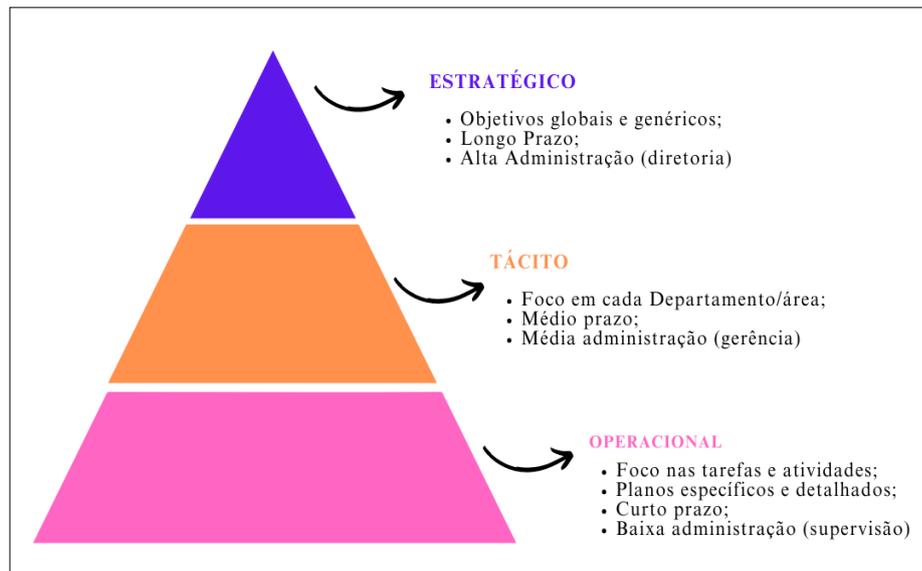
estabelece que “[...] a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...]” (Brasil, 2000). Ainda sobre isso, Pasquale (2012, p. 98) tem o planejamento como “processo de elaborar o plano, que é o documento escrito: assim, planejamento é a ação, enquanto o plano é o resultado”, ou seja, o plano pode ser considerado como a expressão de uma ideia, ou pensamento de algo físico.

Cabe destacar, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 surge para fortalecer esses mecanismos de controle no planejamento. Segundo Matias Pereira (2009, p. 237), a LRF consiste em “[...] um código de conduta para os administradores públicos na gestão das finanças públicas de todo o país [...]. Com ela, todos os dirigentes políticos passarão a ter compromisso com orçamento e com metas”. Desta maneira, a LRF fixa limites para despesas com pessoal, para dívida pública e, ainda, determina a criação de metas para controlar receitas e despesas. Esta lei determina, ainda, que nenhum governante poderá criar novas despesas continuadas sem indicação prévia da sua fonte de receita, ou sem reduzir outras despesas já existentes. A lei instaurou também a regulamentação dos mecanismos adicionais de controle das finanças públicas em anos de eleição, ou seja, toda e qualquer modificação implica em ajustes e revisões no Plano Plurianual (PPA).

O planejamento é, portanto, uma atividade que orienta possibilidades, arranjos institucionais e políticos (Brasil, 2013). Nesse trilha, configura-se como uma atividade dinâmica e contínua vinculada à capacidade de instituições e pessoas para atuar em ambientes com incertezas relacionadas ao futuro e às eventualidades. Na esfera pública, o planejamento pode ser entendido como uma escolha consciente de ações que aumentem as oportunidades de obter no futuro algo desejado no presente. Neste sentido, pode-se afirmar que o planejamento corresponde à definição de metas, objetivos e recursos que possibilitem a identificação de desvios e a correção desses, em tempo hábil, para melhor atingir os resultados previstos.

Dito isto, a Constituição Federal de 1988 trouxe alterações significativas em torno do planejamento governamental, especificamente em seu artigo 165, que criou um conjunto de normas para regulamentar os processos de planejamento e orçamento com a introdução de novos instrumentos legais, a saber: o PPA, a LDO, e a LOA. Podendo ser classificado em três níveis hierárquicos: estratégico, tático e operacional, conforme ilustração 14:

Figura 14 - Níveis do planejamento



Fonte: Elaboração própria (Mendonça, 2025), com base em (UNILAB, 2021).

Em observância à ilustração 14, e às discussões teóricas desenvolvidas até aqui, podemos perceber que na administração pública brasileira, o instrumento positivado na Constituição Federal de 1988, que funciona como um verdadeiro planejamento estratégico, é o Plano Plurianual (PPA). Desse modo, o PPA pode ser considerado o planejamento estratégico do Governo Federal, o qual define diretrizes, objetivos e metas visando viabilizar a implementação e a gestão de políticas públicas no longo prazo. No mesmo raciocínio, o instrumento de planejamento tático na administração pública é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a qual funciona como conexão entre o planejamento estratégico (PPA) e o planejamento operacional. Dessa forma, a LDO seleciona e prioriza os programas que devem ser colocados em prática na execução e assim orienta a direção e o sentido dos gastos públicos. Em seguimento, o instrumento que permite a operacionalização do planejamento operacional seria a Lei Orçamentaria Anual (LOA), pois é através dela que é possível alocar recursos orçamentários e financeiros para colocar em prática os planos determinados nos outros instrumentos do planejamento (UNILAB, 2021). Logo, é o instrumento que torna realidade as políticas públicas.

Nesse sentido, o principal objetivo de instituir o PPA, segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é sistematizar a ação pública, com vistas a cumprir os princípios e desígnios da república federativa do Brasil nos diferentes níveis de governo. Alinhado à LDO e LOA, o Plano Plurianual (PPA) é o instrumento que estabelece, por um período de quatro anos, qual será o conjunto de políticas, planos, programas, projetos e ações do governo, seja em nível Federal, Estadual e Municipal. Assim, deverá ser executado como

um processo de continuidade das ações, tendo em vista que a execução do PPA se inicia somente no segundo ano de mandato da gestão que assume a administração pública, encerrando no final do primeiro exercício do mandato subsequente (Brasil, 2015).

No campo do planejamento da gestão pública, no âmbito da assistência social municipal nos municípios do Estado do Amazonas, temos o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), o qual é um instrumento de planejamento que contribui para a consolidação da política de assistência social, a partir da definição de diretrizes, objetivos, ações e metas para o período de um quadriênio. O PMAS deve ser elaborado nos municípios com base no PPA, LDO e LOA (Manaus, 2018). Desse modo, o PMAS caracteriza-se como um dos instrumentos de planejamento de gestão estratégica que sistematiza e norteia as ações a serem desenvolvidas para um período de quatro anos.

O PMAS contempla propostas para execução e monitoramento da política de assistência social no âmbito do município. A elaboração do referido plano dar-se-á a cada quatro anos, coincidindo com a elaboração do plano plurianual, e contempla atividades tais como: elaboração do diagnóstico socioterritorial; definição dos objetivos gerais e específicos; definição de diretrizes e prioridades deliberadas; indicação de ações estratégicas para sua implementação; estabelecimento de metas; averiguação dos resultados e impactos esperados; identificação dos recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; definição de mecanismos e fontes de financiamento; definição de indicadores de monitoramento e avaliação; e avaliação do tempo de execução (Manaus, 2018).

Já no âmbito estadual, temos o Plano Estadual de Assistência Social (PEAS), que é um instrumento de planejamento da política de assistência social, formulado na busca de novas alternativas e na criação de práticas superadoras da segmentação tradicional, instigador de novas possibilidades e estratégias no percurso de sua execução (Amazonas, 2020b). Assim, o PEAS expressa o compromisso real e efetivo do Estado em apresentar suas responsabilidades, decisões e ações, desdobradas em metas a serem cumpridas no âmbito da política de assistência social.

Prosseguindo, o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil (PEPDEC) tem a finalidade de articular e facilitar a prevenção, preparação e resposta aos desastres em âmbito estadual, estabelecendo às atribuições de cada uma das instituições que compõem a gestão estadual no combate às adversidades climáticas. Além disso, o plano tem por objetivo traçar estratégias de atendimento aos municípios atingidos por catástrofes e situações emergenciais, com a atuação integrada das secretarias acionadas na ocorrência de desastres, visando que o Estado tenha um protocolo de atuação para atender, de forma mais rápida, à população e às

cidades que forem eventualmente prejudicadas (Amazonas, 2024).

Compreende-se desse modo, que os documentos supracitados, caracterizam-se como instrumentos constituintes do processo de planejamento necessário para o enfrentamento das desigualdades sociais, por meio de intervenções que promovam a inclusão, a defesa dos direitos sociais e a autonomia dos cidadãos usuários, fortalecendo-os para a mobilização e o envolvimento no exercício do controle social. Os referidos planos são ferramentas de planejamento que buscam realizar o monitoramento e avaliação de forma eficaz, para garantir informações de suma importância à gestão, referente aos pontos positivos e negativos alcançados com programas, por exemplo, refletindo em um aprendizado contínuo por todos que participam do processo, inclusive a sociedade civil (Brasil, 2013).

À vista disso, a participação da sociedade é fundamental para que o Governo (Federal, Estadual, ou Municipal) possa fazer cumprir as leis e normas que possibilitem a efetiva e eficiente gestão pública, utilizando mecanismos de controle, de responsabilização e de desempenho dos seus dirigentes políticos (governadores e prefeitos, secretários, entre outros).

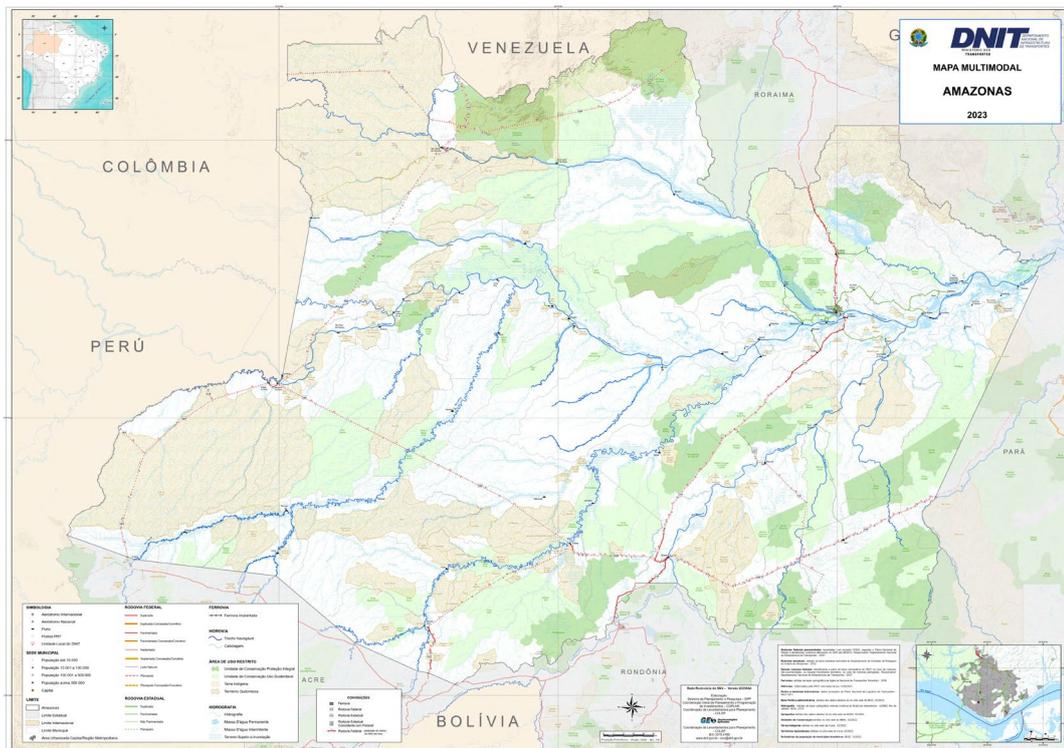
Portanto, aprimorar os serviços prestados pelo setor público nas cidades não envolve apenas a contratação de funcionários e o investimento em tecnologia da informação e comunicação, é necessário priorizar o planejamento na gestão pública. No entanto, para haver eficiência na gestão correspondente à administração das cidades, há de se estabelecer a organização na gestão, criar missões correspondentes ao desenvolvimento que se almeja alcançar, para, enfim, realizar a gestão de forma eficiente e eficaz (Lima, 2006).

2.3 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS NO ESTADO DO AMAZONAS: um olhar para as especificidades do território Amazônico.

O Amazonas é o maior estado brasileiro, com uma área de 1.559.255,881 km² e se constitui a 9ª maior subdivisão mundial, o que corresponde a 18,30% do território brasileiro, com população de 3.941.613 habitantes, e densidade demográfica de 2,53 hab/ Km². Na divisão político-administrativa, o Amazonas possui 62 municípios, sendo Manaus sua capital, com 52,35% da concentração populacional do estado (IBGE, 2023b).

É um estado rodeado por reservas florestais e água, por isso, possui características peculiares em seu território com relação à mobilidade. Segundo dados do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), o estado conta com uma das menores malhas viárias do Brasil (DNIT, 2023), conforme figura 15:

Figura 15 - Malhas viárias e fluviais do Amazonas



Fonte: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – (DNIT, 2023).

Na ilustração anterior, a malha viária é representada pela linha em vermelho e a fluvial pela linha em azul. Observa-se, então, que o território amazonense é cortado por uma malha viária muito menor do que sua extensa malha fluvial, fato que o diferencia de outros Estados. Desta vista, constata-se que o transporte fluvial se caracteriza como o principal meio de locomoção no Estado. Predecessores como Carvalho (1966) já expressavam que as principais estradas na Amazônia são líquidas, estando os rios diretamente ligados à vida da população e à economia. Araújo (2018) reforça essa dinâmica ao apontar que a região sofre oscilações de cheias e vazantes dos rios, peculiaridades que ditam o modo de vida da população, bem como interferem na economia e na mobilidade entre os municípios do Amazonas. Deste modo:

As oscilações nos regimes dos rios Amazônicos, tanto para cima (cheias), quanto para baixo (secas), ocorrendo de forma intensa ou não, obrigaram, com o passar dos anos, o caboclo local a construir um modo de vida adaptado àqueles eventos hidrológicos, porém ainda sofrendo com o flagelo causado pelos eventos críticos. (Filizola, 2006, p.41).

Assim sendo, a caracterização das estradas de águas do estado do Amazonas, narra a dinâmica social e econômica da região, trazendo grandes desafios, no que diz respeito a gestão das políticas públicas no contexto amazônico, tendo em vista às distâncias entre os

municípios, comunidades e a capital do Amazonas. Desse modo, fica evidente que as particularidades de mobilidade no contexto amazônico mostram-se desafiadores.

Frente a isso, em março de 1997, a partir do decreto n.º 17.734, foram criados nove sub-conselhos regionais de desenvolvimento, os quais tinham como objetivo a participação descentralizada dos municípios no processo de desenvolvimento agropecuário, agroindustrial, pesqueiro e agroflorestal (Amazonas, 1997). Mais tarde, esses sub-conselhos regionais tornou-se base para a organização da política de assistência social, no que tange o planejamento e acompanhamento dos 62 municípios divididos por calhas de rios, explicitados no quadro 10:

Quadro 10 - Divisão dos Municípios por calhas de rio

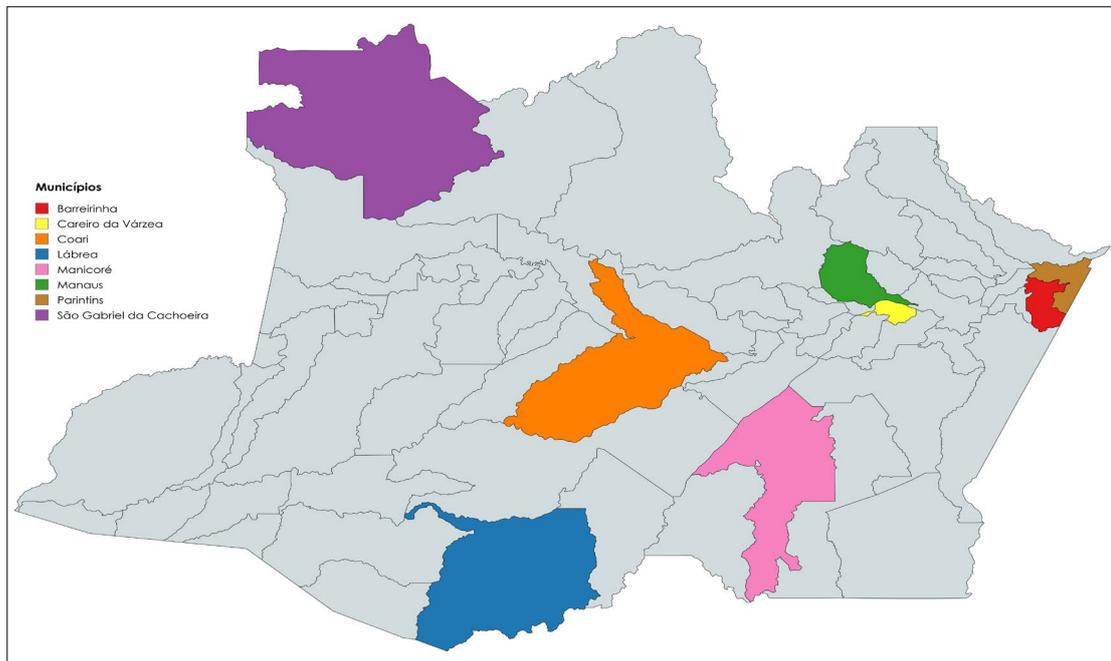
Calhas do rio	Municípios
Alto Rio Negro	Barcelos; Santa Izabel do Rio Negro; São Gabriel da Cachoeira.
Alto Solimões	Amaturá; Atalaia do Norte; Benjamin Constant; São Paulo de Olivença; Santo Antônio do Içá; Tabatinga; Tonantins.
Baixo Amazonas	Barreirinha; Boa Vista do Ramos; Nhamundá; Parintins; São Sebastião do Uatumã; Uruará.
Juruá	Carauari; Eirunepé; Envira; Guajará; Ipixuna; Itamarati.
Madeira	Apuí; Borba; Humaitá; Manicoré; Novo Aripuanã.
Médio Amazonas	Itacoatiara; Itapiranga; Maués; Nova Olinda do Norte; Presidente Figueiredo; Silves; Urucurituba.
Purus	Boca do Acre; Canutama; Lábrea; Pauini; Tapauá.
Rio Negro e Solimões	Anamã; Anori; Autazes; Beruri; Caapiranga; Careiro; Careiro da Várzea; Coari; Codajás; Iranduba; Manacapuru; Manaus; Manaquiri; Novo Airão; Rio Preto da Eva.
Triângulo (Jutaí, Juruá, Solimões)	Alvarães; Fonte Boa; Japurá; Juruá; Jutaí; Maraã; Tefé; Uarini.

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com base em (Amazonas, 2020a).

A divisão dos municípios por Calha de rios perpassa pela dimensão geográfica e política, pois aglutina territórios e especificidades dos municípios que vivenciam potencialidades e dificuldades, assim como partilham de interesses em comum a partir de suas caracterizações. Pensar a territorialidade para além do espaço geográfico físico é entendê-la também a partir das “relações de poder, assim como relações econômicas e simbólicas” (Queiroz, 2014, p.157). Portanto, a questão territorial é importante nas políticas públicas, como forma de aproximação do cotidiano, dos desafios, dos riscos e potencialidades.

Dito isto, ressalta-se que os municípios selecionados para esta pesquisa integram as calhas do **Alto Rio Negro**: São Gabriel da Cachoeira; **Baixo Amazonas**: Barreirinha, Parintins; **Madeira**: Manicoré; **Purus**: Lábrea; **Rio Negro e Solimões**: Careiro da Várzea, Coari, e Manaus.

Figura 16 - Caracterização dos municípios pesquisados



Fonte: Elaboração própria pelo autor (Mendonça, 2025), com auxílio de mapchart.net.

Na ilustração 16, é possível ter uma dimensão da extensão do território do Amazonas e prospectar, ainda que imaginariamente, os desafios da operacionalização e financiamento das políticas públicas considerando as particularidades geográficas, culturais, econômicas e sociais do Estado. Na figura, o leitor também pode observar visualmente os 8 municípios que constituem os territórios dos documentos de planejamento que foram foco das análises desta pesquisa.

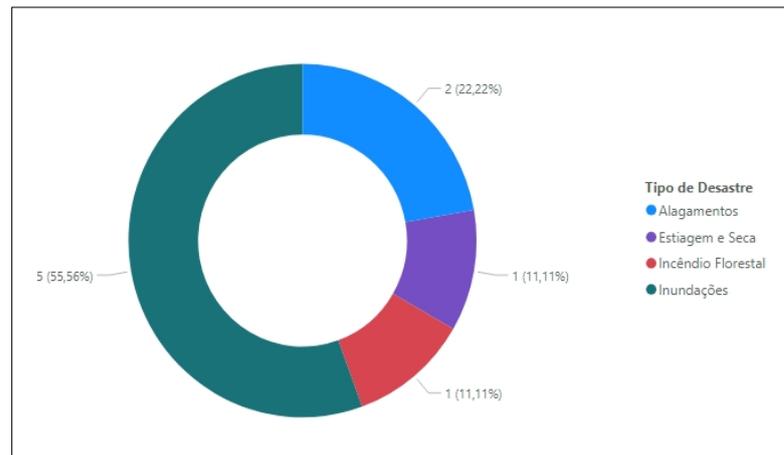
A seguir, será realizada a caracterização de cada um dos municípios, apresentando indicadores gráficos dos principais desastres que afetaram cada território nos últimos 11 anos, utilizando-se como fonte de dados o Atlas Digital de Desastres no Brasil (Brasil, 2023) que monitora em tempo real os desastres informados por cada município.

1. Barreirinha

Barreirinha é um município localizado na calha do Baixo Amazonas. De acordo com o último censo, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística possui uma área territorial de 5.751,765 km², e sua população é de 31.051 (IBGE, 2023b). O principal acesso ao município se dá por via fluvial. O município é tipicamente de várzea (95%), sendo o restante composto em áreas de terra firme (Barreirinha, 2024).

O município é circundado por rios e igarapés, e, conforme a elevação dos níveis dos rios, apresenta em dados momentos índices de inundações, enxurradas, alagamentos, chuvas intensas, vendaval, estiagem, deslizamentos e queimadas, que acabam afetando uma parte significativa das comunidades ribeirinhas e grande parte da cidade, comprometendo suas estruturas (Barreirinha, 2024). Observe os indicadores e as imagens a seguir:

Gráfico 1 - Desastres em Barreirinha - 2013 a 2023



Fonte: Atlas Digital de Desastres no Brasil (Brasil, 2023).

Figura 18 - Enchente em Barreirinha 2021



Fonte: Portal Repórter Parintins, 2021.

Figura 17 - Seca em Barreirinha 2023



Fonte: Portal Norte, 2023.

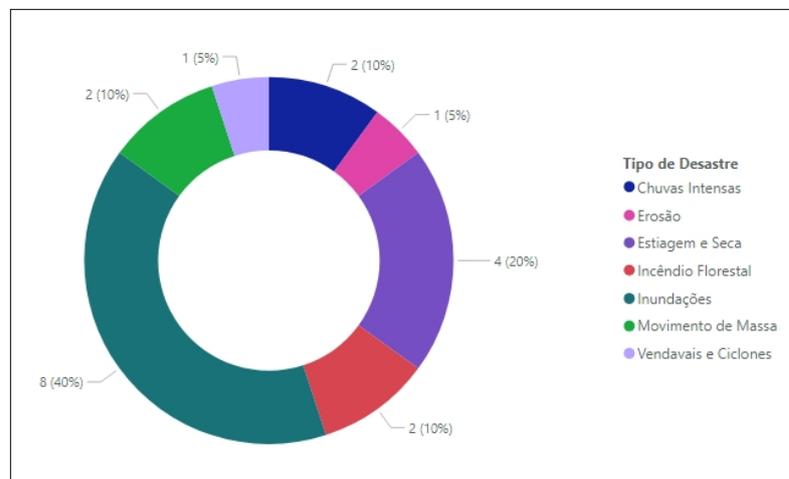
Com base nos indicadores apresentados no gráfico 1, podemos afirmar que 78% dos tipos de desastres ocorridos em Barreirinha estão relacionados a inundações e alagamentos. Podendo ser confirmado, ao observar o contraste das ilustrações de enchente e seca no município, em que remonta o ano de 2021, em que o município de Barreirinha foi atingido por precipitações volumosas e históricas de alagamentos nos meses de fevereiro a junho, ocasionando 30 pontos de alagamento na cidade em nove bairros, afetando também, 22 comunidades rurais. O nível da água também inundou escolas, prédios da segurança pública, da administração pública e pontos comerciais. Em contraponto, em 2023, a seca dos rios do

Amazonas afetou significativamente grande parte da população, dentre eles, a “Princesinha do Paraná do Ramos”, como é conhecido este município (Barreirinha, 2024).

2. Careiro da Várzea

O município de Careiro da Várzea está localizado na calha Rio Negro e Solimões e faz parte da região metropolitana de Manaus, no estado do Amazonas. Possui uma área territorial de 2.627,474 km², e sua população é de 19.637 pessoas (IBGE, 2023b). O acesso ao município se dá por via fluvial, normalmente utilizam-se balsas, lanchas e barcos. O município é tipicamente de várzea (95%), sendo o restante composto em áreas de terra firme (Careiro da Várzea, 2019). Por ser uma área predominantemente de várzea, são sujeitas a alagamentos ou inundações no período das enchentes dos rios, afetando tanto o perímetro urbano, área de várzea (ribeirinhos) e área dos lagos. Nos últimos anos, o município sofreu inúmeros tipos de desastres, conforme observado no gráfico 2:

Gráfico 2 - Desastres em Careiro da Várzea - 2013 a 2023



Fonte: Atlas Digital de Desastres no Brasil (Brasil, 2023).

Figura 20 - Inundação no Careiro da Várzea



Fonte: Portal G1 Amazonas, 2019.

Figura 19 - Estiagem no Careiro da Várzea



Fonte: Portal Norte, 2022.

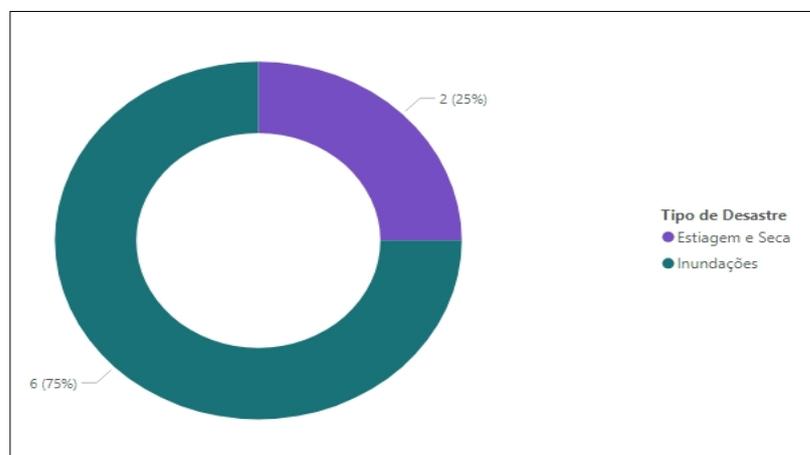
Nota-se no gráfico 2, que há uma predominância de ocorrência de desastres relacionados à inundações, estiagem e seca, que juntos correspondem a 60% dos tipos de desastres ocorridos em careiro da Várzea, que afeta diretamente o modo de vida da população deste município em decorrência da dinâmica das águas.

No ano de 2017, entre os meses de abril a junho, deu-se um alerta referente a inundações. Naquele ano, muitos careirenses tiveram que deixar suas casas em busca de lugares seguros, deixando várias famílias em situações de vulnerabilidade social. O fenômeno de inundação afetou tanto as comunidades rurais e urbanas, uma vez que o município possui 95% de área de várzea, razão esta, que causou prejuízo na agricultura familiar, pesca, pecuária, abastecimento de água, energia e atendimento básico à saúde, ocasionando grande desconforto aos moradores de todo município neste período (Careiro da Várzea, 2019).

3. Coari

A cidade de Coari está localizada na calha Rio Negra e Solimões, e pertence à mesorregião do centro amazonense. Faz limite territorial com os municípios de Tefé e Marañ (oeste), Codajás (norte e leste), Anori (leste) e Tapauá (sul). Não possui acesso por via terrestre, ficando limitado apenas ao acesso aéreo e fluvial. É distante da capital amazonense aproximadamente 363 km. Possui uma extensão territorial de 57.970,768 km², com população de 70.616, sendo o quinto município mais populoso do Estado do Amazonas (IBGE, 2023b; Coari, 2024). Na cidade de Coari, os principais fatores de risco geológico encontrados estão associados, direta ou indiretamente, à dinâmica do rio Solimões, conforme gráfico 3:

Gráfico 3 - Desastres em Coari - 2013 a 2023



Fonte: Atlas Digital de Desastres no Brasil (Brasil, 2023).

Figura 22 - Alagamento em Coari

Fonte: Portal Rede Tiradentes, 2022.

Figura 21 - Terras caídas em Coari

Fonte: Portal Coari 24H, 2023.

Visualizando o gráfico 3, percebe-se que 3/4 dos desastres ocorridos em Coari são relacionados à inundações. Localizada às margens do lago de Coari, corpo d'água formado pela barragem natural da foz do rio Solimões, a sede municipal tem como principais fatores de riscos geológicos, as enchentes, associadas à sazonalidade do nível das águas do rio Solimões, que represa e aumenta o nível do lago, e a inclinação elevada dos barrancos às margens do lago, que favorece a ocorrência de eventos erosivos do tipo escorregamento/desmoronamento e do fenômeno conhecido como “terras caídas” (Coari, 2024).

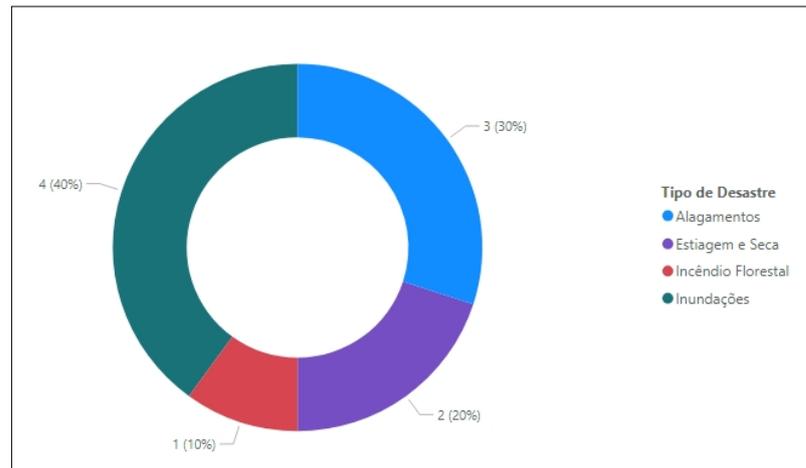
Em períodos de seca dos rios em Coari, os tipos de desastres mais comuns são: a estiagem, a seca e os incêndios florestais. Já em períodos de cheias, os tipos de desastres mais comuns são: inundações, enxurradas, alagamentos, deslizamentos, vendaval, e chuvas intensas (Coari, 2024). É relevante destacar que, por conta da elevação das temperaturas e secas cada vez mais severas, em 2023, o lago de Coari foi palco da mortandade de um dos animais símbolos da Amazônia, o boto-vermelho e tucuxi. De acordo com Nascimento (2023), mais de 150 carcaças de botos foram encontradas, em análise preliminar, a causa provável de tamanha mortandade foi a alta temperatura da água. Isso é a prova viva de que a pauta das mudanças climáticas e meio ambiente é urgente, pois causam desestabilização do ecossistema e causam perda de biodiversidade.

4. Lábrea

O município de Lábrea está localizado na calha do Rio Purus, e está posicionado ao sul do estado do Amazonas, e distante 701 km. Ocupa uma área que corresponde a 68.262,680 km², com uma população de 45.488. O acesso ao município ocorre por estrada, pela rodovia transamazônica (BR-320), ou por vias aéreas. O município em toda a sua extensão territorial

não possui serras, apenas terra firme acidentada e terra de várzea com restingas, inundadas no período de enchentes dos rios (IBGE, 2023b; Lábrea, 2019). A princesinha do Purus, como é conhecida popularmente, tem enfrentado na última década diversos tipos de desastres, dentre o quais podemos destacar os apresentados no gráfico 4:

Gráfico 4 - Desastres em Lábrea - 2013 a 2023



Fonte: Atlas Digital de Desastres no Brasil (Brasil, 2023).

Figura 24 - Inundação em Lábrea



Fonte: Portal AMI, 2021.

Figura 23 - Desmatamento em Lábrea



Fonte: Observatório do Clima, 2024.

Destaca-se que apesar das inundações e alagamentos ocuparem lugar de destaque no gráfico acima, no ano de 2018 o município não registrou nenhuma família afetada por enchente, isto porque naquele ano, o Rio Purus não atingiu a sua cota de alerta, todavia, as famílias que residiam em áreas rurais, e em região de várzea sinalizaram algumas tempestividades, mas, sem prejuízo evidente. Por outro lado, em 2019, em correspondência ao elevado nível do Rio Purus que registrou uma diferença de 1 metro e 10 centímetros em relação a 2018, o município registrou eventualidades em proporções bem parecidas com a enchente de 1997, onde cerca de 90% da população entre zona rural e urbana foram atingidas

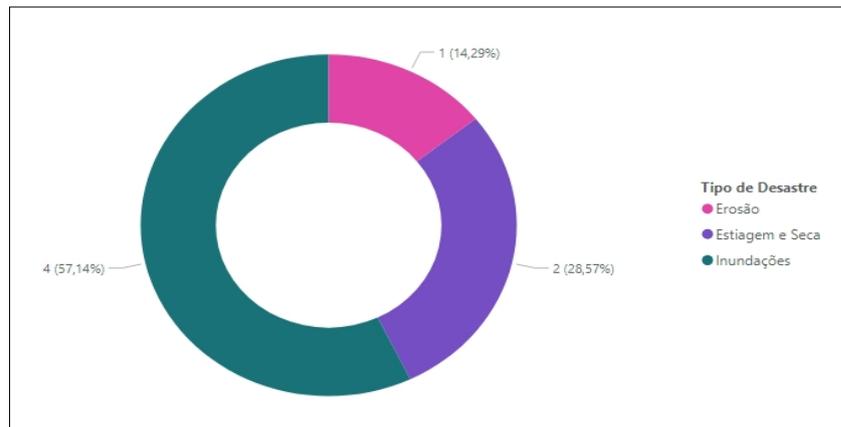
diretamente (Lábrea, 2019).

De acordo com o Observatório do Clima (2024), chama a atenção também a derrubada de árvores em grande escala na região, para expansão da pecuária, como também para abertura de novas estradas na Amazônia, sem qualquer tipo de licenciamento ambiental. Estas condutas acabam abrindo espaço para grilagem de terras e exploração de madeira.

5. Manicoré

O município de Manicoré está localizado na calha do Rio Madeira, e pertence à mesorregião do sul Amazonense e microrregião do Madeira. O município é distante da capital Manaus, cerca 390 km e possui uma posição estratégica entre Manaus e Porto Velho. Ocupa uma área que corresponde a 48.315,038 km², e possui uma população de 53.914 habitantes. O acesso ao município ocorre por estrada, pela rodovia BR-319 que liga Manaus/Porto Velho, ou por meio de embarcações, ou por vias aéreas (IBGE, 2023b; Manicoré, 2019). Indicadores apresentados no gráfico 5:

Gráfico 5 - Desastres em Manicoré - 2013 a 2023



Fonte: Atlas Digital de Desastres no Brasil (Brasil, 2023).

Figura 26 - Enchente em Manicoré



Fonte: Portal G 1 Amazonas, 2014.

Figura 25 - Deslizamento de terra em Manicoré



Fonte: Portal 18 horas, 2023.

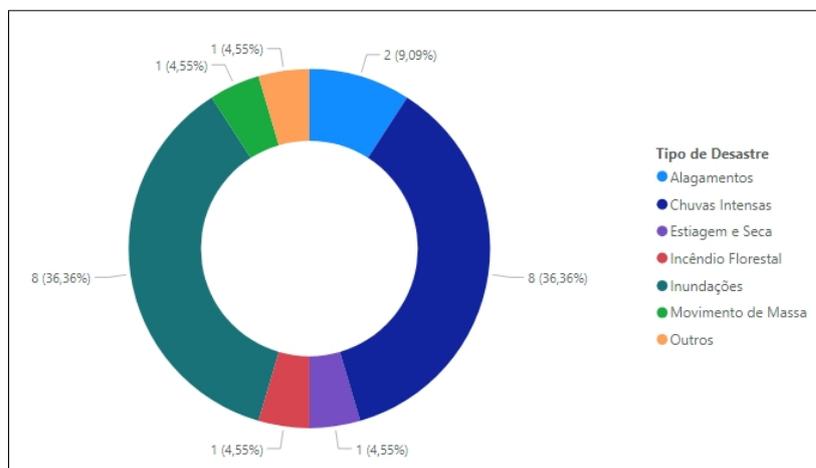
Destaca-se, com base no gráfico 5, que as inundações caracterizam quase 60% das ocorrências de desastres. Vale apontar que em 2014 uma grande enchente afetou diretamente 84 comunidades na zona rural no município. No total, foram atingidas 2.017 famílias, aproximadamente 8.000 pessoas (Manicoré, 2019). Outro destaque relevante ocorreu em 2023 por conta de um deslizamento de terra de grandes proporções que atingiu parte do porto da cidade, o problema afetou também uma rua da orla da cidade. O sinistro ocorreu em decorrência da grande estiagem de 2023 que agudizou o fenômeno das terras caídas. O desbarramento arrastou seis casas e engoliu grande parte da Rua Dom José Lourenço. O desastre ocorreu após uma forte chuva, e apesar do susto, não houve registro de vítimas desaparecidas ou fatais (Lima, 2023b).

6. Manaus

Manaus é a capital do estado do Amazonas, e localiza-se na calha dos Rios Negro e Solimões. Possui uma área territorial de 11.401.092 km², com cerca de 2.063.689 habitantes. A Região Metropolitana de Manaus (RMM) é composta por 13 municípios: Autazes, Careiro, Careiro da Várzea, Iranduba, Itacoatiara, Itapiranga, Manacapuru, Manaquiri, Manaus, Novo Airão, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva e Silves (IBGE, 2023b; Manaus, 2024).

O acesso ao município de Manaus se dá por estradas, embarcações e vias aéreas. É uma cidade cortada por uma rede complexa de microbacias que apresentam grande importância para a população tanto urbana quanto rural ribeirinha. Entretanto, Manaus também enfrenta enormes desafios quando o assunto são os desastres (Manaus, 2024). No gráfico 6 podemos apreciar os principais tipos de desastres que assolaram a capital amazonense:

Gráfico 6 - Desastres em Manaus - 2013 a 2023



Fonte: Atlas Digital de Desastres no Brasil (Brasil, 2023).

Figura 28 - Cheia histórica em Manaus

Fonte: G1 Amazonas, 2021.

Figura 27 - Seca histórica em Manaus

Fonte: Amazonas atual, 2024.

Observa-se no gráfico 6 que a cidade de Manaus já foi atingida por diversos desastres, sendo os dois principais as chuvas intensas e inundações, que por consequência acabam afetando inúmeras famílias manauaras. Dentre os diversos desastres, podemos mencionar a cheia do rio Negro em 2021, afetando inúmeros bairros, por exemplo, o centro da capital amazonense, e o bairro de educandos, que teve diversas casas submersas na região da orla.

Em contraponto, 2 anos depois, a estiagem de grande proporção ocorrida em 2023 afetou a navegação nos rios e deixou diversas comunidades isoladas. Assevera-se ainda que, em 2023, Manaus teve um grande número de focos de queimadas registrados pelo INPE, afetando tanto a zona rural quanto a Região Metropolitana de Manaus (RRM).

Figura 29 - Fumaça encobre o céu de Manaus

Fonte: G1 Amazonas, 2023.

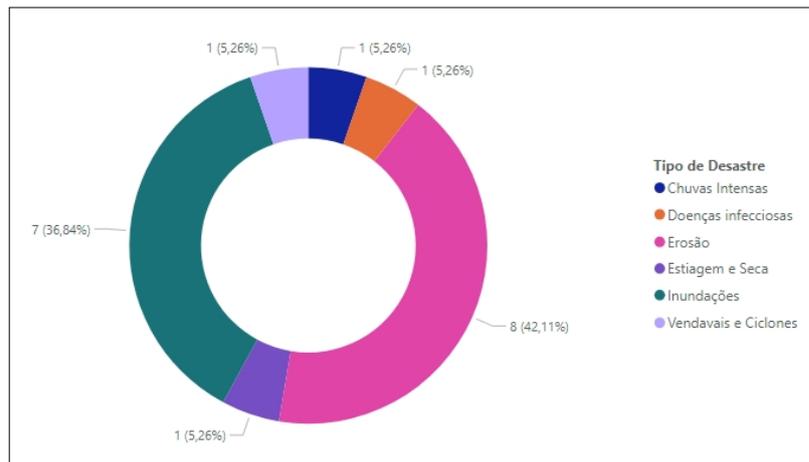
Este cenário cinzento, em que muitas queimadas criminosas foram realizadas, encobriu a capital amazonense, que ficou conhecida naquele ano como a capital do Brasil com a pior qualidade do ar em 2023 (INPE, 2024; Manaus, 2024).

7. Parintins

O município de Parintins localiza-se na calha do Baixo Amazonas, possui uma área territorial de 5.956,047 km², com cerca de 96.372 habitantes. A região do município situa-se a leste do Estado do Amazonas, e distante da capital 382 km. Seu acesso ocorre por vias fluviais, por meio de embarcações, ou por vias aéreas (IBGE, 2023b; Parintins, 2024).

Por se tratar de um município circundado por rios e igarapés, a cidade de Parintins tem um grande histórico de inundações, alagamentos, chuvas intensas, vendaval, estiagem, deslizamentos e também queimadas, comprometendo assim suas estruturas. No quesito desastres, observe o gráfico 7:

Gráfico 7 - Desastres em Parintins - 2013 a 2023



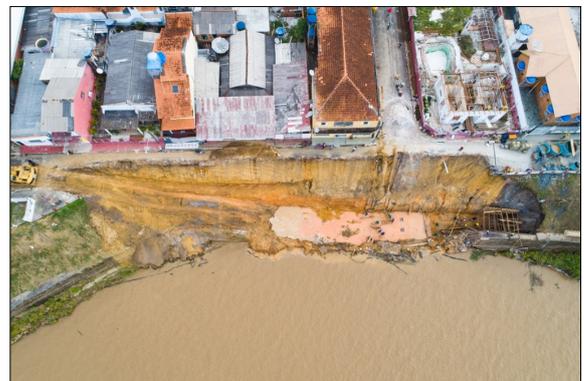
Fonte: Atlas Digital de Desastres no Brasil (Brasil, 2023).

Figura 31 - Alagamento por chuvas em Parintins



Fonte: Amazonas atual, 2024.

Figura 30 - Desmoronamento da orla de Parintins



Fonte: G1 Amazonas, 2020.

Conforme observado no gráfico 7, o principal agente causador de desastres é a erosão do solo (processo de desgaste e transporte de solo e rochas pela ação de agentes como água,

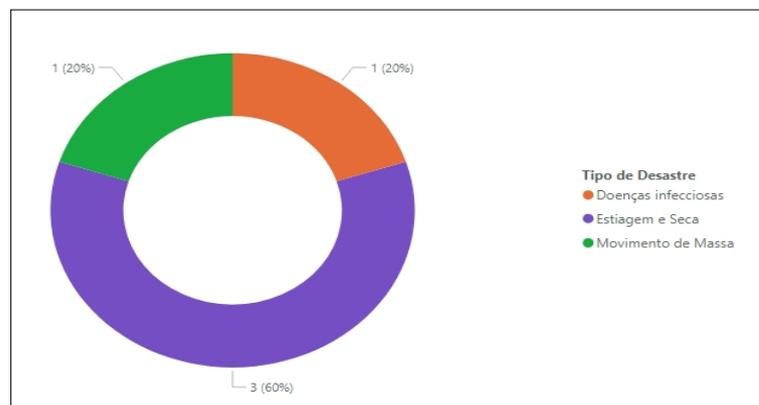
vento e, em alguns casos, pela atividade humana), seguido das inundações. Todos os desastres recorrentes sobre o município provocam o risco iminente para inúmeras famílias, ficando desabrigadas e desalojadas em detrimento da perda de diversos bens materiais, assim como o abalo emocional. Ressalta-se que sempre após fortes chuvas, é comum ocorrer alagamentos em inúmeras áreas da cidade, incluindo grande parte da área urbana (Parintins, 2024).

Episódios desse tipo acabam por espelhar a extrema fragilidade na infraestrutura do município, costumeiramente a cidade vivencia eventos de precipitações volumosas e apresenta uma linha histórica de inundação, que por sua vez trazem inúmeros prejuízos a população parintinense. Outro caso relevante diz respeito à baixa recorde do rio Amazonas ocorrida em 2023, ocasionando vários prejuízos para a infraestrutura de cidade por meio do fenômeno de terras caídas, como para a agricultura e comércio (Parintins, 2024).

8. São Gabriel da Cachoeira

O município de São Gabriel da Cachoeira, popularmente conhecido como cabeça do cachorro, localiza-se na calha do Alto Rio Negro, no extremo noroeste do Brasil, e faz fronteira com a Colômbia e Venezuela. Esse município tem boa parte do seu território abrangido pelo parque nacional do Pico da Neblina. Distante da capital Manaus 852 km, o município possui uma extensão territorial de 109.192,562 km², com cerca de 51.975 habitantes. É o terceiro maior município em extensão territorial e também o terceiro município com maior população indígena (93,2%), no qual 9 entre dez habitantes são indígenas (IBGE, 2023b). Os visitantes conseguem chegar à cidade apenas de barco ou de avião. Por ser uma região banhada pelo Rio Negro, o município sofre interferência direta em relação à dinâmica das águas, sobretudo nos períodos de estiagem e secas:

Gráfico 8 - Desastres em São Gabriel da Cachoeira - 2013 a 2023



Fonte: Atlas Digital de Desastres no Brasil (Brasil, 2023).

Figura 32 - Seca histórica em São Gabriel da Cachoeira

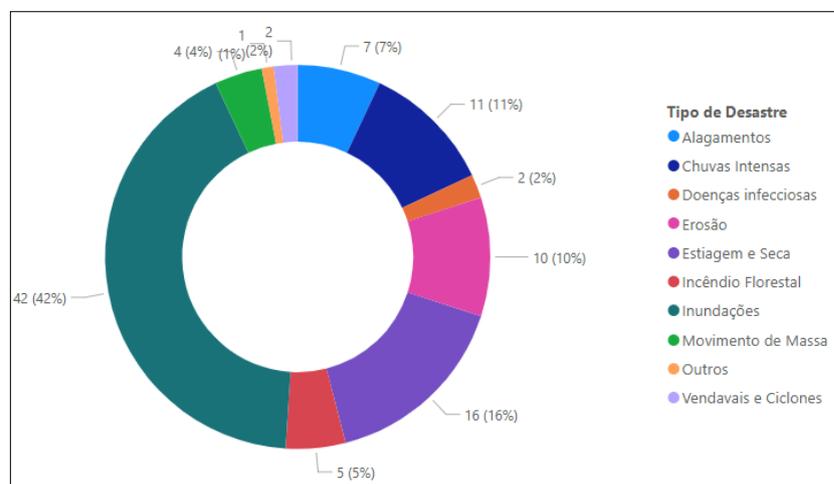


Fonte: Instituto Socioambiental (ISA, 2023).

No ano de 2017, em meio a uma forte estiagem, pelo menos 700 famílias ficaram acampadas no Porto Queiroz Galvão, na sede do Município, sem condições de voltar para casa (CNM, 2016). Durante a seca histórica ocorrida em 2023, na orla da cidade, era possível ver a praia de areia branca avançar sobre o rio, com muitas pedras expostas, sendo possível a travessia a pé para a Ilha da Juíza, localizada do outro lado da margem. Outro fator preocupante na época foi o risco iminente de apagão, levando a cidade ao racionamento de energia, o que casou impacto em serviços essenciais com mudança de horário de atendimento em postos de saúde e escolas (Hamdan, 2023).

Ante o exposto, ao retratar as particularidades dos municípios pesquisados no estado do Amazonas, percebe-se que são inúmeras as consequências advindas da ação antrópica do homem. Entretanto, é inegável a recorrência de desastres relacionados à dinâmica das águas (inundações, alagamentos, chuvas intensas, estiagem e seca), que representam 76% do total de desastres ocorridos nos últimos anos, conforme indicadores apresentados no gráfico 9:

Gráfico 9- Principais desastres nos municípios pesquisados - 2013 a 2023



Fonte: Atlas Digital de Desastres no Brasil (Brasil, 2023).

É imperioso destacar que a predominância de risco de desastres relacionados à dinâmica das águas ameaça diretamente as comunidades ribeirinhas, devido ao contato direto com o rio, podendo acarretar impactos significativos para o ecossistema, populações e atividades econômicas. Além deste tipo de desastre, incêndios florestais, movimentos de massa, erosão do solo, doenças infecciosas e vendavais contabilizam outros tipos de desastres (ainda que em menor número) registrados nos municípios do estado do Amazonas.

Portanto, torna-se urgente a preocupação e o interesse da proteção dos ecossistemas que servem de suporte à vida, a saúde, ao bem-estar humano e ao equilíbrio ambiental. Todavia, se por um lado, a preocupação com a preservação/conservação dos ecossistemas é urgente e legítima, por outro lado, não podemos negligenciar as condições de vida das pessoas que vivem, particularmente, no interior e nas áreas ribeirinhas do Amazonas.

Deve ter-se em mente que o Amazonas é terra da ancestralidade, crenças e tradições dos povos originários, é conhecido por ser o estado mais indígena do Brasil (IBGE, 2023a). Contudo, essa narrativa vem perdendo espaço, dando lugar a confrontos e conflitos pela presença e invasão de seus espaços por garimpeiros, madeireiros e grandes corporações atraídas pela riqueza da Amazônia. Neste quadro, a ausência de uma fiscalização mais rígida e efetiva vem licenciando ao longo dos anos a contaminação dos recursos hídricos e do solo, o desmatamento e doenças aos povos nativos da região (Mello, 2015; Loureiro, 2023).

Neste contexto, o estado do Amazonas, com sua riqueza em diversidade de ecossistemas, abre precedentes para o desenvolvimento baseado na exploração de sua riqueza natural, assim como agudizam conflitos territoriais e culturais sem iguais (Loureiro, 2023). Assim, podemos inferir que, além da degradação ambiental, ocorrem também a degradação cultural e moral dos povos nativos (índios e cablocos) pela invasão e destruição dos recursos naturais, história, liberdade, saúde e muitas das vezes suas próprias vidas.

A frequência com que vem sendo noticiado esse tipo de ocorrência de desastres coloca em xeque as ações do poder público ao negligenciar a proteção dessas populações e seus territórios. A cooptação e o silêncio dos inocentes acabam favorecendo a perda das manifestações culturais, como também amplificam o processo de expropriação da natureza. Portanto, investimentos não só financeiros, mas também esforços coletivos no âmbito do planejamento junto aos municípios do Amazonas através do Plano Plurianual (PPA) caracterizam um ponto de partida para antecipar ações e recursos para a Gestão de riscos de Desastres (GRD). É preciso que o poder público venha a garantir o monitoramento dessas regiões distantes/isoladas, com vista a minimizar os impactos provenientes da lógica capitalista.

CAPÍTULO 3

A GESTÃO DE RISCO DE DESASTRES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO AMAZONAS: o planejamento em questão

No contexto brasileiro, a compreensão acerca dos desastres baseia-se na instrução normativa do Ministério da Integração Nacional n.º 01 de 2012, que estabeleceu os procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública nos municípios, estados e distrito federal. Neste sentido, este capítulo teve por finalidade analisar e discutir os programas e ações para gestão de risco de desastres no âmbito estadual e municipal, fazendo conexões com ações expressas na política de assistência social que, juntamente com a defesa civil, assumem em primeira mão as responsabilidades de atendimento em momentos de emergência e pós-impacto. Para tanto, este capítulo foi dividido em três seções. No primeiro momento, apresenta-se uma análise dos programas e ações voltadas para a Gestão de Risco de Desastres (GRD), que foram encontradas nos planos Plurianuais (PPAs) estadual e municipal. Na segunda seção, o foco da análise voltou-se para os Planos Municipais de Assistência Social (PMAS) dos municípios pesquisados, trazendo à baila os programas, projetos e serviços, bem como sua estimativa orçamentária para a execução das atividades. Por fim, na terceira seção foram discutidos os desafios para efetivação da GRD, apresentando dados expressos no Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil (PEPDEC) e Planos de Contingências dos Municípios (PLANCON), em que foram feitas recomendações preliminares voltadas para fortalecimento da resiliência e/ou mitigação dos desastres e seus efeitos na vida da população.

3.1 ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ESTADUAL VOLTADOS PARA GESTÃO DE RISCO DE DESASTRES NO AMAZONAS

Em âmbito estadual, o PPA é o instrumento de planejamento do governo que estabelece, para a capital e os municípios, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para um período de quatro anos. De acordo com o Ministério do Planejamento de Orçamento (Brasil, 2024b), o PPA é o principal instrumento de planejamento orçamentário em que se definem de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos, metas, e os investimentos para cada atividade planejada da administração pública.

Dito isto, considerando a necessidade de estabelecer um recorte temporal para este estudo, e levando em consideração que o PPA é um planejamento desenvolvido para quadriênios, este estudo documental selecionou os PPAs em nível estadual em dois períodos,

ou seja, dos anos de 2016-2019 e 2020-2023. Em âmbito municipal, foram selecionados os PPAs dos seguintes quadriênios: 2018-2021 e 2022-2025. É preciso destacar novamente, que o PPA estadual e o PPA municipal têm períodos diferentes devido ao hiato de tempo entre um mandato estadual e municipal.

No quadro 11 é possível visualizar os documentos que foram consultados, destaca-se que não conseguimos acesso aos PPAs do município de Manicoré conforme demonstrativo:

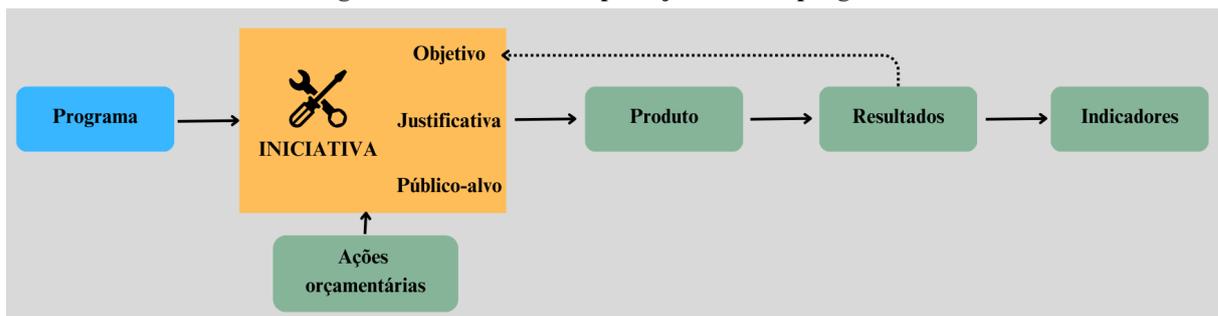
Quadro 11 - Lista dos PPAs consultados

Estado	PPA (2016-2019)	PPA (2020-2023)
Amazonas	✓	✓
Município	PPA (2018-2021)	PPA (2022-2025)
Barreirinha	✓	✓
Careiro da Várzea	✓	✓
Coari	✓	✓
Lábrea	✓	✓
Manicoré	-----	-----
Manaus	✓	✓
Parintins	✓	✓
São Gabriel da Cachoeira	✓	✓

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025).

Para o processo de análise dos PPAs foram estabelecidas 3 categorias estruturantes para a reflexão sobre as ações e/ou programas relacionados à Gestão de Riscos de Desastres: 1- Preparação, 2-Prevenção e Mitigação, 3-Recuperação e Resposta. Ressalta-se que essas categorias não foram escolhidas sem fundamento, pelo contrário, são ações de gestão de risco de desastres que compõem o ciclo da defesa civil do Brasil. Dessa forma, os programas, ações e orçamento serão analisados por categoria, fazendo comparações e apontamentos dos quadriênios examinados. Mas antes, cabe explicar de forma geral como funciona o planejamento do PPA, no sentido de elucidar a importância dos programas que instituem determinadas ações/projetos/atividades que atendem demandas e necessidades sociais da população, pois esses programas serão analisados nesta pesquisa.

Figura 33 - Estrutura de planejamento de programas



Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com base em (Amazonas, 2023).

Na figura 33, o programa deve ser entendido como um elemento estratégico no âmbito da administração pública, que organiza a atuação governamental agrupando um conjunto articulado de iniciativas (ação/projeto/atividade) em torno de um objetivo comum. Os programas são construídos para mitigar problemas públicos complexos, devendo ser preferencialmente multissetoriais, formados por iniciativas de vários órgãos diferentes. As iniciativas são elementos centrais do planejamento e contêm minimamente: o objetivo que apresente os resultados esperados; o estabelecimento das atividades a serem realizadas; e a justificativa para explicar as razões da necessidade das ações propostas; e a definição e do público-alvo. As iniciativas entregam produtos (bens e serviços), e a entrega do conjunto de produtos gera o resultado da iniciativa, previsto em seu objetivo. Para mensurar o grau de alcance do resultado, a iniciativa conta com indicadores, e toda essa engrenagem é financiada por uma ou mais ações orçamentárias, que por sua vez são associadas às iniciativas.

Neste estudo, foram analisados os programas do governo do estado do Amazonas, relacionando os programas e ações a partir de um enquadramento nas categorias estruturantes da Gestão de Risco de Desastre (GRD) definidas a priori. Foram destacadas na cor azul, aquelas ações que se relacionam diretamente com a GRD, ou que possuem alguma particularidade relevante, iniciando com a categoria estruturante preparação:

Quadro 12 - Programas e ações de preparação no PPA estadual

(continua)

Amazonas - PPA 2016-2019				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação	Responsável
Preparação	Segurança, justiça, direitos humanos e cidadania	Atuação Integrada de Segurança Pública	Potencializar o atendimento de ocorrências	Secretaria de Estado de Segurança Pública
		Bombeiros pela Vida	# Aprimoramento técnico-profissional	
			Estruturação, aparelhamento e equipamento do CBMAM e Defesa Civil do Amazonas	
	Potencialização do atendimento às ocorrências do CBMAM e Defesa Civil			
	Social	Assistência Social no Amazonas	Implantação, reforma e aparelhamento dos equipamentos da assistência social	Secretaria de Estado da Assistência Social
Gestão da Política de Assistência Social		Gestão do trabalho e educação permanente do SUAS		
Amazonas - PPA 2020-2023				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação	Responsável
Preparação	Amazonas pela paz	Amazonas Seguro	Potencializar o atendimento de ocorrências	Secretaria de Estado de Segurança Pública

				conclusão
			Estruturação, aparelhamento e equipamento do CBMAM	
Atenção e Proteção Social, e Direitos Humanos	Gestão da Política de Assistência Social		Valorização e capacitação dos servidores da assistência social	Secretaria de Estado de Assistência Social
	Amazonas Social		Implantação, reforma e equipagem das unidades de assistência social e segurança alimentar nutricional	
			Gestão do trabalho no SUAS	

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com dados extraídos de (Amazonas, 2015; 2016a; 2017; 2018; 2019; 2021a; 2021b; 2022).

Nota explicativa: (#) ação que não teve continuidade no quadriênio seguinte.

Em análise ao conteúdo do quadro 12, no âmbito da preparação, percebe-se no programa Bombeiros pela vida um relevante esforço em ações para estruturar, aparelhar e potencializar o atendimento de ocorrências do Corpo de Bombeiros Militar do Amazonas (CBMAM) e defesa civil. Esse movimento é comum, uma vez que o corpo de bombeiros atua diretamente na defesa civil, realizando atividades de prevenção, combate a incêndios, buscas, salvamentos e socorros em emergências e calamidade pública. Destaca-se que no estado do Amazonas, desde a criação da lei n.º 3.330, de 23 de dezembro de 2008, as ações de proteção e defesa civil eram realizadas pelo Subcomando de Ações de Defesa Civil (SUBCOMADEC), até que recentemente, a lei n.º 7.056 de 19 de setembro de 2024 modificou a condição do Subcomando de Ações de Defesa Civil, o qual passou a ser uma secretaria, e foi oficialmente desvinculado do Corpo de Bombeiros Militar do Amazonas - CBMAM (Amazonas, 2024b). Do ponto de vista da gestão estadual, tal modificação permitirá mais agilidade e capacidade de articulação, sobretudo, neste momento tão sensível de mudanças climáticas e ocorrências progressivas no número de desastres.

Chama a atenção e preocupação, a não continuidade da ação de aprimoramento técnico-profissional no PPA 2020-2023. De acordo com o Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (CEPED UFSC, 2015) as capacitações e treinamentos, assim como exercícios simulados são atividades que integram às ações de preparação, portanto, a capacitação dos profissionais que atuam diretamente com desastres é fundamental, pois possibilitam respostas eficientes nos momentos de emergência e calamidade pública. Além disso, as capacitações proporcionam aos profissionais dos estados e municípios uma melhor condição de conhecimento e capacidade para lidar com a gestão de riscos e desastres no Amazonas.

Em relação aos programas e ações no âmbito da Assistência Social, percebe-se que há

uma continuidade de ações dos quadriênios analisados, tanto na implantação, reforma e aparelhamento dos equipamentos da assistência social quanto na valorização e capacitação dos servidores da assistência social, e também na gestão do trabalho no SUAS. As implantações de novas unidades de aparelhos da assistência social aumentam as capacidades necessárias para o gerenciamento eficiente em emergências (CEPED UFSC, 2015; DPU, 2022).

A mesma lógica se aplica para a ação gestão do trabalho e educação permanente do SUAS, uma vez o trabalho social desenvolvido junto às famílias em situação de desastres ou não, é o principal instrumento de mediação no SUAS, na qual a gestão de trabalho orienta as ações conjuntas dos profissionais qualificados que atuam nas equipes de referência (Brasil, 2021b). Portanto, promover um trabalho com eficiência e qualidade requer o engajamento de todos os atores do SUAS, mobilizando os trabalhadores quanto a importância da educação permanente, fazendo uso de recursos teóricos, metodológicos e tecnológicos adequados para um atendimento cada vez mais qualificado.

Na sequência, foram examinados os programas e ações no plano governamental no âmbito da categoria estruturante prevenção e mitigação:

Quadro 13 - Programas e ações de prevenção e mitigação no PPA estadual

(continua)

Amazonas - PPA 2016-2019				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação	Responsável
Prevenção e Mitigação	Segurança, Justiça, Direitos Humanos e Cidadania	Atuação Integrada de Segurança Pública	* Prevenção e preparação para desastres	Secretaria de Estado de Segurança Pública
	Social	Assistência Social no Amazonas	Aprimoramento da gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS	Secretaria de Estado da Assistência Social
			Gestão e monitoramento do SUAS	
	Infraestrutura	Amazonas mais Competitivo	Contenção, melhoria e recuperação de encostas, orla e taludes	Secretaria de Estado de Infraestrutura
			# Controle de cheias e vazantes na bacia hidrográfica do estado do Amazonas	
	Meio Ambiente	Meio Ambiente	Controle e monitoramento ambiental	Secretaria de Estado do Meio Ambiente
			Educação ambiental	
			Fiscalização e monitoramento das atividades efetivas ou potencialmente poluidoras	
			Gestão ambiental e ordenamento territorial	
				Gestão das unidades de conservação estaduais

(conclusão)

Amazonas - PPA 2020-2023				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação	Responsável
			Licenciamento ambiental das atividades efetivas ou potencialmente poluidoras/degradadoras/utilizadoras de recursos naturais	
			Serviços ambientais e adaptações às mudanças climáticas	
Prevenção e Mitigação	Amazonas pela paz	Amazonas mais Seguro	*Prevenção e preparação para desastres	Secretaria de Estado de Segurança Pública
	Atenção e Proteção Social, e Direitos Humanos	Gestão Da Política de Assistência Social	Gestão, Monitoramento e Avaliação do SUAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
		Amazonas Social	Aprimoramento e fortalecimento do SUAS Cofinanciamento dos Serviços de Proteção Social	
	Infraestrutura e Logística de Integração	Mais Infra	Contenção, melhoria e recuperação de encostas, orlas e taludes	Secretaria de Estado de Infraestrutura
	Meio Ambiente e Sustentabilidade	Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Educação ambiental	Secretaria de Estado do Meio Ambiente
			Elaboração, revisão e implementação da política de desenvolvimento sustentável e prevenção e controle do desmatamento e queimadas	
			Fiscalização e monitoramento das atividades efetivas ou potencialmente poluidoras	
			Implementação e consolidação do sistema estadual de UC	
			Ordenamento e monitoramento dos recursos hídricos, pesqueiro, ambiental e territorial	
	licenciamento ambiental			
			serviços ambientais, adaptação e mitigação às mudanças climáticas	

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com dados extraídos de (Amazonas, 2015; 2016a; 2017; 2018; 2019; 2021a; 2021b; 2022).

Nota explicativa: (*) ação que se relaciona diretamente com a GRD; (#) ação que não teve continuidade no quadriênio seguinte.

Na análise ao conteúdo do quadro 13, destaca-se que nos dois quadriênios examinados existe uma ação específica de “prevenção e preparação para desastres”, e embora não haja descrição das atividades que compõe esta ação, compreende-se que envolvam atividades que visam reduzir o risco de desastres e suas consequências. Portanto, devem compreender

medidas de prevenção como: avaliação de risco, planejamento urbano, conservação ambiental, construções resilientes, sistema de alerta e treinamento da comunidade. E no campo de mitigação, medidas de: planejamento e evacuação, infraestrutura de emergência, busca e salvamento, primeiros socorros, assistência à população, fornecimento de materiais de primeira necessidade (Brasil, 2012a; CEPED UFSC, 2015).

No eixo social, foram identificadas atividades relacionadas ao aprimoramento da gestão de serviços, projetos e benefícios do SUAS, assim como a gestão e monitoramento desse sistema. É importante destacar que historicamente a assistência social atuou na gestão de desastres, é isso ainda ocorre até dos dias atuais, no entanto, o agravamento das vulnerabilidades sociais a partir dos episódios frequentes de desastres tem reclamado a atuação do SUAS no campo preventivo, com vistas a gestão de riscos (Brasil, 2023b). Sendo assim, a manutenção dessas medidas mostra-se relevante para o fortalecimento de ações de prevenção e mitigação.

No eixo infraestrutura, podemos observar ações de contenção, melhoria e recuperação de encostas, orla e taludes, que são estruturas utilizadas para estabilizar encostas e orla, de modo a prevenir deslizamentos, desmoronamentos e erosão. No estado do Amazonas, essas ações são indispensáveis, uma vez que a maioria dos municípios são rodeados por água e sofrem o processo natural de erosão do solo em razão da dinâmica de enchente e vazante. Ainda com relação à dinâmica das águas, percebe-se no eixo infraestrutura do PPA 2016-2019, a existência de uma ação relacionada ao controle de cheias e vazantes na bacia hidrográfica do estado do Amazonas, esta ação alinha-se harmonicamente com a IV diretriz da PNPDEC que sugere a adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água (Brasil, 2012a), o que sinaliza uma preocupação com as interferências em relação ao nível das águas, e de como isso pode afetar a vida da população nas comunidades.

No eixo do meio ambiente, verificam-se ações relacionadas à gestão, controle, fiscalização, monitoramento, e licenciamento ambiental, o que nos leva a compreender uma intencionalidade de prevenir os desastres, por meio de processos administrativos, no intuito de fiscalizar atividades potencialmente poluidoras e atividades utilizadoras de recursos naturais. Chama atenção também à ação de serviços ambientais e adaptações às mudanças climáticas coadunando-se diretamente com a dimensão ambiental proposta pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que segundo o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (Brasil, 2024a) perver ações que vão desde a reversão do desmatamento, proteção da fauna e flora, uso sustentável dos recursos hídricos, até adoção de medidas

efetivas no combate às mudanças climáticas.

A seguir, foram avaliados os programas e ações que refletem a categoria estruturante, recuperação e resposta:

Quadro 14 - Programas e ações de recuperação e resposta no PPA estadual

Amazonas - PPA 2016-2019				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação	Responsável
Recuperação e Resposta	Segurança, Justiça, Direitos Humanos e Cidadania	Atuação Integrada de Segurança Pública	* Reabilitação e reconstrução pós-desastres	Secretaria de Estado de Segurança Pública
			*Socorro e assistência às vítimas de desastres	
	Social	Assistência Social no Amazonas	Benefícios eventuais	Secretaria de Estado da Assistência Social
	Infraestrutura	Habitação	Ações emergenciais de moradia	Secretaria de Estado de Infraestrutura
Disponibilização de casas populares para população sob risco social				
Amazonas - PPA 2020-2023				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação	Responsável
Recuperação e Resposta	Amazonas pela Paz	Amazonas mais Seguro	*Recuperação pós-desastres	Secretaria de Estado de Segurança Pública
			*Respostas aos desastres	
	Atenção e Proteção Social, e Direitos Humanos	Amazonas Social	Cofinanciamento de benefícios eventuais	Secretaria de Estado da Assistência Social
	Infraestrutura e Logística de Integração	Mais Infra	Ações emergenciais de moradia	Secretaria de Estado de Infraestrutura
Disponibilização de casas populares para a população sob risco social				

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com dados extraídos de (Amazonas, 2015; 2016a; 2017; 2018; 2019; 2021a; 2021b; 2022).

Nota explicativa: (*) ação que se relaciona diretamente com a GRD.

De acordo com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Brasil, 2012a), as ações de recuperação dizem respeito às ações de caráter definitivo destinado a restabelecer o cenário destruído pelo desastre, e a resposta são procedimentos imediatos de resposta ao desastre para socorrer a população atingida. No quadro 14, verificou-se que os dois quadriênios dos PPAs analisados possuem ações exclusivas para essas atividades, nas ações de: Reabilitação e reconstrução pós-desastres; Socorro e assistência às vítimas de desastres; Recuperação pós-desastres; Respostas aos desastres, o que nos indica uma preocupação em restaurar a normalidade social e reduzir novos riscos de desastres, como também, reflete ações para salvar vidas e reduzir o sofrimento humano em emergências.

No plano do eixo social, os benefícios eventuais aparecem como única forma de assistencial social concedida em emergências e calamidade pública. Caracteriza-se como um

benefício de caráter provisório que visa atender às necessidades básicas de forma imediata nos momentos de crises, dentre eles os desastres (Brasil, 2023b). Portanto, configuram-se como provisões da política de assistência, e são ofertadas pelos municípios e pelo Distrito Federal, sendo os estados responsáveis pelo cofinanciamento dos benefícios eventuais e pelo apoio técnico junto aos municípios.

No eixo infraestrutura, podemos observar ações emergenciais de moradia como medida de curto prazo para beneficiar pessoas que tiveram sua moradia afetada por algum evento adverso, e a disponibilização de casas populares para a população sob risco social, destinada às famílias que não possuem moradia formal, ou moram em áreas de risco eminente. Apesar dessas ações, é importante lembrar que a reabilitação, reconstrução, e resposta durante e pós-desastres devem ser pautadas em princípios que catalisem oportunidades de desenvolvimento sustentável, que reduzam a desigualdade social e as condições de vulnerabilidade das populações mais pobres, uma vez que, segundo Prandel (2019), as desigualdades sociais criam condições que levam as pessoas a ficarem mais expostas aos desastres, afetando desproporcionalmente os mais vulneráveis.

A seguir, foram analisados no âmbito da preparação os programas e ações dos municípios que fizeram parte deste estudo, o que é possível ser observado no quadro 15:

Quadro 15 - Programas e ações de preparação dos municípios pesquisados

(continua)

Barreirinha - PPA 2018-2021				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável
Preparação	Atenção Integral a Política de Assistência Social	Programa de Apoio Administrativo	Fortalecer os serviços de proteção social especial com capacitação de 80% dos servidores	Secretaria Municipal de Assistência Social
			Construir 02 CREAS	
			Reorganizar através da aprovação de lei municipal o SUAS	
Barreirinha - PPA 2022-2025				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável
Preparação	Assistência Social	Assistência social para todos	Capacitar os profissionais do SUAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
Manaus - PPA 2018-2021				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável
Preparação	Desenvolvimento Social	Gestão do SUAS	Construção e ampliação de centros e prédios para assistência social	Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos
			Gestão do trabalho do SUAS	

(conclusão)

Manaus - PPA 2022-2025				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável
Preparação	Desenvolvimento social	Gestão do SUAS	Construção e ampliação de Centros e Prédios para Assistência Social	Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos
			Gestão do trabalho do SUAS	
Parintins - PPA 2018-2021				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável
Preparação	Gestão Municipal	Defesa Civil	*Definir local fixo para instalação da Defesa Civil	Gabinete Civil
			*Elaborar o plano municipal de Defesa Civil	
	Assistência Social	Proteção Social Básica	Construir 01 CREAS	Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Habitação
Assistência Social	Proteção Social Especial	Construir CREAS na zona rural, para o acompanhamento de famílias com violação de direitos		
Parintins - PPA 2022-2025				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável
Preparação	Gestão Municipal	Parintins segura	*Criar e implantar plano de contingência e prevenção de riscos e desastres	Defesa Civil e Guarda Municipal
			*Criar e implantar plano de contingência e prevenção de riscos em áreas alagadas e de seca	
	Assistência Social	Assistência Social	Construir 02 CRAS	Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Habitação
			Construir 01 CREAS	
São Gabriel da Cachoeira - PPA 2022-2025				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável
Preparação	Assistência Social	SEMAS para todos	Criação dos CRAS nos distritos	Secretaria Municipal de Assistência Social
			*Criação do plano de ação para situações eventuais (desastres, sinistros, calamidade pública)	
		Centro de Referência de Assistência Social	Construção do prédio do CRAS na sede do município	
			Equipagem do CRAS	
		Centro de Referência Especializado de Assistência Social	Construção do prédio do CREAS na sede do município	
			Equipagem do CREAS	

Fonte: Elaborados pelo autor (Mendonça, 2025). Com dados extraídos de (Barreirinha, 2017; 2021a); (Manaus, 2018; 2019a; 2019b; 2020; 2021; 2023a; 2023b); (Parintins, 2017; 2021); (São Gabriel da Cachoeira, 2021).
 Nota explicativa: (*) ação que se relaciona diretamente com a GRD.

Percebe-se ao analisar o quadro 15 que apenas 4 de 8 municípios estudados possuem programa, ação, projeto ou atividade relacionadas a desastres. No PPA de Parintins (2022-2025) destacam-se duas ações que estão diretamente relacionadas a desastres: criar e

implantar plano de contingência e prevenção de riscos e desastres, e criar e implementar plano de contingência e prevenção de riscos em áreas alagadas e de seca, além de definição de local e criação do plano municipal de Defesa Civil. Já o município de São Gabriel da Cachoeira possui como atividade a criação do plano de ação para situações eventuais (desastres, sinistros, calamidade pública).

Consoante ao Plano Estadual de Proteção e Defesa Cvil (PNPDC), atividades que envolvem a criação dos planos de contingência relacionam-se diretamente com ações de preparação, sendo esta, uma atividade que desenvolve a capacidade do município em lidar com emergências e calamidades públicas (Brasil, 2012a). Neste sentido, é importante destacar que os planos de contingência são importantes para preparar os municípios na resposta a desastres, como enchentes, incêndios, secas e deslizamentos, pois eles auxiliam na salvaguarda de vidas, no acolhimento de pessoas afetadas e colaboram na redução de danos.

O município de Barreirinha e a capital Manaus possuem ações de cunho mais genérico, detendo ações de fortalecimento de rede da proteção social básica (PSB) e proteção social especial (PSE), com estruturação dos equipamentos de proteção social, assim como a reorganização e fortalecimento das equipes de trabalho do SUAS. Vale ressaltar que o Sistema Único de Assistência Social é parte primordial tanto para a gestão de risco de desastres, quanto para os momentos de crises, porque atua diretamente na defesa de direitos e vigilância socioassistencial.

No âmbito da prevenção e mitigação, foram avaliados os seguintes programas:

Quadro 16 - Progamas e ações de prevenção e mitigação dos municípios pesquisados

(continua)

Barreirinha - PPA 2018-2021				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável
Prevenção e Mitigação	Atenção Integral a Política de Assistência Social	Programa de Apoio Administrativo	Adequar os equipamentos sociais existentes com estrutura física mantida permanentemente garantindo a continuidade dos serviços socioassistenciais, o controle social e a defesa de direitos	Secretaria Municipal de Assistência Social
	Ordenamento e Infraestrutura Sustentável	Programa de Apoio Administrativo	Elaborar projeto para captar recursos para executar obras de contenção de encostas, na frente e nos fundos da cidade	Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos
Barreirinha - PPA 2022-2025				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável
Prevenção e Mitigação	Assistência Social	Assistência Social para todos	Realizar mapeamento de famílias em situação de vulnerabilidade sociais	Secretaria Municipal de Assistência Social
			Implementar o departamento da vigilância sociassistencial	
			Ofertar e acompanhar os serviços de proteção social especial via serviços e projeto do SUAS	

(continuação)

Careiro da Várzea - PPA 2022-2025				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável
Prevenção e Mitigação		Ações de Segurança e Pública e Defesa Civil	Manutenção da secretaria municipal de proteção e defesa civil	Secretaria Municipal de Proteção e Defesa Civil
			Manutenção e funcionamento do fundo municipal de defesa civil	
		Atenção Comunitária	Manutenção do programa de PSE	Secretaria Municipal de Assistência Social
			Manutenção do programa de PSB	
		Manutenção dos programas de gestão do SUAS		
		Patrimônio ambiental e turístico	Implantação de ações de educação, preservação e conservação ambiental	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
Coari - PPA 2018-2021				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável
Prevenção e Mitigação		Gestão do SUAS	Encargos com o bloco de proteção social de média complexidade	Fundo Municipal de Assistência Social
			Encargos com o bloco de proteção social especial de alta complexidade	
			Encargos com o bloco da proteção social básica	
			Encargos com o bloco de gestão do SUAS	
		Programa de Apoio Administrativo	Manutenção da secretaria de defesa social	Secretaria Municipal de Defesa Social
			Encargos com programas e proteção de defesa civil	
Coari - PPA 2022-2025				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável
Prevenção e Mitigação		Atenção e Proteção Social	Encargos com o bloco de proteção social de média complexidade	Fundo Municipal de Assistência Social
			Encargos com o bloco de proteção social especial de alta complexidade	
			Encargos com o bloco da proteção social básica	
			Encargos com o bloco de gestão do SUAS	
		Programa de apoio administrativo	Manutenção da secretaria de defesa social	Secretaria Municipal de Segurança Pública Defesa Social
Lábrea - PPA 2018-2021				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável
Prevenção e Mitigação		Apoio Administrativo	Manutenção da coordenadoria municipal de defesa civil	Gabinete do prefeito
		Atenção Comunitária	Encargos com programas de assistência social	Fundo Municipal de Assistência Social
Encargos com os programas de assistência social para carentes				
Lábrea - PPA 2022-2025				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável
Prevenção e Mitigação		Apoio administrativo	Manutenção da coordenadoria municipal de defesa civil	Gabinete do prefeito
			Manutenção do grupo da proteção social especial de média complexidade	
			Manutenção do grupo da proteção social básica	

(continuação)

Manaus - PPA 2018-2021				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável
Prevenção e Mitigação	Desenvolvimento Social	Defesa Civil Atuarante	Gestão do núcleo de proteção e defesa civil	Casa Militar
			Gestão do projeto defesa civil nas escolas	
			*Prevenção à desastres	
		Gestão do SUAS	Reforma e recuperação de centros e prédios para assistência social	Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos
			Implantação do sistema de monitoramento e avaliação do SUAS - Vigilância Socioassistencial	
			Gestão dos CRAS	
		Proteção Social Básica	Apoio às pessoas em situação de risco vulnerabilidade social	
	Gestão dos CREAS			
	Proteção Social Especial	*Serviços de proteção à violação de direitos e situação de calamidades públicas e emergências		
		Atenção Solidária	Apoio às pessoas em situação de risco ou de vulnerabilidade social	
	Ambiental	Manaus Sustentável	Criação e Gestão de áreas protegidas	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade
			Promoção e apoio às atividades ambientais e de sustentabilidade	
Infraestrutura e Mobilidade	Igarapés de Manaus	Construção de estruturas de contenção	Secretaria Municipal de Infraestrutura	
		Manutenção de estruturas de contenção		
	Rede de Micro e Macro Drenagem	Contenção de erosões		
Manaus - PPA 2022-2025				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável
Prevenção e Mitigação	Desenvolvimento social	Defesa Civil Atuarante	Gestão do núcleo de proteção e defesa civil	Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social
			Gestão do projeto "defesa civil nas escolas"	
			*Prevenção a desastres	
		Gestão do SUAS	Reforma e recuperação de centros e prédios dos equipamentos das políticas públicas executadas pela SEMASC	Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos
			Proteção Social Básica	
	Proteção Social Especial	Gestão dos CREAS		
		*Serviço de proteção à violação de direitos e situações de calamidades públicas e emergenciais		
	Ambiental	Manaus verde	Promoção e apoio às atividades ambientais e de sustentabilidade	
	Infraestrutura e mobilidade	Rede de Micro e Macro Drenagem	Construção de estruturas de contenção	Secretaria Municipal de Infraestrutura
			Manutenção de estruturas de contenção	

(conclusão)

Parintins - PPA 2018-2021					
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável	
Prevenção e Mitigação	Infraestrutura	Infraestrutura	Construir pontes de madeira em áreas alagadas da cidade	Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos	
			Constuir e recuperar o muro de contenção na orla principal da cidade		
	Assistência Social	Cidadania e Inclusão Social	Proteção Social Básica	Garantir a gestão do SUAS com competência de gestão do trabalho, regulação do SUAS e vigilância socioassistencial	Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Habitação
				Proteção social especial de médias e alta complexidade	
				Manutenção e execução das atividades de proteção social especial	
				Implantar Proteção Social Especial de Alta Complexidade	
	Meio Ambiente	Meio Ambiente Sustentável	Proteção Social Especial	*Implantar Serviços de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergências	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente
				Aumentar o número de ações de educação ambiental	
			Identificar e definir Áreas de Preservação Permanente (APP) e Unidade de Conservação (UC)		
Parintins - PPA 2022-2025					
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável	
Prevenção e Mitigação	Gestão Municipal	Gestão Municipal	Manutenção da coordenadoria de Defesa Civil	Gabinete Civil	
	Infraestrutura	Obras e Urbanismo	Construir e reformar pontes de madeiras em áreas alagadas	Secretaria Municipal de infraestrutura, obras e serviços públicos	
			Implementar a construção da obra do muro de arrimo na orla enfrente a cidade		
	Assistência Social	Assistência Social	Manutenção dos serviços da proteção social básica	Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Habitação	
			Manutenção dos serviços da proteção social especial		
	Ambiental	Fortalecimento do órgão gestor de Meio Ambiente	Criar unidades de conservação ambiental	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente	
Reduzir em 100% as queimadas urbanas em Parintins					

Fonte: Elaborados pelo autor (Mendonça, 2025), com dados extraídos de (Barreirinha 2017; 2021a); (Careiro da Varzea, 2021a); (Caori, 2017; 2021); (Lábrea, 2017; 2021a); (Manaus, 2018; 2019a; 2019b; 2020; 2021; 2023a; 2023b); (Parintins, 2017; 2021).

Nota explicativa: (*) ação que se relaciona diretamente com a GRD.

Dentre os municípios apresentados no quadro 16, apenas dois municípios possuem programa e ações diretamente relacionadas a desastres. Manaus com ação de prevenção a desastres e serviço de proteção à violação de direitos e situações de calamidades públicas e emergenciais, na sequência, Parintins com ação de implantar serviços de proteção em situação

de emergência (SE) e estado de Calamidade pública (ECP). De acordo com o marco de Sendai, a prevenção aos desastres é parte essencial para reduzir a necessidade de resposta a desastre, como também é considerado um componente essencial das políticas e planos de desenvolvimento nacional e regional. Também é parte essencial para se construir uma cultura de segurança e de resiliência, através do conhecimento, da inovação e da educação (EIRD, 2016).

Além disso, uma das prioridades do marco de Sendai prevê o investimento na redução de risco de desastre para aumentar a resiliência por meio de investimento público e privado nas estratégias de prevenção (UNITED NATIONS, 2015). Assim sendo, o fato de não haver estratégias de prevenção e mitigação nos demais municípios causa certa preocupação, uma vez que é através do planejamento, educação e implementação de políticas públicas eficazes que o poder governamental pode minimizar os impactos ocasionados pelos desastres, a postura de não prever ações dessa ordem só reforçam a máxima de que o Brasil possui uma cultura de não risco.

Com relação aos demais municípios, nota-se que às ações de prevenção e de mitigação, principalmente os eixos da assistência social, meio ambiente e infraestrutura, dentre os quais podemos destacar as ações de adequação, reforma e recuperação de prédios da assistência social para operacionalização da PSB e PSE; obras de contenção de encostas e orla; implantação de departamento da vigilância socioassistencial, principalmente na identificação e mapeamento dos territórios com maior vulnerabilidade; ações de educação, preservação e conservação ambiental; e manutenção das atividades de proteção e defesa civil.

É preciso rememorar que ações de prevenção a desastres devem ser prioridade numa dimensão política intersetorial, na qual a responsabilidade deve ser compartilhada entre todos. Estamos num ponto da civilidade humana em que vivemos os reflexos de uma grave mudança climática e, conseqüente aumento de ocorrências de desastres, portanto, como afirma Loureiro (2009) devemos minimamente reduzir os impactos dos erros do passado (e também do presente) e trabalhar sob a perspectiva da prevenção e precaução.

Quadro 17 - Programas e ações de recuperação e resposta dos municípios pesquisados

(continua)

Careiro da Várzea - PPA 2022-2025				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável
Recuperação e Resposta		Ações de Segurança e Pública e Defesa Civil	*Ações de resposta a desastres naturais	Secretaria Municipal de Proteção e Defesa Civil

(conclusão)

Manaus - PPA 2018-2021				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável
Recuperação e Resposta	Desenvolvimento social	Defesa Civil Atuante	*Resposta a desastres	Casa Militar
		Proteção Social Básica	Benefícios eventuais	Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos
Manaus - PPA 2022-2025				
Cat.	Eixo estratégico	Programa	Ação/projeto/atividade	Responsável
Recuperação e Resposta	Desenvolvimento social	Defesa Civil Atuante	*Resposta a desastres	Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social
		Proteção Social Básica	Benefícios eventuais	Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com dados extraídos de (Careiro da Varzea, 2021a); (Manaus, 2018; 2019a; 2019b; 2020; 2021; 2023a; 2023b).

Nota explicativa: (*) ação que se relaciona diretamente com a GRD.

Em relação à categoria resposta e recuperação a desastres, o quadro 17 revelou que somente dois municípios (Careiro da Várzea e Manaus) possuem programas e ações com esse aspecto. Conforme o Centro de Estudos e Pesquisa em Engenharia e Defesa Civil (CEPED UFSC, 2015), ações de resposta referem-se ao socorro imediato, enquanto a recuperação caracteriza-se pelo restabelecimento definitivo dos locais destruídos pelos desastres. O município do Careiro da Várzea possui ações de resposta a desastres “naturais”, embora destaque em seu planejamento, esforços para a execução de atividades imediatas em situações de anormalidade, é pertinente destacar que os desastres são processos socialmente produzidos (Dutra, 2021; Quarantelli, 2015), sendo estes produtos e processos do modo de produção capitalista, logo, não são naturais como observado no nome da ação.

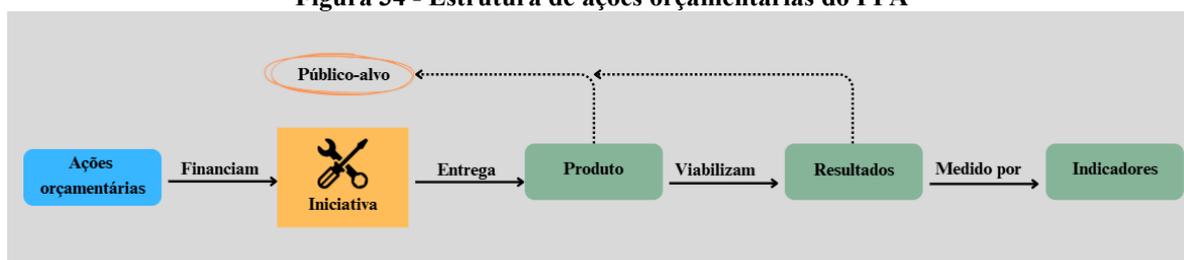
No que diz respeito à capital Manaus, ganha destaque a ação resposta a desastre, e também, a ação de benefícios eventuais, sendo esta uma medida de proteção social de natureza temporária previsto na LOAS (Brasil, 2012b), e, portanto, podem ser concedidos no atendimento à situação de emergência e calamidade pública. Neste sentido, podemos inferir que Manaus, além de prever os procedimentos imediatos de resposta e o restabelecimento da normalidade outrora devastada, também se propõe a garantir os meios necessários (ainda que

temporário) à sobrevivência da família ou do indivíduo, visando assegurar a dignidade e a reconstrução da autonomia dos indivíduos e famílias afetadas por desastres.

O exame desta categoria (resposta e recuperação a desastres) causa certa preocupação em relação aos demais municípios, por não sinalizarem em seu planejamento ações de recuperação e resposta em situações de desastres, uma vez que, todos os municípios aqui pesquisados já passaram por algum tipo de desastre, conforme dados apresentados no capítulo 2 desta pesquisa. Ademais, é urgente compreender que mesmo em momentos de recuperação e resposta, a perspectiva da prevenção deve estar presente. É exatamente isso que preconiza o quadro de Sendai quando menciona a máxima “reconstruir melhor que antes” com foco na redução de riscos (Schadeck, 2020).

Contudo, não basta apenas delinear programas e ações voltadas para a Gestão de Risco de Desastres (GRD), é preciso também realizar a distribuição de recursos que irão financiar as iniciativas, conforme demonstrado no esquema a seguir:

Figura 34 - Estrutura de ações orçamentárias do PPA



Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com base em (Amazonas, 2023).

Com base na figura 34, podemos inferir que as ações orçamentárias financiam as iniciativas, que por sua vez entregam produtos para o público alvo, por consequência viabilizam resultados também para o público alvo, e são medidas por indicadores. Cada ação contém a descrição do gasto para detalhamento dos tipos de aquisições ou contratações a serem utilizadas com recursos disponíveis. Ante esta sucinta explanação, a seguir, verificamos as ações orçamentárias planejadas para o estado do Amazonas.

Tabela 4 - Previsão orçamentária para ação do PPA Amazonas 2016-2019 e 2020-2023

(continua)

Amazonas - PPA 2016-2019					1ª revisão	2ª revisão	3ª revisão
Cat.	Ação	Produto/Unidade	Meta	Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)
Preparação	Potencializar o atendimento de ocorrências	Ocorrência atendida	FIS	30.292	24.232	17.232	9.217
			FIN	5.729.400,00	5.051.715,00	3.449.967,00	2.331.000,00
	Aprimoramento técnico-profissional	Profissional capacitado	FIS		300	200	100,00
			FIN		911.000,00	421.000,00	220.000,00
	Estruturação, aparelhamento e equipamento do CBMAM e Defesa Civil do Amazonas	Unidade estruturada	FIS		3	2	1,00
			FIN		1.366.000,00	409.000,00	200.000,00

(continuação)

	Potencialização do atendimento às ocorrências do CBMAM e Defesa Civil	Unidade adequada e aparelhada	FIS		300	20	10,00	
			FIN		2.278.000,00	600.000	980.000	
	Implantação, reforma e aparelhamento dos equipamentos da assistência social	Centro implantado e reformado	FIS	7	3	2	4	
			FIN	2.908.055,00	900.000,00	1.000.000	10.000	
	Gestão do trabalho e educação permanente do SUAS	trabalhador qualificado	FIS	2.940	2.250	550	1.030,00	
			FIN	2.100.000,00	2.100.000,00	530.000	20.000	
Prevenção e Mitigação	*Prevenção e preparação para desastres	Intervenção realizada	FIS	20	30	30	20	
			FIN	4.103.000,00	3.105.000,00	1.900.000,00	1.270,00	
	Aprimoramento da gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS	Município apoiado	FIS	1.000	186	62	62	
			FIN	5.293.000,00	3.405.000,00	1.120.000,00	30.000,00	
	Gestão e monitoramento do SUAS	Município apoiado	FIS	690	186	62	62	
			FIN	34.577.976,00	2.860.000,00	1.925.000,00	2.010.000,00	
	Contenção, melhoria e recuperação de encostas, orla e taludes	Estrutura física de contenção (M²)	FIS	442.600	89.321	110	520	
			FIN	651.914.500,00	279.930.000,00	114.000,00	15.000.000,00	
	Controle de cheias e vazantes na bacia hidrográfica do estado do Amazonas	Contenção realizada (M³)	FIS	81.200	3.202	6.400	3.200	
			FIN	24.692.500,00	3.000.000,00	2.000.000,00	500.000,00	
	Controle e monitoramento ambiental	Relatórios periódicos analíticos	FIS	24	18	12	3	
			FIN	1.502.375,00	450.000,00	1.120.000,00	100.000,00	
	Educação ambiental	Ações de educação ambiental	FIS	30	30	30	30	
			FIN	200.000,00	150.000,00	100.000,00	40.000,00	
	*Fiscalização e monitoramento das atividades efetivas ou potencialmente poluidoras	Fiscalização/monit. realizado	FIS	943	951	957	964	
			FIN	6.569.000,00	6.454,00	3.338.000,00	2.910.470,00	
	Gestão ambiental e ordenamento territorial	Política estadual elaborada	FIS	4	3	2	1	
			FIN	6.509.875,00	1.400.000,00	2.485.000,00	1.300.000,00	
	Gestão das unidades de conservação estaduais	UC com programas implementados	FIS	52	42	16	10	
			FIN	8.155.750,00	3.600.000,00	2.800.000,00	1.632.669,00	
*Licenciamento ambiental das atividades efetivas ou potencialmente poluidoras/degradadoras/utilizadoras de recursos naturais	Licença ambiental emitida	FIS	3.972	3.980	3.985	3.990		
		FIN	4.600.000,00	3.600.000,00	1.146.000,00	360.000,00		
*Serviços ambientais e adaptações às mudanças climáticas	Programas e Projetos implementados	FIS	16	16	8	2		
		FIN	3.004.750,00	3.007.750,00	267.000,00	67.331,00		
Recuperação e Resposta	*Reabilitação e reconstrução pós-desastres	Área reconstruída (M²)	FIS	69	50	2	1	
			FIN	115.000,00	163.000,00	104.000,00	22.000,00	
	*Socorro e assistência às vítimas de desastres	Família assistida	FIS	32.100	27.980	14.000	7.000	
			FIN	10.730.000,00	8.288.000,00	4.127.000,00	2.069.000,00	
	Benefícios eventuais	Pessoa atendida	FIS	7.100	2.400	1.000	300	
			FIN	4.086.000,00	720.000,00	600.000,00	10.000,00	
	*Ações emergenciais de moradia	Família assistida	FIS	4	3	2	1	
			FIN	4.000,00	3.000,00	2.000,00	1.000,00	
	Disponibilização de casas populares para pessoas sob risco social	Unidade habitacional	FIS	1.746	1.492	1.032	535	
			FIN	34.961.004,00	28.284.000,00	5.473.000,00	2.085.000,00	
	Amazonas - PPA 2020-2023					1ª revisão	2ª revisão	3ª revisão
	Cat.	Ação	Produto/Unidade	Meta	Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)
	Preparação	Potencializar o atendimento de ocorrências (ODS: 11; 16)	Ocorrência atendida	FIS	17.010	25.515	17.004	10.502
				FIN	2.766.328,00	3.778.191,00	2.230.336,00	1.754.900,00
		Estruturação, aparelhamento e equipamento do CBMAM (ODS: 16)	Unidade estruturada	FIS	18	18	18	18
				FIN	8.749.000,00	4.648.000,00	3.793.000,00	1.999.000,00

							(conclusão)
	Valorização e capacitação dos servidores da assistência social	Servidor capacitado	FIS	1.300	1.080	660	330
			FIN	575.000,00	180.000,00	60.000,00	30.000,00
	Implantação, reforma e equipagem das unidades de assistência social, e segurança alimentar nutricional (ODS: 1)	Equipamento implantado	FIS	8	7	4	2
			FIN	992.000,00	30.000,00	160.000,00	80.000,00
	Gestão do trabalho no SUAS - Capacita SUAS (ODS: 4)	Trabalhador qualificado	FIS	775	800	825	850
			FIN	2.009.500,00	619.500,00	100.000,00	30.000,00
Prevenção e mitigação	*Prevenção e preparação para desastres (ODS: 11; 16)	Intervenção realizada	FIS	4	9	8	4
			FIN	4.308.000,00	1.906.000,00	1.929.241,00	610.048,00
	Gestão, Monitoramento e Avaliação do SUAS	Município apoiado	FIS	62	62	62	62
			FIN	1.598.000,00	935.000,00	1.320.000,00	660.000,00
	Aprimoramento e fortalecimento do SUAS (ODS: 10)	Município apoiado	FIS	62	62	62	62
			FIN	4.550.500,00	3.457.500,00	1.025.000,00	655.000,00
	Cofinanciamento dos serviços de proteção social (ODS: 1; 4; 10)	Município beneficiado	FIS		62	62	62
			FIN		22.092.000,00	14.640.000,00	7.000.000,00
	Contenção, melhoria e recuperação de encostas, orla e taludes (ODS: 9)	Estutura física de contenção (M²)	FIS	101.550	77.551	38.924	3.630
			FIN	63.463.000	46.534.000,00	32.588.000,00	2.100.000,00
	Educação ambiental (ODS: 6; 12; 13; 14)	Campanha, evento realizado	FIS	506	66	44	59
			FIN	310.000,00	420.000,00	280.000,00	75.600,00
	*Elaboração, revisão e implementação da política de desenvolvimento sustentável, prevenção, controle do desmatamento e queimadas (ODS: 13; 15)	Política implementada	FIS		1	1	5
			FIN		60.000,00	150.000,00	22.600,00
	*Fiscalização e monitoramento das atividades efetivas ou potencialmente poluidoras (ODS: 6; 13; 14; 15)	Fiscalização e monitoramento realizado	FIS	1.205	955	700	375
			FIN	15.118.000,00	11.595.000,00	8.913.262,00	6.540.000,00
	Implementação e consolidação do sistema estadual de UC (ODS: 1; 2; 4; 5; 7; 8; 11; 12)	Sistema consolidado	FIS	10	10	10	20
			FIN	5.162.000,00	3.355.000,00	1.020.000,00	73.800,00
Ordenamento e monitoramento dos recursos hídricos, pesqueiro, ambiental e territorial (ODS: 1; 4; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 15; 16)	Política estadual elaborada	FIS	4	3	2	400	
		FIN	43.883.000,00	31.929.000,00	4.042.000,00	6.510.600,00	
*Licenciamento ambiental (ODS: 6; 8; 9; 13; 14)	Licença ambiental emitida	FIS	795	605	410	210	
		FIN	1.295.964,00	886.000,00	999.000,00	508.000,00	
*Serviços ambientais e adaptações e mitigação às mudanças climáticas (ODS: 1; 2; 5; 8)	Projeto implementado	FIS	4	5	2	2	
		FIN	40.000,00	220.000,00	250.000,00	10.600,00	
Recuperação e resposta	*Recuperação pós-desastres (ODS: 11; 16)	Área reconstruída (M²)	FIS	394	3	2	1
			FIN	460.000,00	110.000,00	4.068,00	7.000,00
	*Resposta aos desastres (ODS: 11;13)	Pessoa vítima	FIS	7.727	1.500	1.000	500
			FIN	1.025.000,00	466.000,00	305.400,00	207.000,00
	Cofinanciamento de benefícios eventuais (ODS: 1)	Pessoa beneficiada	FIS	60	50	50	50
			FIN	40.000,00	30.000,00	30.000,00	5.000,00
	*Ações emergenciais de moradia (ODS: 11)	Família assistida	FIS			4.400	2.198
			FIN			8.130.000,00	6.600.000,00
	Disponibilização de casas populares para pessoas sob risco social (ODS: 1;5;9;11)	Unidade habitacional	FIS	4.024	3	2	1
			FIN	3.261.000,00	12.425.000,00	239.946,00	131.615,00

Fonte: Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com dados extraídos de (Amazonas, 2015; 2016a; 2017; 2018; 2019; 2021a; 2021b; 2022).

Nota explicativa: (FIS) = meta física; (FIN) = meta financeira; (*) ação que se relaciona diretamente com a GRD.

Em análise a tabela 4, percebe-se que há uma continuidade das atividades entre um quadriênio e outro, o que sugere certa coerência no planejamento governamental. Outro fato observado é a inserção dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) no PPA do estado do Amazonas, referente ao quadriênio 2020-2023. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU, 2024), os ODS integram 17 objetivos globais para serem cumpridos até o ano de 2030, a fim de que todos os países cresçam e cooperem nessa agenda de sustentabilidade, com a primazia de acabar com a pobreza e salvaguardar o meio ambiente.

A linha de ações de prevenção e preparação para desastres em destaque na categoria prevenção e mitigação indica dotação orçamentária nos dois quadriênios. Embora não esteja especificado, compreende-se do ponto de vista teórico que esta atividade diz respeito ao mapeamento de áreas de risco, construção de obras e contenção, capacitação da sociedade, emissão e avisos de alerta, evacuação de áreas de risco (Brasil, 2012a; CEPED UFSC, 2015). No planejamento, chama a atenção a redução entre os quadriênios, principalmente na meta física (FIS), no acumulado a intervenção realizada passou de 100 para 25, a meta financeira (FIN) também apresentou um decréscimo no orçamento de R\$ -355.981,00, ou -3,91%. Recorda-se que na contemporaneidade vivemos um aumento intenso no número de desastres, portanto, a tendência deveria ser de ter uma margem de investimento maior.

Ainda na categoria de prevenção e mitigação, os dois quadriênios do PPA do estado do Amazonas apresentam ações de fiscalização, monitoramento e licenciamento ambiental, além de serviços ambientais e adaptações às mudanças climáticas, essas ações alinham-se tanto com dimensão social quanto com a dimensão econômica que compõe os 17 ODS (Brasil, 2024). As atividades de fiscalização e monitoramento dos empreendimentos efetivos ou potencialmente poluidores não apresentaram alteração significativa na meta física (FIS), por outro lado, a meta financeira (FIN) apresentou um aumento de R\$ 29.342.338,00 ou 228,81%. Em contraposição, a linha de licenciamento ambiental teve redução relevante em sua meta física (FIS) passando de 15.927 licenciamentos emitidos para 2.020, a meta financeira (FIN) revelou uma redução de R\$ -6.917.036,00, o que representa uma perda de -71,27% no orçamento quando comparados os dois quadriênios.

Em sequência, a ação de serviços ambientais e adaptações e mitigação às mudanças climáticas apresenta decréscimo na meta física (FIS), passou de 42 projetos implementados, para apenas 13 no quadriênio subsequente, por sua vez a meta financeira (FIN) teve impacto significativo apresentando uma perda de R\$ -5.826.231,00, ou -91,8% do orçamento destinado para o último quadriênio analisado. Uma nova ação é observada no PPA 2020-2023, com a elaboração, revisão e implementação da política de desenvolvimento sustentável

e prevenção e controle do desmatamento e queimadas, expressando (ainda que no papel) uma preocupação com o uso predatório dos recursos naturais.

Na categoria recuperação e resposta, a linha de recuperação pós-desastres de ambos quadriênios causam certa inquietação em relação a área construída (produto), em que a maior previsão é de 394 (M²) e a menor 1 (M²) de área construída. Como já vimos no decorrer desta pesquisa os desastres no Amazonas podem afetar um município inteiro, portanto é no mínimo incoerente destacar o metro quadrado (FIS) exposto no quadro acima para atividades de reconstrução pós-desastre para um estado que possui 62 municípios, apesar disso, houve um aumento na meta financeira de cerca de R\$ 177.068,00, em termos percentuais isso equivale a 43,83% do orçamento de um quadriênio para outro.

Na ação de resposta aos desastres (no caso do PPA 2016-2019) está nomeado *socorro e assistência às vítimas de desastres*, percebe-se um declínio considerável, tanto na meta física (FIS) passando de 81.080 atendimentos para 10.727, quanto na financeira (FIN) com corte orçamentário de R\$ -23.150.600,00 ou -92,04% em termos percentuais. Além disso, no primeiro quadriênio, o produto/unidade era família assistida (podendo ser 2, 3, 4 pessoas), e no quadriênio subsequente, passou a ser pessoa vítima, o que reduz ainda mais a escala da resposta às vítimas de desastres. Tendo como premissa que a resposta são os procedimentos imediatos que envolvem atividades de primeiros socorros e assistência à população (Brasil, 2012a; CEPED UFSC, 2015) tal redução sinaliza insegurança tanto na capacidade de atendimento, quanto cobertura financeira para atender um desastre de grande proporção, que pode ocorrer ao mesmo tempo, em vários municípios do estado, um exemplo é o caso das cheias e vazante.

Por fim, a linha de ações emergenciais de moradia demonstra indicadores físicos e financeiros de proporções desiguais. No quesito meta física (FIS), que tem como produto família assistida, verifica-se que saímos de uma proporção de 10 famílias²¹ atendidas (em termos acumulativos) para 10.500 famílias. Em termos financeiros, o salto orçamentário representa um aumento absoluto de R\$ 14.720.000,00, ou 147,20% em termos percentuais. Diante desses dados é indispensável destacar que o desenvolvimento urbano-habitacional brasileiro, desde a sua gênese, revela sistemáticos processos patrimonialistas de divisão do espaço, responsáveis por construir um cenário marcado pela segregação espacial e permanência da desigualdade social (Bonduki, 2017). Nestes termos, o aumento na linha orçamentária da ação supracitada no último quadriênio, revela esforços no campo do planejamento em assegurar a proteção integral aos direitos da população, em situação de

²¹ Ressalta-se que os números descritos são fidedignos aos encontrados nos documentos.

emergência e calamidade pública para reduzir os impactos gerados, sobretudo entre a população mais vulnerável.

No âmbito da assistência social, na categoria preparação, observa-se ação de treinamento dos servidores, através da educação permanente do SUAS, e implantação e reforma dos aparelhos da assistência social. As demais categorias também trazem ações como gestão e monitoramento do SUAS e benefícios eventuais. Compreende-se que o PPA do estado do Amazonas deve incluir a definição de serviços, programas e ações voltadas à assistência social, com planejamento detalhado das fontes de financiamento, metas a serem alcançadas e os investimentos prioritários, inclusive para emergências e calamidades públicas. Portanto, essas atividades serão tratadas de forma detalhada na próxima seção nos planos de assistência social em âmbito estadual e municipal.

3.2 ANÁLISE DOS EIXOS DOS PLANOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL VOLTADOS PARA A GESTÃO DE RISCO DE DESASTRES NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS.

Atualmente, a Assistência Social é reconhecida como política pública que compõe o tripé da Seguridade Social, instituída legalmente pelo Art.º 4 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Dessa forma, constitui-se enquanto um instrumento de enfrentamento às desigualdades sociais, inscrita no campo dos direitos sociais dos cidadãos e dever do Estado.

Dito isto, é importante destacar que tanto o Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) e o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) configuram-se como importantes instrumentos de gestão para a consolidação do SUAS no estado e municípios, e devem estar alinhados ao plano plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) , e à Lei Orçamentária Anual (LOA). Neste eixo, foi possível ter acesso ao PEAS, e os PMAS dos oito municípios que constituíram a amostra de municípios desta pesquisa (dentre os 62 municípios do estado do Amazonas), conforme quadro a seguir:

Quadro 18 - Lista dos planos consultados

Estado	PEAS (2016-2019)	PEAS (2020-2023)
Amazonas	✓	✓
Município	PMAS (2018-2021)	PMAS (2022-2025)
Barreirinha	✓	✓
Careiro da Várzea	✓	✓
Coari	✓	✓
Lábrea	✓	✓
Manicoré	✓	✓
Manaus	✓	✓
Parintins	✓	✓
São Gabriel da Cachoeira	✓	✓

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025).

O método do processo de análise foio mesmo utilizado no PPA para demonstrar e discutir os resultados encontrados, portanto aqui também faremos uso das 3 categorias estruturantes da gestão de risco de desastres: 1-Preparação, 2-Prevenção e Mitigação, 3-Recuperação e Resposta.

Tabela 5 - Programas da assistência social voltado para gestão de risco no Amazonas

Amazonas - PEAS 2016-2019							
Cat.	Programa	Ação	Fonte		Unidade Executora	Meta	Recursos (R\$)
			Estadual	Federal			
Preparação	Assistência Social	Implantação, reforma e aparelhamento dos equipamentos	X		FEAS	7	2.908.055,00
		Gestão de trabalho e educação permanente do SUAS	X		FEAS	2.940	2.100.000,00
Prevenção e mitigação	Gestão da Política de Assistência Social	Gestão e monitoramento do SUAS	X		SEAS	690	34.577.976,00
		Aprimoramento da gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS	X		FEAS	1.000	5.293.000,00
Recuperação e resposta	Assistência Social	Benefícios eventuais	X		FEAS	34.000	1.680.000,00
Amazonas - PEAS 2020-2023							
Cat.	Programa	Ação	Fonte		Unidade Executra	Meta	Recursos (R\$)
			Estadual	Federal			
Preparação	Gestão da Política de Assistência Social	Valorização e capacitação dos servidores da assistência social	X	X	-	-	575.000,00
	Amazonas Social	Gestão do trabalho do SUAS - Capacita SUAS		X	-	-	2.009.500,00
		Implantação, reforma e aparelhamento dos equipamentos de assistência social	X		-	-	992.000,00
Prevenção e mitigação	Gestão da Política de Assistência Social	Gestão, Monitoramento e Avaliação do SUAS	X	X	-	-	1.598.000,00
	Amazonas Social	Aprimoramento e fortalecimento do SUAS		X	-	-	4.550.500,00
Recuperação e resposta	Amazonas Social	Benefícios eventuais	X		-	-	40.000,00

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com dados extraídos de (Amazonas, 2016b; 2020b).

Na análise da tabela 5, não é possível perceber em primeira mão algum programa ou ação que traga em seu nome a palavra desastre ou termos similares. Contudo, não se pode negar que os programas expostos na tabela contêm ações que podem impactar positiva ou negativamente a operacionalização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no estado do Amazonas, no atendimento das ocorrências de desastres, principalmente pelas peculiaridades regionais outrora debatidas. A própria PNAS aponta como eixo estruturante a territorialização, que “significa o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social” (PNAS, 2004, p.91). Portanto, garantir a oferta de trabalhadores qualificados no SUAS, implantar e reformar aparelhos da assistência social, e assegurar o aprimoramento da gestão dos serviços a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos, se enquadram como atividades voltadas para Gestão de Risco de desastres (GRD).

Ao fazer uma análise visual entre os quadriênios analisados, percebe-se, com exceção da ação de gestão de trabalho e educação permanente do SUAS, que as demais atividades tiveram perdas em seu orçamento. Outro fator que chama atenção é que no PEAS 2020-2023 não existe unidade executora, tão pouco metas, contrariando a metodologia seguida pelo PPA. Recorda-se que a atividade de planejamento requer a definição de metas, objetivos e recursos (Brasil, 2013). Portanto, o não estabelecimento de metas no PEAS 2020-2023 pode impossibilitar a identificação de desvios de ações planejadas, o que pode comprometer o alcance dos resultados previstos.

No comparativo da ação, implantação, reforma e aparelhamento dos equipamentos do SUAS, calcula-se uma perda em valores absolutos de R\$ -1.916.055,00, em termos percentuais esse montante representa -65,89%. O documento intitulado Diretrizes para atuação da Política de Assistência Social em contexto de Emergência Socioassistencial prevê no eixo gestão legal, administrativa e orçamentária a diretriz “estruturas e capacidades físicas disponíveis para utilização nos contextos de emergência (na rede socioassistencial e de outros setores - pública estatal e/ou da sociedade civil)” (Brasil, 2021b, p. 46-47). Logo, o desfalque exibido acima acaba comprometendo as capacidades necessárias dos equipamentos da assistência para o gerenciamento eficaz nos momentos de crise.

A ação de gestão e monitoramento do SUAS exhibe uma perda significativa de R\$ -32.979.976,00, ou -95,38% de sua dotação orçamentária de um quadriênio para o outro. Em menor grau, a ação de aprimoramento e fortalecimento do SUAS exhibe um decréscimo orçamentário de R\$ -742.500,00, ou -14,03%. As Diretrizes para atuação da Política de Assistência Social em contexto de Emergência Socioassistencial (DPASES) regulam a

atuação do SUAS em contextos de emergência desde 2009, quando foram estabelecidas de modo oficial. Nesse ínterim, a gestão, monitoramento, aprimoramento, e fortalecimento do SUAS contempla aspectos como a necessidade de regulamentar a sua atuação nos territórios, incluindo questões administrativas, técnicas e logísticas (Brasil, 2021b). Portanto, negligenciar tal atividade acaba colocando em xeque a capacidade de atuação do SUAS em contextos de emergência.

No que diz respeito à linha de benefícios eventuais, a dedução em termos absolutos corresponde a R\$ -1.640.000,00 ou -97,62%. De acordo com as DPASES (Brasil, 2021b), deve-se providenciar a concessão de benefícios eventuais às famílias e indivíduos afetados em situação de emergência e calamidade pública. Embora sejam provisões suplementares e temporárias, esse benefício permite arcar com enfrentamento de contingências sociais nas situações de risco, sendo o desastre uma possibilidade. Diante do exposto, um corte orçamentário dessa proporção na esfera estadual expressa a desproteção social para emergências e calamidade pública, contrapondo-se com o fundamento das seguranças sociais instituídas pela PNAS/2004.

A seguir, serão analisados os programas, projetos ou serviços dos municípios pesquisados que se correlacionam com a gestão de risco. Antes de tudo, cabe destacar que o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) do município de Careiro da Várzea não possui linha específica de financiamentos que se relacionam com desastres, consta somente o bloco da proteção social básica e proteção social especial, no entanto, a análise é inviável, pois a dotação financeira não é posta no plano de forma detalhada e sim resumida, por este motivo, não consta na tabela a seguir:

Tabela 6 - Programas da assistência social voltado para gestão de risco dos municípios pesquisados

(continua)

Barreirinha - PMAS 2018-2021						
Cat.	Eixo	Programa/Projeto/Serviços	Fonte			Recursos (R\$)
			Federal	Estadual	Municipal	
Recuperação e resposta	Benefícios Eventuais	LOA - Lei Orçamentária Anual			X	2.317.903,57
Barreirinha - PMAS 2022-2025						
Cat.	Eixo	Programa/Projeto/Serviços	Fonte			Recursos (R\$)
			Federal	Estadual	Municipal	
Recuperação e resposta	Benefícios Eventuais	LOA - Lei Orçamentária Anual			X	899.459,71

(continuação)

Coari - PMAS 2018-2021						
Cat.	Eixo	Programa/Projeto/Serviços	Fonte			Recursos (R\$)
			Federal	Estadual	Municipal	
Recuperação e resposta	Benefícios Eventuais	Aluguel social			X	14.000,00
		Cestas básicas			X	2.300,00
		Passagens fluviais			X	7.400,00
Coari - PMAS 2022-2025						
Cat.	Eixo	Programa/Projeto/Serviços	Fonte			Recursos (R\$)
			Federal	Estadual	Municipal	
Recuperação e resposta	Benefícios Eventuais	Aluguel social			X	25.000,00
		Cestas básicas			X	264.000,00
		Passagens fluviais			X	72.000,00
Lábrea - PMAS 2018-2021						
Cat.	Eixo	Programa/Projeto/Serviços	Fonte			Recursos (R\$)
			Federal	Estadual	Municipal	
Prevenção e mitigação	Gestão do SUAS	Operacionalização da vigilância socioassistencial		X		7.000,00
	Programas	*Serviços de proteção em situação de calamidades e de emergência	X			9.000,00
Recuperação e resposta	Benefícios Eventuais	*Provisórias suplementares e provisórias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade, e de calamidade pública		X		13.000,00
		Benefícios eventuais				7.000,00
Lábrea - PMAS 2022-2025						
Cat.	Eixo	Programa/Projeto/Serviços	Fonte			Recursos (R\$)
			Federal	Estadual	Municipal	
Prevenção e mitigação	Gestão do SUAS	Operacionalização da vigilância socioassistencial		12.000,00		12.000,00
Recuperação e resposta	Benefícios Eventuais	Benefícios eventuais		16.000,00		16.000,00
		*Provisão suplementares e provisórias em virtude de nascimento, morte, situação de vulnerabilidade e de calamidade pública		20.460,00		20.460,00
Manicoré - PMAS 2018-2021						
Cat.	Eixo	Programa/Projeto/Serviços	Fonte			Recursos (R\$)
			Federal	Estadual	Municipal	
Preparação	Gestão do SUAS	Programa de capacitação permanente para servidores da assistência		X	X	66.000,00

							(continuação)
Prevenção e mitigação	Gestão do SUAS	Operacionalização da vigilância socioassistencial	X	X	X	140.000,00	
	Proteção Social de Alta Complexidade	*Serviços de proteção em situações de calamidades públicas e emergências	X		X	400.000,00	
Recuperação e resposta	Benefícios Eventuais	Morte		X	X	186.000,00	
		Vulnerabilidade temporária		X	X	370.000,00	
		Calamidade pública	X			260.000,00	
Manicoré - PMAS 2022-2025							
Cat.	Eixo	Programa/Projeto/Serviços	Fonte			Recursos (R\$)	
			Federal	Estadual	Municipal		
Preparação	Gestão do SUAS	Programa de capacitação permanente para servidores da assistência	X	X		49.000,00	
Prevenção e mitigação	Gestão do SUAS	Gestão da vigilância socioassistencial	X	X		90.000,00	
	Proteção Social de Alta Complexidade	*Serviços de proteção em situações de calamidades públicas e emergências	X		X	400.000,00	
Recuperação e resposta	Benefícios Eventuais	Morte		X	X	180.800,00	
		Vulnerabilidade temporária		X	X	140.000,00	
		Calamidade pública	X			740.000,00	
Manaus- PMAS 2018-2021							
Cat.	Eixo	Programa/Projeto/Serviços	Fonte			Recursos (R\$)	
			Federal	Estadual	Municipal		
Preparação	Gestão do SUAS	Gestão do trabalho do SUAS - Capacita SUAS	-	-	70.000,00	70.000,00	
Prevenção e mitigação	Gestão do SUAS	Vigilância Socioassistencial	-	20.000,00	25.000,00	45.000,00	
	Proteção Social Especial	Gestão dos CREAS	-	-	260.000,00	260.000,00	
		Atendimento de situações de Alta Complexidade	720.000,00	-	-	720.000,00	
		*Serviços de situações de calamidade pública e emergência	-	-	343.000,00	343.000,00	

(continuação)

Recuperação e resposta	Gestão do SUAS	Benefícios eventuais		22.751,02		22.751,02
Manaus - PMAS 2022-2025						
Cat.	Eixo	Programa/Projeto/Serviços	Fonte			Recursos (R\$)
			Federal	Estadual	Municipal	
Preparação	Gestão do SUAS	Gestão do trabalho do SUAS - Capacita SUAS	-	-	70.000,00	70.000,00
Prevenção e mitigação	Proteção Social Básica	Gestão dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)	-	-	600.000,00	600.000,00
	Proteção Social Especial	Gestão dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)	-	-	350.000,00	350.000,00
		*Serviços de proteção à violação de direitos e situações de calamidades públicas e emergência	-	-	300.000,00	300.000,00
	Gestão do SUAS	Vigilância Socioassistencial	-	20.000,00	25.000,00	45.000,00
Recuperação e resposta	Recursos financeiros dos Benefícios Eventuais	Benefícios eventuais	-	18.230,00	35.000.000,00	35.018.230,00
Parintins - PMAS 2018-2021						
Cat.	Eixo	Programa/Projeto/Serviços	Fonte			Recursos (R\$)
			Federal	Estadual	Municipal	
Recuperação e resposta	Benefícios Eventuais	*Fundo Municipal de Assistência Social Natalidade/Mortalidade/Vulnerabilidade temporária/Calamidade Pública	-	-	-	600.000,00
São Gabriel da Cachoeira - PMAS 2018-2021						
Cat.	Eixo	Programa/Projeto/Serviços	Fonte			Recursos (R\$)
			Federal	Estadual	Municipal	
Recuperação e resposta	Benefícios Eventuais	Serviços de benefícios eventuais		X		20.000,00

(conclusão)

São Gabriel da Cachoeira - PMAS 2022-2025						
Cat.	Eixo	Programa/Projeto/Serviços	Fonte			Recursos (R\$)
			Federal	Estadual	Municipal	
Recuperação e resposta	Benefícios Eventuais	Encargos com benefícios eventuais	-	X	X	232.920,00

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com dados extraídos de (Barreirinha, 2018; 2021b); (Coari, 2018; 2022); (Lábrea, 2018; 2021b); (Manicoré, 2018; 2021b); (Manaus, 2018; 2022); (Parintins, 2018); (São Gabriel da Cachoeira, 2018; 2021).

Nota explicativa: (*) ação que se relaciona diretamente com a GRD.

Nenhum município possui o estabelecimento de metas no campo orçamentário dos programas planejados e indicados na tabela 6. É preciso lembrar que a definição de metas é um indicador que possibilita avaliar o alcance ou não dos resultados projetados. Dito isto, observa-se que alguns municípios possuem em seu PMAS programas que se relacionam diretamente com os desastres (em destaque na cor azul), e outros que se relacionam indiretamente, mas indispensáveis nos momentos de crise.

Dentre os municípios explanados na tabela 6, apenas 2 possuem em seus planos programas na categoria da preparação: Manicoré (2018-2021 / 2022-2025), e Manaus (2018-2021 / 2022-2025) no eixo de gestão do SUAS, com o programa de gestão do trabalho do SUAS - Capacita SUAS. De acordo com Diretrizes para atuação da Política de Assistência Social em contexto de Emergência Socioassistencial (DPASES), é indispensável promover processos para formação intersetorial, por meio da oferta de ações de apoio técnico e ações de educação permanente (capacitação e formação), relacionadas aos temas de assistência social para o contexto de emergência (Brasil, 2021b). Portanto, o processo formativo contínuo dos profissionais que atuam nos serviços socioassistenciais visa tanto qualificar a atuação do SUAS em contextos de emergência socioassistencial, como facilitar a articulação com outras áreas/ políticas.

Apenas 4 municípios possuem em seu PMAS os serviços de situações de calamidade pública e emergência: Lábrea (2018-2021/ 2022-2025), Manicoré (2018-2021 / 2022-2025), Manaus (2018-2021 / 2022-25) e Parintins (2018-2021). Destes, Lábrea, Manicoré e Manaus preservaram esses serviços nos dois quadriênios, já Parintins só apresentou esse serviço no quadriênio (2018-2021). Conforme resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) n.º 109, de 11 de novembro de 2009, esses serviços integram o bloco da PSE de alta complexidade (Brasil, 2014). Logo, são atividades essenciais de proteção social durante o impacto, sobretudo, aos mais vulneráveis. Além disso, nos casos de ocorrência de desastres cuja intensidade seja de nível III e IV, é decretada situação de emergência ou estado de

calamidade pública (CEPED UFSC, 2014), o que exigirá a operacionalização destes tipos de serviços no município. Portanto, a ausência ou não continuidade deste programa nos municípios revela que no âmbito da assistência social, os municípios de Barreirinha, Careiro da Várzea, Coari e São Gabriel da Cachoeira não estão preparados para lidar com desastres, principalmente os de grande intensidade.

Todos os municípios apresentados na tabela 6 possuem em seu PMAS o programa de benefícios eventuais. Dentre eles, o município de Lábrea destaca-se por conter o programa denominado provisão suplementares e provisórias em virtude de nascimento, morte, situação de vulnerabilidade e de calamidade pública, que integra o bloco de benefícios eventuais. Segundo as Diretrizes para atuação da Política de Assistência Social em contexto de Emergência Socioassistencial (DPASES), o benefício eventual visa “assegurar, a dignidade e a reconstrução da autonomia familiar e pessoal, conforme as responsabilidades precípua das políticas de Assistência Social, da Defesa Civil, da Habitação, entre outras” (Brasil, 2021b, p. 110). Portanto, identificar o público prioritário para definição de procedimentos ágeis e seguros, evitando situações que tragam ou agravem riscos no contexto da emergência na oferta do benefício eventual é uma atividade primordial, e deve realizada na perspectiva do direito, livre de qualquer alusão a favor, ou caridade.

Os PMAS dos municípios de Lábrea (2018-2021 / 2022-2025), Manicoré (2018-2021 / 2022-2025), Manaus (2018-2021 / 2022-2025) indicam em seus planos a existência de Vigilância Socioassistencial. Ações de vigilância nos territórios auxiliam a produzir, sistematizar e analisar informações, sistematizando dados que nos levam a entender mais profundamente a realidade de desproteção vivenciada pelas famílias num território específico (Brasil, 2012b). Assim sendo, pactuar compromisso com o bloco de implantação e operacionalização da vigilância socioassistencial permitirá ao município continuar progredindo e aperfeiçoando a ação protetiva no âmbito da assistência social.

Diante do exposto, percebe-se uma baixa capacidade dos municípios em lidar com o gerenciamento de risco de desastres no âmbito da assistência, principalmente com eventos de grandes proporções. Este dado é preocupante, uma vez que vivenciamos a “era dos desastres ambientais” (Souza, 2024), portanto, é urgente que a administração pública e seus agentes sejam ágeis, eficientes e capazes de implementar políticas e programas de governo que entreguem melhores resultados para população, garantindo assim sua proteção.

3.3 DESAFIOS PARA EFETIVAÇÃO DA GESTÃO DE RISCO DE DESASTRES: recomendações preliminares voltadas para fortalecimento da resiliência e/ou mitigação destes eventos e seus efeitos.

Governadores, prefeitos e gestores públicos locais frequentemente enfrentam momentos de crise em decorrência de desastres, sejam eles de pequeno, médio ou alto impacto. As mudanças climáticas e os eventos climáticos extremos tendem a aumentar ainda mais a exposição das cidades às ameaças e riscos. Neste quadro, é imprescindível lembrar que o modo de produção capitalista vigente é o que mais causa danos ao meio ambiente (Foladori, 2001b), com o uso descontrolado dos recursos naturais, tendo como consequência o aumento de episódios calamitosos, que acabam exacerbando as vulnerabilidades sociais nos territórios.

Portanto, a tendência de aumento da frequência, da intensidade e da magnitude dos eventos extremos, a exemplo de secas, tempestades, deslizamentos e inundações, entre outros, evidencia a necessidade da adoção de uma política permanente de proteção e defesa civil, comprometida com a redução da vulnerabilidade daqueles que vivem em áreas de risco nas cidades e, também, deixa claro a necessidade de compreender as características multidimensionais dessa vulnerabilidade e risco social. Além disso, é essencial trilhar caminhos para a Redução de Risco de Desastres (RRD) e aumentar, conseqüentemente, a resiliência nas cidades (UNITED NATIONS, 2015), conforme prioridades estabelecidas no marco de Sendai.

Estratégias e políticas públicas podem ser desenvolvidas para atender esses aspectos, como parte de uma visão global para construir cidades com perfis mais resilientes e habitáveis. Sob este ponto de vista, o desenvolvimento de ações preventivas, de monitoramento, alerta e resposta aos desastres é imprescindível, e deve ser responsabilidade de todos os envolvidos (Poder Público, Sociedade Civil, Empresas Privadas e Movimentos Sociais). Portanto, a elaboração, atualização permanente e execução dos PPAs, planos diretores, planos de contingência e ações de proteção e defesa civil, entre outros instrumentos, são primordiais para o estabelecimento da gestão de risco de desastres (GRD).

Dito isto, analisaremos no quadro a seguir como está organizado o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil (PEPDEC) no Estado do Amazonas.

Quadro 19 - Ações de respostas do PEPDEC do estado do Amazonas

Amazonas - PEPDEC 2024			
Cat.	Eixo	Atividades específicas	Ações no período operacional (início e término)
Resposta	Gestão	No caso específico de medidas e ações emergenciais de resposta em situações críticas, o Departamento de Resposta da Defesa Civil do Amazonas organizará, planejará e executará as atividades necessárias de socorro, assistência à população atingida e reabilitação do cenário atingido. Devido aos problemas que são observados em situações críticas, é de suma importância que haja um sistema de coordenação e controle previamente padronizado, testado e treinado, que permita o melhor gerenciamento.	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar ou dispensar recursos adicionais; • Verificar a necessidade de implementar instalações e definir zonas de trabalho; • Verificar a necessidade de implementar funções para melhorar o gerenciamento; • Controlar a operação no posto de comando, registrando as informações que chegam e saem do comando; • Verificar a necessidade de implementar instalações e definir áreas de trabalho; • Verificar a necessidade de implementar funções do SCI para melhorar o gerenciamento; • Iniciar o controle da operação no posto de comando, registrando as informações que chegam e saem do comando; • Realizar uma avaliação da situação, verificando se as ações realizadas e em curso serão suficientes para lidar com a situação; • Preencher os formulários pré-estabelecidos com a finalidade de registrar as atividades realizadas em andamento, objetivando consolidar as informações e facilitar o uso dessas para as etapas seguintes, com as informações: 1- Formular croqui e checar situação inicial; 2- Estipular objetivos da resposta inicial; 3- Disponibilizar organograma da estrutura organizacional de resposta; 4- Elencar recursos operacionais e logísticos envolvidos. • Em caso de múltiplos incidentes em que mais de um posto de comando seja necessário, poderá ser estabelecido um comando de área, com as finalidades que seguem: 1- Priorizar o uso de recursos críticos entre os vários incidentes; 2- Estabelecer contato com os comandantes de incidente, com as outras agências e com os órgãos envolvidos; 3- Assegurar que a organização e as tarefas estabelecidas pelos comandantes de incidentes estejam adequadas; 4- Coordenar a desmobilização de recursos designados para mais de um incidente; 5- Coordenar o envolvimento de agências diversas considerando políticas, prioridades e estratégias.

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com dados extraídos de (Amazonas, 2024a).

Ao explorar o quadro 19, percebemos que as ações operacionais planejadas alinham-se às diretrizes do ciclo da defesa civil no Brasil, principalmente no que diz respeito aos procedimentos imediatos de salvamento, primeiros socorros e assistência à população atingida (Brasil, 2012a; CEPED UFSC, 2015). Nota-se pelo conteúdo exposto que o objetivo do plano é proteger a vida e reduzir danos e perdas materiais, entretanto, não foi identificada em seu escopo dotação orçamentária para execução das ações detalhadas no quadro acima.

Ressalta-se que, em nível estadual, este Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil (PEPDEC) é o primeiro plano considerado oficial, elaborado pela Secretaria de Estado de Proteção e Defesa Civil do Amazonas (criada recentemente pela Lei 7056/24). No entanto, o instrumento só tomou forma após promulgação da Lei n.º 14.750, de 12 de dezembro de 2023, que passou a obrigar estados e municípios a instituírem planos de contingência de proteção e defesa civil, sendo estes, submetido à avaliação e a prestação de contas anuais por meio de

audiência pública com ampla divulgação, e atualizado anualmente (Brasil, 2023b). Esta configuração nos leva a refletir que, em âmbito nacional e local, as legislações só avançam por força de dispositivo legal, reforçando a cultura de não risco existente no Brasil.

A seguir, examinaremos os planos de contingências (PLACON) dos municípios selecionados na pesquisa, com exceção do município de São Gabriel da Cachoeira que não disponibilizou o plano.

Quadro 20 - Ações de respostas indetificadas no PLACON dos municípios da pesquisa

(continua)

Cat.	Risco de desastres	Ações gerais		(R\$)
Resposta	PLANCON 2024 - Barreirinha			
	Inundação; Estiagem; Deslizamento de solo	Estruturação da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil (COMPDEC); Capacitação dos membros da COMPDEC; Acesso do sistema S2ID; Elaboração e atualização do PLANCON; Recursos materiais para ajuda humanitária; Mapeamento das áreas de risco; Execução de obras de mitigação; Monitoramento das áreas de risco diário; Divulgação de dados; Conscientização da população.		-
	PLANCON 2019 - Careiro da Várzea			
	Alagamentos ou inundações	Monitoramento; Alerta; Alarme e Resposta; Ações de socorro; Ajuda Humanitária; Reabilitação de cenários.		82.500,00
	PLANCON 2024 - Coari			
	Inundação; Enxurradas; Alagamentos; Chuvas intensas; Vendaval; Estiagem	Estruturação da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil (COMPDEC); Capacitação dos membros da COMPDEC; Acesso do sistema S2ID; Elaboração e atualização do PLANCON; Recursos materiais para ajuda humanitária; Mapeamento das áreas de risco; Execução de obras de mitigação; Monitoramento das áreas de risco diário; Divulgação de dados; Conscientização da população.		-
	PLANCON 2024 - Lábrea			
	Alagamentos ou inundações	Monitoramento; Alerta; Alarme e Resposta; Ações de socorro; Ajuda Humanitária; Reabilitação de cenários.		37.000,00
	PLANCON 2024 - Manaus			
	Chuvas intensas; Cheias; Estiagem; Incêndio	Medidas preventivas: Preparação pessoal; Transporte; Equipamentos e materiais; Meios de comunicação para emprego na execução de serviços assistenciais e de socorro; Plano de operação; Plano de chamada de cada setor envolvido.	Medidas de Resposta: Coordenação das ações de socorro, assistência e reabilitação das áreas; Atendimento aos feridos; Avaliação, análise, interdição e isolamento da área afetada pelo desastre; Ativação de abrigos provisórios para famílias desabrigadas; Apoio para transporte dos afetados tanto para abrigos quanto para casa de parentes e amigos; Cadastramento de afetados; Acionamento dos órgãos assistenciais para apoiar as famílias.	Medidas de recuperação: Avaliação dos danos e prejuízos, em conjunto com outros órgãos, visando à definição de medidas estruturais e não estruturais para restabelecer a normalidade; Acompanhamento e direcionamento dos órgãos do município às famílias; Articulação com órgãos governamentais para viabilização de moradias definitivas para as famílias atingidas, caso a área não seja suscetível à recuperação.

(conclusão)

PLANCON 2019 - Manicoré		
Alagamentos ou inundações	Monitoramento; Alerta; Alarme e Resposta; Ações de socorro; Ajuda Humanitária; Reabilitação de cenários.	100.000,00
PLANCON 2024 - Parintins		
Estiagem, Inundação, Chuvas intensas, Erosão da Margem Fluvial	Estruturação da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC); Capacitação dos membros da COMPDEC; Acesso do sistema S2ID; Elaboração e atualização do PLANCON; Recursos materiais para ajuda humanitária; Mapeamento das áreas de risco; Execução de obras de mitigação; Monitoramento das áreas de risco diário; Divulgação de dados; Conscientização da população.	-

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com dados extraídos de (Barreirinha, 2021b); (Careiro da Várzea, 2019); (Coari, 2024); (Lábrea, 2024); (Manaus, 2024); (Manicoré, 2019); (Parintins, 2024).

Ao examinar os documentos que originaram o quadro 20, percebeu-se que todos os municípios identificaram os cenários de risco que mais afetam seus territórios e estabeleceram ações gerais de prevenção, mitigação e preparação. A identificação e reconhecimento do grau de risco efetivo em cada região é o que possibilita a definição de medidas mais adequadas de prevenção a desastres, e também, o estabelecimento de providências (ou pelo menos deveria) para reduzir riscos e planejar o reassentamento de pessoas localizadas em áreas onde o risco não possa ser controlado. Também é possível verificar que apenas 3 municípios possuem indicativos financeiros em seu PLANCON para os casos de decretação da situação de emergência, o que nos leva a perguntar: e os demais municípios, como podem acionar o PLANCON na ocorrência de desastre sem recursos financeiros disponíveis?

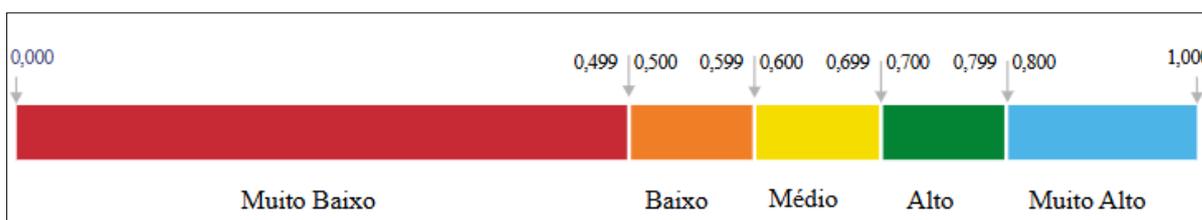
Observa-se que Barreirinha, Coari e Parintins ainda caminham para a estruturação da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil. É importante ressaltar que, de acordo com a legislação vigente no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), os municípios não são obrigados a criar um órgão de defesa civil local (Brasil, 2012), porém, aqueles que não possuem um órgão de proteção e defesa civil legalmente instituída, ao serem acometidos por desastres, certamente enfrentarão sérias dificuldades para obter recursos financeiros de reabilitação e recuperação das áreas afetadas, pois a atual legislação federal obriga que se tenha um órgão de defesa civil para o recebimento de tais recursos. Ademais, é certo afirmar que ações permanentes de proteção e defesa civil são elementos centrais para a redução de risco de desastres (RRD), sendo esta assertiva, uma das metas globais estabelecidas no marco de Sendai.

Além disso, as vulnerabilidades sociais também devem ser um aspecto a ser visto com mais atenção pelos governantes. Isto porque as consequências de um desastre estão sempre relacionadas às vulnerabilidades pré-existentes do lugar atingido. Por exemplo, podemos citar as ocupações à margem dos rios, expondo a população local a inundação e deslizamentos de

terras. No estado do Amazonas esse cenário não é diferente, pelo contrário, cotidianamente comunidades são expostas a uma grande variedade de ameaças, sobretudo aquelas mais distantes da capital e dos grandes centros urbanos, e que normalmente dispõem de pouca proteção social e cuja renda e meios de subsistência proporcionam uma capacidade limitada para autoproteção.

Neste sentido, a utilização do Índice do Desenvolvimento Municipal (IDHM) tem sido utilizada em estudos científicos com foco nos desastres como forma de mensurar as capacidades de reação das comunidades na ocorrência de desastres. De acordo com o Atlas Desenvolvimento Humano do Brasil (AtlasBR, 2025) o IDHM captura indicadores de qualidade da vida humana, baseada em três dimensões: 1 - longevidade (vida longa e saudável); 2 - educação (acesso ao conhecimento); e 3 - renda (padrão de vida), o que permite qualificar e ampliar a análise do desenvolvimento humano nos municípios. O IDHM é um número que varia entre 0,000 e 1,000. Quanto mais próximo de 1,000, maior o desenvolvimento humano da região, a leitura é realizada conforme a figura a seguir:

Figura 35 - Indicador do Índice de Desenvolvimento Humano no Município



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil (AtlasBR, 2025).

Ante o exposto, a seguir analisaremos o IDHM dos municípios que compõem essa pesquisa, observe o quadro a seguir:

Tabela 7 - IDHM dos municípios da pesquisa

Município	Área territorial	População	IDHM
Barreirinha	5.751,765 km ²	31.051	0,574*
Careiro da Várzea	2.627,474 km ²	19.637	0,568*
Coari	57.970,768 km ²	70.616	0,586*
Lábrea	68.262,680 km ²	45.448	0,531*
Manicoré	48.315,038 km ²	53.914	0,582*
Manaus	11.401,092 km ²	2.063.689	0,737*
Parintins	5.956,047 km ²	96.372	0,658*
São Gabriel da Cachoeira	109.192,562 km ²	51.795	0,609*

Fonte: Elaborado pelo autor (Mendonça, 2025), com dados extraídos (IBGE, 2023b).

(*) os indicadores do IDHM correspondem ao senso de 2010, embora tenha ocorrido o senso de 2022 os dados ainda não foram atualizados.

Nota-se pelos indicadores exibidos no quadro acima que somente Manaus possui um alto IDHM. Parintins e São Gabriel da Cachoeira possuem um índice considerado médio, e os demais municípios apresentam o IDHM baixo. Diante desse cenário, podemos inferir que a Capital Manaus tem maior capacidade comunitária para resistir a desastres e eventos extremos. A análise da leitura das faixas do desenvolvimento humano no estado do Amazonas explicita situações de desigualdade e iniquidade. Este dado denota que os municípios de IDHM mais baixos são mais vulneráveis, portanto mais suscetíveis a desastres, são locais cujas condições habitacionais são mais precárias e distantes das regiões metropolitanas.

Portanto, há muitas razões para os gestores públicos desenvolverem estratégias que priorizem a resiliência nos municípios como parte de sua agenda política, e com comprometimento com a sustentabilidade. Para os líderes de governos locais, a redução de risco de desastres (RRD) pode ser a oportunidade de melhorar as condições ambientais, sociais e econômicas, incluindo o combate às futuras variações climáticas, contribuindo assim, para a prosperidade das comunidades, tornando-as mais seguras que antes, alinhando-se com a prioridade do marco de Sendai que pressupõe a compreensão do risco de desastres (UNITED NATIONS, 2015).

Desse modo, os Municípios precisam dispor de infraestrutura de recursos materiais, financeiros e humanos, que devem ser informados, treinados, capacitados e orientados para executar as ações de proteção e defesa civil por tempo integral, visto que, o desastre não escolhe dia nem hora para acontecer. Neste sentido, o investimento com ações de resiliência nos municípios deve ser visto como oportunidade, caso contrário, podem acarretar sérios problemas econômicos, sociais e ambientais. Assim, a redução de riscos deve ser parte integral do desenvolvimento local.

Mas, qual a vantagem de se construir cidades resilientes? Elencamos aqui algumas proposições baseadas nas leituras e conteúdos debatidos até aqui: (1) É um local onde os desastres são minimizados porque possui infraestrutura adequada e seguem padrões de segurança de construção civil; (2) Possui um governo que investe nas capacidades da gestão municipal antes, durante e após impacto de desastre; (3) O poder público e populações locais compreendem os riscos; (4) É um local onde há participação popular nas decisões e planejamentos públicos; (5) Preocupa-se em antevê o risco e mitigar o impacto dos desastres; (6) Possui uma resiliência comunitária para minimizar danos físicos, sociais e ambientais decorrentes de eventos extremos. (7) É qualificado para estabelecer estratégias imediatas de reconstrução e restabelecimento de serviços essenciais.

Ademais, os governantes locais precisam adequar os municípios com os artigos

instituídos pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Brasil, 2012), que estimulam o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização, além de combater a ocupação de áreas vulneráveis e de risco, promovendo a realocação da população residente nesses locais e estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro.

Portanto, compreende-se que a Gestão de Risco de Desastres (GRD) se inicia com a prevenção e mitigação, contudo, o trabalho de prevenção nem sempre irá excluir definitivamente todas as ocorrências dos desastres. Por esse motivo, a defesa civil local deve utilizar outras alternativas de ação voltadas para a população, sendo prioritárias as ações de orientação e conscientização. Assim, a gestão de risco só será possível quando todos assumirem compromisso com a causa, o que requer construir uma cultura de segurança e de resiliência, através do conhecimento, da inovação e da educação (EIRD, 2016). Cada um de nós, em nosso cotidiano, tem a obrigação de exercer atitudes que reduzam os riscos e as vulnerabilidades. Essa postura é indispensável para que a Gestão de Risco de Desastres (GRD) se torne uma ação de gestão efetiva em nossa sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de tudo, é relevante pontuar algumas dificuldades enfrentadas para obtenção de alguns documentos de planejamento que integraram esta pesquisa. Tivemos alguns impasses quanto ao acesso dos planos da administração pública. Apesar da Lei de Acesso à Informação (LAI), que assegura que as informações devem ser de domínio público, verifica-se que alguns órgãos/secretarias possuem certa resistência em permitir o acesso a documentos que não podem ser encontrados em sua respectiva *home page*, principalmente em relação aos municípios. Essas circunstâncias são exacerbadas em período eleitoral, momento em que ocorre a “dança das cadeiras” dentro das repartições públicas. Em alguns municípios, os gestores informaram a ausência do documento ou mesmo histórico, e outros, reverberaram não saber onde localizar. Portanto, manifesto aqui minha insatisfação como pesquisador e cidadão na obtenção de alguns planos da administração pública, ao mesmo tempo, proponho que os agentes públicos ultrapassem a cultura do segredo, e apropriação pessoal instaurada no âmbito das repartições. Apesar disso, cabe destacar que a impossibilidade de acesso a alguns documentos não comprometeu a realização deste estudo.

Dito isto, é indiscutível que, nos últimos anos, o mundo tem enfrentado um aumento significativo na ocorrência de desastres, e o Brasil não está à parte deste cenário. As causas vão desde as mudanças climáticas e abrangem os processos sociais, econômicos e culturais. Contudo, é possível apontar que o modo de produção capitalista é o principal fator que leva à construção e intensificação dos processos de desastres, e das desigualdades sociais. Constatou-se que nos municípios do estado do Amazonas os desastres relacionados à dinâmica das águas são responsáveis pelo maior número de eventos extremos na região, por conseguinte, impactam significativamente o meio ambiente, a população e economia local.

Ao retratar as “diversas Amazônias”, ficou evidente que a Amazônia foi, e, ainda é, refém daquilo que ela tem de mais precioso, que é sua biodiversidade e abundância em recursos biológicos, hídricos e minerais e, conseqüentemente, alvo da expansão predatória do capitalismo sob o discurso de colonizar “os vazios geográficos” e alavancar o “progresso” e “desenvolvimento”. Evidenciou-se nesta pesquisa que o desmatamento e as queimadas engendram as mudanças climáticas, estão entre as principais causas da alteração dos processos hidrológicos dos rios da Amazônia, levando a episódios de cheias e secas cada vez mais severas.

No que se refere à busca de soluções inovadoras de preparação, prevenção, mitigação, recuperação e resposta por meio da Gestão de Risco de Desastres (GRD), observou-se que

várias conferências foram realizadas em âmbito nacional e internacional com o intuito de estabelecer prioridades e metas para redução de riscos. O Marco de Sendai representa o último acordo global que foi firmado em 2015 com vistas a Redução de Risco de Desastres (RRD) e suas consequências até 2030. Contudo, a falta de recursos financeiros e técnicos, a complexidade dos processos de gestão, além da dificuldade em integrar diferentes setores são elementos que dificultam a implementação de prioridades e metas estabelecidas.

O Estado do Amazonas, a exemplo do resto do mundo, também enfrenta desafios para implementar diretrizes e iniciativas voltadas à preparação, prevenção, mitigação, resposta e recuperação a desastres, principalmente em virtude de sua extensão territorial, além do fator amazônico que dificultam ações nas cidades mais longínquas, sobretudo nos períodos de grandes estiagem e secas. Apesar do compromisso global em priorizar e implementar as metas do Marco de Sendai para RRD, seus avanços não desafiaram concretamente o modelo econômico hegemônico, que continua a exaurir a natureza e oprimir os mais vulneráveis.

Em relação à análise dos instrumentos de planejamento estadual voltado para GRD no estado do Amazonas constatou-se a existência de ação/projeto/atividade, entretanto, ficou notório a descontinuidade e desfinanciamento das iniciativas. No âmbito dos municípios pesquisados, no campo da preparação, verificou-se que 4 de 8 municípios possuem ação/projeto/atividade relacionado a desastre, já nas categorias prevenção e mitigação, recuperação e resposta o número foi bem menor, em ambas categorias foram identificadas apenas duas ação/projeto/atividade correlacionada a desastre. Ao examinar os programas da assistência social voltado para gestão de risco no Amazonas, identificou-se que apenas 4 dos 8 municípios selecionados possuem os serviços de situação de calamidade pública e emergência, o que evidencia a baixa capacidade dos municípios em lidar com o gerenciamento de risco de desastre no âmbito da assistência social.

Enfim, a colaboração entre os entes estaduais e municipais é fundamental para enfrentar os desafios impostos pelas ocorrências de desastres, mudanças climáticas e a vulnerabilidade dos municípios do estado do Amazonas. É urgente que se integre as ações de GRD às amplas políticas de desenvolvimento socioeconômico, tais como programas de habitação, planejamento e expansão urbana, investimentos em infraestruturas, ampliação e manutenção dos equipamentos da assistência social básica, média e de alta complexidade, por meio de transferência de renda, entre outras iniciativas. Adicionalmente, há real oportunidade em se repensar processos de recuperação segundo a ótica de reconstrução com melhoria – expressa no marco de Sendai – para assegurar que erros do passado não sejam repetidos, gerados ou mantidos os níveis de riscos de desastres observados atualmente.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; MARIN, Rosa Acevedo. **Campanhas de desterritorialização na Amazônia: o agronegócio e a reestruturação do mercado de terras.** In: BOLLE, Willi; CASTRO, Edna; VEJMEKKA, Marcel (Orgs.). *Amazônia: região universal e teatro do mundo.* São Paulo: Globo, 2010.

Amazonas (Estado). Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. **Lei nº 7.056, de setembro de 2024.** Amazonas, 2024b. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2024/13421/7056.pdf>. Acesso em: 04 fev. de 2024.

AMAZONAS (Estado). **Decreto nº 17.734, de 20 de março de 1997.** Institui os Conselhos Sub Regionais de desenvolvimento do Estado do Amazonas e dá outras providências. Diário Oficial do Amazonas. AM: 1997. Disponível em: <https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/diariooficial/consultaPublica.do;jsessionid=EE370155B80311E744A36742E1A64B02>. Acesso em: 19 jun. 2024.

AMAZONAS (Estado). Lei nº 4.268, de 15 de dezembro de 2015. Plano Plurianual PPA 2016-2019. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Ano CXXII, nº 33.184, p.1-46, 2015.

AMAZONAS (Estado). Lei nº 4.410, de 29 de dezembro de 2016. **Plano Plurianual PPA 2016-2019.** 1ª rev. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Ano CXXIII, nº 33.432 p.1-26, 2016a.

AMAZONAS (Estado). Lei nº 4.531, de 28 de dezembro de 2017. **Plano Plurianual PPA 2016-2019.** 2ª rev. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Ano CXXIV, nº 33.672 p.1-23, 2017.

AMAZONAS (Estado). Lei nº 4.744, de 31 de dezembro de 2018. **Plano Plurianual PPA 2016-2019.** 3ª rev. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Ano CXXIV, nº 33.910, p.1-59, 2018.

AMAZONAS (Estado). Lei nº 5.055, de 27 de dezembro de 2019. **Plano Plurianual PPA 2020-2023.** Diário Oficial do Estado do Amazonas, Ano CXXVI, nº 34.152, p.1-87, 2019.

AMAZONAS (Estado). Lei nº 5.523, de 06 de julho de 2021. **Plano Plurianual PPA 2020-2023.** 1ª rev. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Ano CXXVIII, nº 34.537, p.1-86, 2021a.

AMAZONAS (Estado). Lei nº 6.139, de 27 de dezembro de 2022. **Plano Plurianual PPA 2020-2023.** 3ª rev. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Ano CXXX, nº 34.892, p.1-114, 2022.

AMAZONAS (Estado). Secretaria de Assistência Social – SEAS. **Plano Estadual de Assistência Social PEAS 2020 – 2023.** Manaus: AM, p. 1-319, 2020b.

AMAZONAS (Estado). Secretaria de Assistência Social – SEAS. **Plano Estadual de Assistência Social PEAS 2016 – 2019.** Manaus: AM, p. 1-376, 2016b.

AMAZONAS (Estado). Secretaria de Assistência Social. **Diagnóstico Socioterritorial do**

Amazonas. Manaus: AM, p.1-246, 2020a.

AMAZONAS (Estado). Secretaria de Defesa Civil do Estado do Amazonas. **Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil – PEPDEC.** Manaus: AM, p 1-80, 2024a.

AMAZONAS (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação. **Orientações para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) do Amazonas 2024-2027.** Manaus: AM, p. 1-22, 2023.

AMAZONAS (Estado). Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação – SEDECTI. **Plano Plurianual PPA 2020-2023.** 2ª rev. Manaus: AM, p.1-305, 2021b.

ARAÚJO, Aline Gabriela Silveira. **Morfodinâmica fluvial do rio Amazonas entre a ilha do careiro e a costa do varre vento - AM.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Amazonas - UFAM. Amazonas, p.130. 2018.

ATLASBR. Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil. **IDHM.** Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/acervo/atlas>. Acesso em: 11 mar. 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social:** intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras, 2007.

BARREIRINHA (Município). Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil. **Plano de Contigência PLANCON-2024.** Barreirinha: AM, p. 1-57, 2021b.

BARREIRINHA (Município). Prefeitura Municipal de Barreirinha – AM. **Plano Plurianual PPA 2018-2021.** Barreirinha:AM, p.1-25, 2017.

BARREIRINHA (Município). Prefeitura Municipal de Barreirinha – AM. **Plano Plurianual PPA 2022-2025.** Barreirinha:AM, p.1-108, 2021a.

BARREIRINHA (Município). Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social PMAS 2018-2021.** Barreirinha: AM, p. 1-64, 2018.

BARREIRINHA (Município). Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social PMAS 2022-2025.** Barreirinha: AM, p. 1-57, 2021b.

BARRETO, João Marcelo. **Introdução à Administração.** Salvador: UFBA, 2017.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington:** a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo, 1994. Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Consenso%20de%20Washington.pdf>. Acesso em: 08 de mai. 2024.

BECKER, Bertha K. **Ciência, tecnologia e inovação:** condição do desenvolvimento sustentável da Amazônia. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. 2010. p. 91-106. Disponível em:

https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/924/3/_56_artigo_bertha_becker.pdf. Acesso em: 2 abr. 2024.

BNC. Brasil Norte Comunicação. **Lábrea, no Amazonas, lidera ranking de desmatamento na Amazônia**. BNC, 2023. Disponível em: <https://bncamazonas.com.br/municipios/labrea-no-am-lidera-ranking-de-desmatamento-na-amazonia/>. Acesso em: 09 mai. 2024.

BNC. Brasil Norte Comunicação. **Manaus é a terceira cidade e primeira capital do país em poluição do ar**. BNC, 2024. Disponível em: <https://bncamazonas.com.br/municipios/manaus-e-terceira-cidade-e-primeira-capital-do-pais-em-poluicao-do-ar/>. Acesso em: 14 mai. 2024.

BONEZZI, C. A.; PEDRAÇA, L. L. O. **A nova administração pública**: reflexão sobre o papel do Servidor Público do Estado do Paraná. 2008. 42 f. Monografia (Especialização) – Programa de Pós-Graduação em Formulação e Gestão de Políticas Públicas, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2008.

BRASIL. **Almanaque do Planejamento**: para entender e participar. Brasília: SGPR, MP. 2013. 27 p. Disponível em: https://issuu.com/secretariageralpr/docs/121107_almanaque_do_planejamento. Acesso em: 24 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 08 mar. 2025.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: DF, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm#:~:text=%C2%A7%201o%20Toda%20as,e%20nas%20de%20cr%C3%A9dito%20adicional. Acesso em 04 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Dispõe sobre o sistema nacional de proteção e defesa civil [...]. Brasília: DF, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm. Acesso em 02 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial**. Brasília: DF, p.1-174, 2021b.

BRASIL. Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. **Como se organiza a Defesa Civil no Brasil**. Brasília: DF, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protECAo-e-defesa-civil/sinpdec/como-se-organiza>. Acesso em 25 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Secretária de Proteção e Defesa Civil. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil. **Atlas Digital de Desastres no Brasil**. Brasília: MIDR, 2023a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Emergências no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – O que fazer?**. Brasília: DF, p. 1-40, 2023b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004**. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em 08. Mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Reimpressão, Brasília, DF: 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica – NOB SUAS**. Brasília: DF, p. 1-64, 2012b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Histórico ODS**. Brasília: DF, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/informacoes-ambientais/historico-ods>. Acesso em: 09 fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Amazônia**. Brasília: DF, 2015. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biomas/amaz%C3%B4nia.html#:~:text=A%20Amaz%C3%B4nia%20%C3%A9%20quase%20m%C3%ADtica,Os%20n%C3%BAmeros%20s%C3%A3o%20igualmente%20monumentais>. Acesso em: 30 abr. de 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. PBMC – Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. **Impacto, vulnerabilidade e adaptação das cidades costeiras brasileiras às mudanças climáticas: Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas**. Rio de Janeiro: PBMC, COPPE – UFRJ, 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **UNFCCC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Brasília: DF, 1992. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas.html>. Acesso em: 02 fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento de Orçamento. **Plano Plurianual**. Brasília: DF, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento>. Acesso em 01 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Conheça 23 Patrimônios da Humanidade que ficam no Brasil**. Brasília: DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/secretaria-especial-da-cultura/assuntos/noticias/conheca-23-patrimonios-da-humanidade-que-ficam-no-brasil>. Acesso em: 10 abr. de 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil**. Brasília: Revista do Serviço Público, ano 49, n. 1, janeiro-março 1998: 5-42. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf. Acesso em 12 jun. 2024.

BRINGEL, Breno; SVAMPA, Maristella. **Do Consenso das Commodities” ao “Consenso**

da Descarbonização. São Paulo. Neuva Sociedad, 2023. Disponível em: <https://editoraelefante.com.br/do-consenso-das-commodities-ao-consenso-da-descarbonizacao/#:~:text=O%20%E2%80%9CConsenso%20das%20Commodities%E2%80%9D%20foi,fechar%20a%20possibilidade%20de%20alternativas>. Acesso em: 08 mai. 2024.

BUNKER, Stephen. **Underdeveloping the Amazon: extraction, unequal exchange and the failure of the modern state.** Chicago: University of Chicago Press, 1988.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n.1, p. 153-193, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique; MÜLLER, Geraldo. **Amazônia: expansão do capitalismo.** Rio de Janeiro: Cebrap, 2008.

CAREIRO DA VÁRZEA (Município). Prefeitura Municipal de Careiro da Várzea – AM. **Plano Plurianual PPA 2018-2021.** Careiro da Várzea: AM, p.1-70, 2017.

CAREIRO DA VÁRZEA (Município). Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e Direitos Humanos. **Plano Municipal de Assistência Social PMAS 2018-2021.** Careiro da Várzea: AM, p.1-49, 2018.

CAREIRO DA VÁRZEA (Município). Secretaria Municipal de Proteção e Defesa Civil. **Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil PLANCON-2019.** Careiro da Várzea: AM, p.1-9, 2019.

CAREIRO DA VÁRZEA (Município). Prefeitura Municipal de Careiro da Várzea – AM. **Plano Plurianual PPA 2022-2025.** Careiro da Várzea: AM, p.1-26, 2021a.

CAREIRO DA VÁRZEA (Município). Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e Direitos Humanos. **Plano Municipal de Assistência Social PMAS 2022-2025.** Careiro da Várzea: AM, p.1-79, 2021b.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; VEIGA, Laura. **O conceito de inclusão, dimensões e indicadores.** Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social, jun. 2004.

CARVALHO, Hernani de. **No mundo maravilhoso do folclore.** Rio de Janeiro: Tipografia Batista de Souza, 1966.

CASTRO, Antonio Luiz Coimbra. **Manual de planejamento em defesa civil.** v.1. Brasília: Ministério da Integração Nacional/Departamento de Defesa Civil, 1999.

CEPED UFSC. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Universidade Federal de Santa Catarina. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais: 1991 a 2012.** 2ª ed. rev. ampl. – Florianópolis: CEPED UFSC, 2013.

CEPED UFSC. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Universidade Federal de Santa Catarina. **Considerações sobre o manual de Planejamento em Defesa Civil.** Florianópolis: CEPED UFSC, 2014.

CEPED UFSC. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Universidade Federal de Santa Catarina. **Capacitação Básica em Defesa Civil**. 6ª ed. Florianópolis: CEPED UFSC, 2015.

CHAVES, Maria do Perpetuo Socorro Rodrigues. **Sustentabilidade das práticas de economia da cultura dos moradores do Puraquequara em Manaus-AM**. Projeto de Pesquisa Bolsa Produtividade (CNPq), 2021. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <https://www.bionorte.org.br/bionorte/ppg-numeros-producao.html?idp=162469> . Acesso em: 02 abr. 2024.

CHAVES, Maria do Perpetuo Socorro Rodrigues; RODRIGUES, Débora Cristina Bandeira. **Desenvolvimento Sustentável: limites e perspectivas no debate contemporâneo**. Revista Interações, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Princípios da administração**. O essencial em teoria geral da administração. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. **Danos e prejuízos causados por desastres no Brasil entre 2013 e 2023**. Estudo Técnico. Brasília: CNM, mar. 2023. Disponível em: https://www.cnm.org.br/storage/biblioteca/2022/Estudos_tecnicos/202204_ET_DEF_Danos_Prejuizos_Causados_Desastres2023.pdf?t=1697462457. Acesso em: 07 dez. 2023.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. **Municípios Amazonenses são afetados por forte estiagem**. Comunicação. Brasília: CNM, fev. 2016. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/municipios-amazonenses-sao-afetados-por-forte-estiagem>. Acesso em: 07 ago. 2024.

CNUMAD. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CNUMAD. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Agenda 21**. Brasília: Coordenação de Publicações da Camada dos Deputados, 1995.

COARI (Município). Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil. **Plano Contigência PLANCON-2024**. Coari: AM, p. 1-18, 2024.

COARI (Município). Prefeitura Municipal de Coari. **Plano Plurianual PPA 2018-2021**. Coari: AM, p. 1-228, 2017.

COARI (Município). Prefeitura Municipal de Coari. **Plano Plurianual PPA 2022-2025**. Coari: AM, p. 1-261, 2021.

COARI (Município). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Trabalho, Emprego e Renda. **Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021**. Coari: AM, p. 1-137, 2018.

COARI (Município). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. **Plano Municipal de Assistência Social 2022-2025**. Coari: AM, p. 1-48, 2022.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Seca no Amazonas: estiagem já afeta mais de 630 mil pessoas. Diário de Pernambuco, 2023. Disponível em:

<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/brasil/2023/10/seca-no-amazonas-estiagem-ja-afeta-mais-de-630-mil-pessoas.html>. Acesso em: 09 mai. 2024.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. **O mito moderno da natureza intocada**. 6ª ed. ampliada - São Paulo: Hucitec: Nupaub-USP/CEC, 2008.

DNIT. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte. **Mapas Multimodais: Amazonas**. 2023. Disponível em: www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/dnit-geo/mapas-multimodais/mapas-2023/am.pdf. Acesso em 19 jun. 2024.

DOUROJEANNI, Marc J.; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. **Biodiversidade a hora decisiva**. Curitiba: UFPR, 2001.

DPU. Defensoria Pública da União. **Manual de atuação em contexto de calamidade e emergências**. Brasília: DF, p. 1-40, 2022.

DRUCKER, Peter. **Sociedade pós Capitalista**. Trad. Nivaldo Montigelli Jr. São Paulo: Pioneira, 1993.

DUTRA, Adriana Soares. **Gestão de desastres e serviço social: o trabalho de assistentes sociais junto aos órgãos municipais de proteção e defesa civil**. 2ª ed. Curitiba: Appris, 2021.

EIRD. Estratégia Internacional para Redução de Risco de Desastres. **Marco de Ação de Hyogo 2005-2015: Aumento da resiliência das nações e das comunidades frente aos desastres**. EIRD, 2016.

EIRD. Estratégia Internacional para Redução de Risco de Desastres. **Terminologia sobre redução de risco de desastres**. EIRD, 2004. Disponível em: <https://www.eird.org/americas/index-eng.html>. Acesso em: 18 jan. 2024.

FEARNSIDE, Philip Martin. O cultivo da soja como ameaça para o meio ambiente na Amazônia brasileira. p. 281-324. In: L.C. Forline, R.S.S. Murrieta and I.C.G. Vieira (eds.) **Amazônia além dos 500 Anos**. Belém, PA: Museu Paraense Emílio Goeldi, 2006.

FILIZOLA, N. P.; SILVA, A. V. da; SANTOS, A. M. C. dos; OLIVEIRA, M. A. **Cheias e secas na Amazônia: Breve abordagem de um contraste na maior bacia hidrográfica do globo**. In: T&C Amazônia, v. 9, p. 42-49, 2006.

FOLADORI, G. **Limites do desenvolvimento sustentável**. (Trad. Marise Manoel). Editora da Unicamp : Imprensa Oficial. Campinas, São Paulo, 2001b.

FOLADORI, G. **O metabolismo com a natureza**. (Trad. Marise Manoel). Crítica Marxista, São Paulo, n.12, p.105-117, 2001a.

FOSTER, John Bellamy. **The Vulnerable Planet: a short economic history of the environment**. Nova York: Monthly Review Press, 1994.

FOSTER, John Bellamy. **A ecologia de Marx: materialismo e natureza** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Definindo gestão social. In: Silva, Jeová Torres. et al. (Orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

GARCIA-COSTA, V. (Coord.). **História y desastre em América Latina**. Puerto Rico: La Red de Estudios Sociales em Prevención de Desastres em América Latina, 1996.

GOLDEMBERG, J.; BARBOSA, L. M. **A legislação ambiental no Brasil e em São Paulo**. Revista Eco 21, Rio de Janeiro, n.96, nov. 2004. Disponível em: https://eco21.eco.br/?s=legisla%C3%A7%C3%A3o+ambiental&post_type=post. Acesso em: 14 nov. 2023.

GOODLAND, Robert. Sustentabilidade ambiental: comer melhor e matar menos. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 4ª ed. São Paulo: Cortes, 2002.

GUERRA, Antonio Texeira; GUERRA, Antonio José Texeira. **Novo Dicionário Geológico-Geomorfológico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

HAMDAN, Ana Amélia. **Rio Negro vive seca histórica, e São Gabriel da Cachoeira corre risco de apagão**. Instituto Socioambiental - ISA: 19 out. 2023. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/rio-negro-vive-seca-historica-e-sao-gabriel-da-cachoeira-corre-risco-de>. Acesso: em 07 ago. 2024.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.
HOUAISS, A.; VILLAR, M. de S.; FRANCO, F. M. de M. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

IANNI, Otávio. **A questão Social**. Revista USP. 1989. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25490/27236> . Acesso em: 12 jan. 2023.

IBF. Instituto Brasileiro de Florestas. **Bioma Amazônico**. Londrina: PR, 2020. Disponível em: <https://www.ibflorestas.org.br/bioma-amazonico>. Acesso em: 30 abr. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil - **Amazonas: panorama**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/panorama>. Acesso em: 22 jan. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2022. **Brasil tem 1,7 milhão de indígenas e mais da metade deles vive na Amazônia Legal**. Agência IBGE notícias: Brasil, 2023a. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37565-brasil-tem-1-7-milhao-de-indigenas-e-mais-da-metade-deles-vive-na-amazonia-legal#:~:text=A%20maior%20parte%20dos%20ind%C3%ADgenas,2022%20\(totalizando%20753.357%20pessoas\)](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37565-brasil-tem-1-7-milhao-de-indigenas-e-mais-da-metade-deles-vive-na-amazonia-legal#:~:text=A%20maior%20parte%20dos%20ind%C3%ADgenas,2022%20(totalizando%20753.357%20pessoas)). Acesso em 12 mai. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mapas**. Biomas e Sistema Costeiro-Marinho do Brasil. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://geofp.ibge.gov.br/informacoes_ambientais/estudos_ambientais/biomas/mapas/biomas_e_sistema_costeiro_marinho_250mil.pdf. Acesso em: 10 mar. de 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. População. **Panorama Censo 2022**. IBGE: Brasil, 2023b. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm_source=ibge&utm_medium=home&utm_campaign=portal. Acesso em 12 jun. 2024.

INPE. Instituto de Pesquisas Espaciais (Brasil). **Monitoramento dos Focos Ativos por Bioma**. Adamantina, São Paulo. São José dos Campos: INPE, 2024. Disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/queimadas/situacao-atual/estatisticas/estatisticas_estados/. Acesso em: 11 mai. 2024.

KUBITSCHKE, Jucelino. **Por que Construí Brasília**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000.

LA RED. **La Red de Studios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina**. Disponível em: <http://www.la-red-org>. Acesso em: 12 jan. 2023.

LÁBREA (Município). Coordenadoria Municipal da Defesa Civil. **Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil PLANCON-2024**. Lábrea: AM, p. 1-5, 2024.

LÁBREA (Município). Prefeitura Municipal de Lábrea. **Plano Plurianual PPA 2018-2021**. Lábrea: AM, p. 1-112, 2017.

LÁBREA (Município). Prefeitura Municipal de Lábrea. **Plano Plurianual PPA 2022-2025**. Lábrea: AM, p. 1-151, 2021a.

LÁBREA (Município). Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social PMAS 2018-2021**. Lábrea: AM, p. 1-82, 2018.

LÁBREA (Município). Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social PMAS 2022-2025**. Lábrea: AM, p. 1-101, 2021b.

LAGO, André Aranha Corrêa. **Estocolmo, Rio, Joanesbrugo o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2006.

LEFF, Enrique. Pensar a complexidade ambiental. In: LEFF, Enrique (Coord.). **A complexidade ambiental**. São Paulo: Cortez, 2003.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

LIMA, Pauline. **Desabamento em Manicoré destrói casas e deixa população em Pânico**. Portal AM1, 17 set. 2023b. Disponível em: <https://amazonas1.com.br/desabamento-em-manicore-destroi-casas-e-deixa-populacao-em-panico/>. Acesso em: 15 jul.2024.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em Gestão Pública**. Recife: Fórum Nacional de Qualidade, 2006.

LIMA, Wérica. **Fumaça das queimadas no sul do Amazonas atinge Manaus**. Amazônia Real, 2023. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/fumaca-das-queimadas-atinge-manaus/>. Acesso em: 09 mai. 2024.

LOUREIRO, Violeta Reffalefsky. **Amazônia no século XXI: novas formas de desenvolvimento**. São Paulo: Empório do Livro, 2009.

LOUREIRO, Violeta Reffalefsky. **Amazônia: Uma história de perdas e danos, um futuro a (re) construir**. Estudos Avançados, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/DzYjwpvT3vxySGCnwpK6BDw/>. Acesso em: 09 mai. 2024.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **Amazônia: estado, homem, natureza**. 3ª ed. Belém: Cultural Brasil, 2014.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **Caminhos e Descaminhos da Amazônia: em busca do desenvolvimento – Meio Ambiente Justiça Social**, v. 2. Manaus: Valer, 2023.

LÖWY, Michael. **Crise ecológica, crise capitalista, crise de civilização: a alternativa ecossocialista**. Caderno CRH, v. 26, n. 67, jan-abril, 2013, p. 79-86. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347632190006> . Acesso em: 16 de jan. 2024.

MACHADO, A. de Q. **Licenciamento Ambiental: atuação preventiva do Estado à luz da Constituição da República Federativa do Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

MANAUS (Município). Lei nº 2.294, de 03 de janeiro de 2018. **Plano Plurianual PPA 2018-2021**. Diário oficial do município de Manaus, Ano XIX, nº 4276, p. 1-82, 2018.

MANAUS (Município). Lei nº 2.387, de 02 de janeiro de 2019. **Plano Plurianual PPA 2018-2021**. 1ª rev. Diário oficial do município de Manaus, Ano XX, nº 4508, p. 1-74, 2019a.

MANAUS (Município). Lei nº 2.575, de 30 de dezembro de 2019. **Plano Plurianual PPA 2018-2021**. 2ª rev. Diário oficial do município de Manaus, Ano XX, nº 4749, p. 1-72, 2019b.

MANAUS (Município). Lei nº 2.724, de 30 de dezembro de 2020. **Plano Plurianual PPA 2018-2021**. 3ª rev. Diário oficial do município de Manaus, Ano XXI, nº 4997, p. 1-82, 2020.

MANAUS (Município). Lei nº 2.841, de 30 de dezembro de 2021. **Plano Plurianual PPA 2022-2025**. Diário oficial do município de Manaus, Ano XXII, nº 5253, p. 1-96, 2021.

MANAUS (Município). Lei nº 3.016, de 13 de janeiro de 2023. **Plano Plurianual PPA 2022-2025**. 1ª rev. Diário oficial do município de Manaus, Ano XXIV, nº 5505, p. 1-78, 2023a.

MANAUS (Município). Lei nº 3.253, de 29 de dezembro de 2023. **Plano Plurianual PPA 2022-2025**. 2ª rev. Diário oficial do município de Manaus, Ano XXIV, nº 5735, p. 1-134, 2023b.

MANAUS (Município). Secretaria Executiva de Proteção e Defesa Civil - SEPDEC. **Plano de Contingência PLANCON-2024**. Manaus: AM, p. 1- 90, 2024.

MANAUS (Município). Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos - SEMMASDH. **Plano Municipal de Assistência Social PMAS 2018-2021**. Manaus: AM, p. 1-160, 2018.

MANAUS (Município). Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania -

SEMASC. **Plano Municipal de Assistência Social PMAS 2022-2025**. Manaus: AM, p. 1-251, 2022.

MANICORÉ (Município). Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil. **Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil PLANCON-2019**. Manicoré: AM, p. 1-6, 2019.

MANICORÉ (Município). Lei nº 903, de 30 de outubro de 2017. **Dispõe sobre o plano plurianual do município de Manicoré, estado do Amazonas, para o quadriênio de 2018 a 2021 e dá outras providências**. Manicoré: AM, p. 1-6, 2017.

MANICORÉ (Município). Lei nº 989, de 20 de dezembro de 2021. **Dispõe sobre o plano plurianual do município de Manicoré, estado do Amazonas, para o quadriênio de 2022 a 2025 e dá outras providências**. Manicoré: AM: p. 1-3, 2021a.

MANICORÉ (Município). Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social PMAS 2022-2025**. Manicoré: AM, p. 1-80, 2021b.

MANICORÉ (Município). Secretaria Municipal de Promoção Social. **Plano Municipal de Assistência Social PMAS 2018-2021**. Manicoré: AM, p. 1-57, 2018.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2009.

MELLO, Alex Fiúza de. **Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável da Amazônia: o caso brasileiro**. In: Revista Crítica de Ciências Sociais, n.107, 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Grupo%20de%20Pesquisa/Downloads/rccs-6025.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2024.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu; SILVA, Regiane Paracampus da. **Expansão geográfica, fronteira e regionalização: a região de Carajás**. Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasilera de geografia, n. 49, 2021.

MOREIRA, Iara Verocai Dias. **Vocabulário básico de meio ambiente**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente - Feema: Petrobras, Serviço de Comunicação Social, 1992.

MOTTA, Paulo Roberto. **A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, ed. especial comemorativa 1967, p. 87-96, 2007.

NASCIMENTO, Luciano. **Mudanças climáticas já interferem em secas e cheias na Amazônia**. Agência Brasil: Brasília, 12 jul. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-07/mudancas-climaticas-ja-interferem-em-secas-e-cheias-na-amazonia>. Acesso em: 03 set. 2024.

NASCIMENTO, Luciano. **Pesquisadores encontram carcaças de 23 botos em Coari, no Amazonas**. Agência Brasil: Brasília, 28 out. 2023. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-10/pesquisadores-encontram-carcacas-de-23-botos-em-coari-no-amazonas>. Acesso em: 10 set. 2024.

NETTO, José Paulo. **Cinco notas a propósito da Questão Social**. Temporalis: DF, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, v. 2, n. 3, p. 41-49, 2001.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NUNES, L. S.; FREITAS, R. C. M. A contribuição do pensamento de Karl Marx para se (re) pensar a educação ambiental. In: **Encontro Pesquisa em Educação Ambiental**, v.6, 2011, Ribeirão Preto, 2011.

OC. Observatório do Clima. **Estradas da Amazônia são tapete vermelho para desmatadores**. 14 mar. 2024. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/estradas-na-amazonia-sao-tapete-vermelho-para-desmatadores/>. Acesso em 11 set. 2024.

OECD. Green Growth Studies, Green Growth Indicators 2017. Publicação OECD. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264268586-en.pdf?>. Acesso em: 10 jan. 2023.

OLIVEIRA, Marcos de. **Manual de Gerenciamento de Desastres – Sistema de Comando de Operações**. Florianópolis: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres, 2009.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Desastres Naturais forma responsáveis por 45% de todas as mortes nos últimos 50 anos**. Nações Unidas: Brasil, 01 set. 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: 16 jan. 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Nações Unidas: Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 09 fev. 2024.

OST, François. **A natureza a margem da lei**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.

PASQUALE, Perroti. **Comunicação Integrada de marketing**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PERRY, Ronald W.; QUARANTELLI, Enrico Louis. **What is a disasters? New answers to old questions**. Bloomington: Xlibris, 2005.

PRANDEL, Jéssica Aparecida (Org.). **Redução de Risco de Desastres: métodos e práticas**. Ponta Grossa: Atena, 2019.

PRATES, Jane Cruz. **O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária**. Textos & Contextos, Porto Alegre, v.11, n.1, p.116 – 128,

2012.

PRESTES, Bibiana Rabaioli. Administração pública: um breve histórico. Disponível em: https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=12343 . Acesso em: 12 jun. 2024.

PRIEUR, Michael. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. In.: **Colóquio Internacional Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. Coordenador Antonio Herman Benjamin. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, p.11-54, 2012.

PRINTINS (Município). Coordenadoria Municipal de Defesa Civil. **Plano de Contingência PLANCON-2024**. Parintins: AM, p. 1-36, 2024.

PRINTINS (Município). Prefeitura Municipal de Parintins. **Plano Plurianual PPA 2018-2021**. Parintins: AM, p. 1-73, 2017.

PRINTINS (Município). Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Habitação. **Plano Municipal de Assistência Social PMAS 2018-2021**. Parintins: AM, p. 1-98, 2018.

PRINTINS (Município). Prefeitura Municipal de Parintins. **Plano Plurianual PPA 2022-2025**. Parintins: AM, p. 1-77, 2021.

PRINTINS (Município). Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Habitação. **Plano Municipal de Assistência Social PMAS 2022-2025**. Parintins: AM, p. 1-218, 2022.

QUARANTELLI, Enrico Louis. **Emergency**. Working Paper 83. Disaster Research Center. University of Delaware, 1989.

QUARANTELLI, Enrico Louis. **Uma agenda de pesquisas do século 21 em ciências sociais para os desastres**: questões teóricas, metodológicas e empíricas, e suas implementações no campo profissional. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, v.1, p. 25-56, 2015.

QUEIROZ, Thiago Augusto Nogueira de. **Espaço geográfico, território usado e lugar**: ensaio sobre o pensamento de Milton Santos. *Para Onde?* Porto Alegre, vol. 9, n. 1, p. 154-161, ago./dez. 2014.

RADAR AMAZÔNICO. **Manaus Registra pior qualidade do ar do Brasil em 2023, aponta estudo internacional**. Manaus, 2024. Disponível em: <https://radaramazonico.com.br/manaus-registra-pior-qualidade-do-ar-do-brasil-em-2023-aponta-estudo-internacional/>. Acesso em 14 mai. 2024.

RAPOZO, Pedro; SILVA, Manuel Carlos. **As políticas de modernização e desenvolvimento na Amazônia brasileira**: olhares sobre o discurso e a questão ambiental contemporânea. *Configurações*. Revista Ciências Sociais, n. 11, p. 67-76, 2013.

REK, Marcos. **Os modelos de administração pública e reflexos à qualidade na gestão administrativa brasileira**. Revista Âmbito Jurídico, Rio Grande, 2015.

REJET, Sandrine. **Penser et affronter les désastres: un panorama des recherches en sciences sociales et des politiques internationales**. *Critique Internationale*, Paris: Presses de Science, v. 1, n. 52, p. 157-173, 2011.

RODRIGUES, Teresa. **A Estratégia Internacional da Redução de Desastres**. In: V Encontro Nacional de Riscos e I Congresso Internacional de Riscos. Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança, 2010. Revista Territorium, 17. RISCOS – Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança, p. 223–227. 2010. Disponível em: http://www.uc.pt/fluc/nicif/riscos/Documentacao/Territorium/T17_artg/24Territorium. Acesso em: 20 jan. 2023.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. RJ: Garamond, 2002.

SALGUEIRO, Eduardo de Melo. **A Amazônia em páginas impressas: a série realidade brasileira da folha de São Paulo**. Novos Cardenos NAEA, v.25, n.4, p.35-64, 2022.

SANTOS, Marcelo Guerra; QUINTEIRO, Mariana. **Saberes tradicionais e locais: reflexões etnobiológicas**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA (Município). Lei nº 083 de 20 de agosto de 2017. **Dispõe sobre o plano plurianual do município de São Gabriel da Cachoeira, estado do Amazonas, para o quadriênio de 2018 a 2021**. São Gabriel da Cachoeira: AM, p. 1-2, 2017.

SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA (Município). Lei nº 155 de 09 de dezembro de 2021. **Institui o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2022-2025 e dá outras providências**. São Gabriel da Cachoeira: AM, p. 1-2, 2021.

SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA (Município). Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social PMAS 2018-2021**. São Gabriel da Cachoeira: AM, p. 1-69, 2018.

SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA (Município). Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social PMAS 2022-2025**. São Gabriel da Cachoeira: AM, p. 1-124, 2021.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga; TUBINO, Nilton Luís Godoy. **Agenda Política no Governo Bolsonaro**. REVISTA da ANPEGE, v.16, n.29, p. 285-318, 2020; Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/12518/pdf>. Acesso em 14 mai. 2024.

SCHADECK, Rafael (org.). **Gestão de risco de desastres no Brasil: panorama atual e tendências**. Florianópolis: FAPEU, 2020.

SECRETO, Maria Verónica. **Conquistar a terra, dominar a água, sujeitar a floresta: a fronteira amazônica no Governo Vargas**. In: Ruiz-Peinado Alonso, José Luis; Chambouleyron, Rafael (orgs.), *Trópicos de História: gente, espaço e tempo na Amazônia*. Belém: Açaí, p. 255-260, 2010.

SHALDERS, André. Passando a boiada: 5 momentos nos quais Ricardo Salles afrouxou regras ambientais. BBC News Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54364652>. Acesso em: 09 mai. 2024.

SIDLE, Roy. *et al.* **Interactions of natural hazards and society in Austral-Asia: evidence in past and recent records**. Quaternary International, n.118-119, p.181-203, 2004.

SILVA, Adival do Carmo. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de**

novos modelos organizacionais. Cuiabá, 2015.

SILVA, Marilene Corrêa da. **O Paiz do Amazonas.** 3ª ed. Manaus: Editora Valer, 2012.

SILVA, Thiago Antunes. **Conceitos e Evolução da Administração Pública:** o desenvolvimento do papel administrativo. In: VIII Seminário Internaonal sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul, 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/Grupo%20de%20Pesquisa/Downloads/16678-17435-1-PB.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2024.

SIQUEIRA, Antenora Maira da Mata. *et al.* (org.). **Riscos de desastres relacionados à água:** aplicabilidade de bases conceituais das Ciências Humanas e Sociais para a análise de casos concretos. São Carlos: RiMa Editora, 2015. Disponível em: http://www.neped.ufscar.br/Arquivos/riscos_desastres_relacionados_aguae_book.pdf. Acesso em: 13 mar. 2023.

SOARES, Guido Fernando Silva Soares. **Direito internacional do meio ambiente.** São Paulo: Atlas, 2001.

SOUZA, Gabriel. **Relembre as quatro maiores cheias nas capitais da região Norte.** Portal Amazônia, 2021. Disponível em: <https://portalamazonia.com/amazonia/relembre-as-quatro-maiores-cheias-nas-capitais-da-regiao-norte/>. Acesso em: 09 mei. 2024.

SOUZA, Keulle Oliveira da; TRINDADE, Gleice Tavares; FECURY, Amanda Alves; DIAS, Cláudio Gellis de Mattos; MOREIRA, Elisân gela Claudia de Medeiros; DENDASCK, Carla Viana; FERNANDES, José Guilherme dos Santos; PIRES, Yomara Pinheiro; PINTO, Ma noel de Jesus de Souza; OLIVEIRA, Euzébio de. **Exploração mineral na Amazônia brasileira:** Relações de trabalho e migração interna no Município de Pedra Branca do Amapari-AP. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. ano 04, ed. 12, vol. 08, p. 05-28. Dezembro de 2019.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A era dos desastres ambientais.** AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política, [S. l.], v. 6, n. 1, 2024. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/ambientes/article/view/33617> . Acesso em: 10 mar. 2025.

SVAMPA, Maristella. **Latin American development:** perspectives and debates. Maristella Svampa, Socióloga, escritora e investigadora, Córdoba, 2014. Disponível em: Acesso em: 08 mai. 2024.

TELES, Vera da Silva. **Questão Social:** afinal do que se trata? São Paulo em Perspectiva, vol. 10, n. 4, p. 85-95, 1996.

TENHER, Thais. **Os três principais produtores de grãos no mundo.** EXAME Agro: 2023. Disponível em: <https://exame.com/agro/seca-historica-derruba-producao-de-soja-na-argentina/>. Acesso em 29 ago. 2024.

TERRABRASILIS. **PRODES** (Desmatamento), 2024. Disponível em: https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. Acesso em 14 mai. 2024.

TRINDADE, José Raimundo Barreto. **Neoliberalismo e financierização na Amazônia**. A terra é redonda, 2022. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/neoliberalismo-e-financieirizacao-da-amazonia-2/>. Acesso em 07 mai. 2024.

UNILAB - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. **Manual de Planejamento Estratégico**. CE: Redenção, 2021. Disponível em: https://unilab.edu.br/wp-content/uploads/2021/05/MANUAL_DE_PLANEJAMENTO ESTRATEGICO MAIO 2021.pdf. Acesso em: 05 jun. 2024.

UNITED NATIONS. **Conferencia Mundial Sobre la Reducción de los Desastres Naturales**. Informe de La Conferencia Mundial sobre La Reducción de Los Desastres. Yokohama: Naciones Unidas, 1994. Disponível em: https://www.unisdr.org/files/10996_N9437607.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction**. New York, NY, USA: UN, v. 41, 2016.

UNITED NATIONS. **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030**. Sendai, Japan: United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2015. Disponível em: https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf. Acesso em: 26 jan. 2024.

UNITED NATIONS. **Terminology on disaster risk reduction**. United Nations International strategy for disaster reduction, 2009. Disponível em: https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf. Acesso em: 18 jan. 2024.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. *et al.* **Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos: RiMa, 2009.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. **Para além do ‘dia do desastres’**: o caso brasileiro. Curitiba: Appris, 2012.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

VIANA, Viviane Japiassú. **Gestão de risco de desastres no Brasil**: leitura das estratégias locais de redução de riscos de inundação em Nova Friburgo. RJ. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente – PPGMA. Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Rio de Janeiro, 2016.

VIEIRA, Ligia Ribeiro. **A emergência das catástrofes ambientais e os direitos humanos**. SC. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

WILCHES-CHAUX, Gustavo. La vulnerabilidad global In: Maskrey, Andrew, comp. **Los desastres no son naturales**. s.l, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, oct. 1993. p.9-50. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/des-4083?lang=pt>. Acesso em: 13 jan. 2024.