

## **COSTA DE PARANÁ, BRASIL: RESPUESTA Y RECONSTRUCCIÓN DELANTE DE LOS DESASTRES NATURALES**

Paraná State coastline, Brazil: Response and Reconstruction facing Natural Disasters

*Ricardo da Silva Gama<sup>1</sup>*

*Recibido: Diciembre, 2013 // Aceptado: Mayo, 2014*

### **RESUMEN**

¿Los municipios afectados por desastres tienen acceso a la ayuda financiera federal obligatoria para las acciones de respuesta y reconstrucción? ¿En general, los ingresos se aplican correctamente? ¿Cuáles son los principales obstáculos encontrados en el acceso a los fondos federales? Sobre la base de estas preguntas se lleva a cabo un análisis de las relaciones entre las instituciones públicas implicadas en la política de prevención y respuesta de desastres y el poder de producción de realidades que emerge de su interacción, especialmente a considerar en relación con el aumento de los desastres en los municipios costeros de Paraná, entre los años 2010 y 2012. Para ello, ha sido formulada una hipótesis que propone que los municipios de las ciudades estudiadas no tienen poder para obtener acceso a la ayuda federal obligatoria en caso de desastre, y cuando tienen éxito no destinan esos fondos en la forma prescrita por la legislación. El examen de de la información disponible confirma la hipótesis.

Palabras clave: Desastre. Respuesta. Reconstrucción. Poder. Política Pública.

### **ABSTRACT**

Are the cities damaged by hazards ready to access enforceable federal resources to disaster response and reconstruction measures? In general, are they correctly applied? What are the difficulties to the cities' access to the enforceable federal resources? With basis in these questions, we proceeded to an analysis of the relationship between public institutions involved in the policy of prevention and response to disasters and the power of reality production, especially considering the last coastal disasters in Paraná State, considering the period between 2010 and 2012. The research hypotheses consider that the investigated cities had no political power to access the federal resources to disaster response and reconstruction measures. When they have the power, the destination of these resources is not correctly applied. With support in the collected data and theory, the research hypothesis was confirmed.

Key words: Disaster. Response. Reconstruction. Power. Public Policy.

---

<sup>1</sup> Doctorando, Maestro en Ciencias Sociales Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Brasil. Líneas de investigación: Conflictos Socio-ambientales; Zonas Costeras; Riesgos; Energía. Dirección: Rua Pedro Nogarolli, n° 396, Mercês, Curitiba, Paraná, Brasil, CEP 80710-050. Teléfono: +55 (41) 3201-3732. E-mail: ricardo0gama@hotmail.com. Este trabajo sintetiza investigación autónoma desarrollada en el Programa de Ciencias Aplicadas, en el marco de la investigación doctoral.

## INTRODUCCIÓN

Uma das questões que merece análise no que atine à questão dos desastres naturais no Brasil, diz respeito ao acesso dos Municípios ao auxílio financeiro federal compulsório para ações de resposta e reconstrução (art. 4º, da Lei nº 12340/2010), e à possibilidade de flexibilização da utilização destes recursos (independentemente da realização de processo licitatório), pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, conforme art. 24, IV, da Lei nº 8666/1993.

Para fins de esclarecimento, entende-se como desastre “*uma ocasião de crise ou stress social, observável no tempo e no espaço, em que sociedades ou seus componentes (comunidades, regiões, etc.) sofrem danos ou perdas físicas e alterações em seu funcionamento rotineiro*” (tradução livre), Lavell (1993: 80).

Pode-se dizer que o acesso a esta modalidade de auxílio financeiro depende do cumprimento de requisitos que demandam articulação entre instituições municipais, estaduais e federais, encetando uma relação de poder permeada por outras variáveis, dentre as quais se encontram elementos técnicos e econômicos.

Nesta medida, pretende-se empreender uma análise das relações entre as instituições vinculadas à Administração Pública envolvidas na política pública de prevenção e resposta aos desastres e o seu poder de produção de realidades. A este respeito, cabe mencionar que se entende como política pública

*o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.* (Souza, 2006: 26).

A partir deste objetivo, deve ser atentado que o acesso aos subsídios federais obrigatórios para enfrentamento de desastres depende da produção de um sentido específico, o qual se materializa com a decretação de um estado de

legalidade especial pelo ente político atingido, ao qual se denomina de “situação de emergência” ou de “estado de calamidade pública”, representativos de situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento da capacidade de resposta do poder público do ente atingido, parcial ou totalmente, conforme indicado no artigo 2º, III e IV, do Decreto nº 7257/2010.

A reprodução social deste sentido depende do cumprimento de determinados passos pelo agente político competente, que representam a liturgia a ser percorrida na burocracia institucional até a sua materialização.

Em situações como esta, com a declaração do estado de anormalidade, a Administração Pública reconhece formalmente a existência de uma situação de infortúnio público e comunica a todos que envida esforços para minorar os danos causados. A partir deste momento inicia-se um desafio para os gestores públicos: a municipalidade deve adotar medidas provisionais, como a contratação de ações de emergência, compra de remédios, alimentos e água potável, remoção de escombros, transporte e recuperação emergencial das vias de acesso, restabelecimento dos serviços públicos e da atividade administrativa, sem deixar de atentar para as práticas de gestão e observância dos princípios que norteiam a Administração Pública (legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, e publicidade, na forma do art. 37, da Constituição da República Federativa do Brasil), já que os respectivos atos serão submetidos aos órgãos de controle interno, externo e à sociedade civil (Oliveira & Fernandes, 2011: 2-3).

O fornecimento de auxílio financeiro para os entes federados em estado de legalidade especial reflete um momento crítico na resposta aos desastres. Há inclusive relato na literatura especializada (Drabek, 2010: 182), citando o caso norte-americano, no sentido de que “*o apoio federal disponível para as vítimas após um desastre acarreta o aumento de oportunidades para fraudes, desvios e abusos*”, especialmente em contratações e pagamentos assistenciais às vítimas.

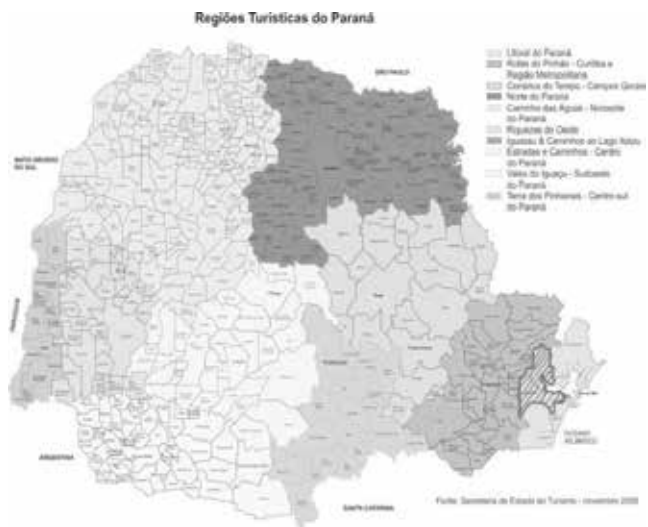
Fundamentado nestas diretrizes, tomou-se como limite territorial a zona costeira do Estado do Paraná (Municípios de Guaraqueçaba, Antonina, Morretes, Paranaguá, Pontal do Paraná, Matinhos e Guaratuba, de acordo com a Lei Estadual nº 13164/2001), localizado na região sul do Brasil, o que se justifica diante da diversidade de seus ecossistemas, pela sua sensibilidade ambiental e pelos conflitos que despontam do uso e ocupação do solo (Denes, 2006: 47-49).

**FIGURA 1. MAPA POLÍTICO DO BRASIL**



Fonte: IBGE, 2007.

**FIGURA 2: MAPA DO ESTADO DO PARANÁ**



Fonte: Secretaria de Estado de Turismo, 2008.

Como marco temporal, adotou-se o período compreendido entre os anos de 2010 e 2012, em razão de que em março de 2011 ocorreu o maior desastre dos últimos tempos na região, quando da ocorrência de temporais, inundações, enxurradas e deslizamentos que atingiram principalmente os municípios de Morretes, Antonina e Paranaguá.

**FIGURA 3. DESLIZAMENTOS, ENCHENTES E ENXURRADAS NA REGIÃO DE MORRETES E ANTONINA EM MARÇO DE 2011**



Fonte: Arquivo pessoal, 2011.

**FIGURA 4. DESLIZAMENTOS, ENCHENTES E ENXURRADAS NA REGIÃO DE MORRETES E ANTONINA EM MARÇO DE 2011**



Fonte: Arquivo pessoal, 2011.

Alinhavados estes parâmetros, parte-se da hipótese no sentido de que os municípios costeiros do Paraná atingidos por desastres, em geral, não detém poder de articulação para acessar os auxílios federais obrigatórios dirigidos à recuperação e reconstrução, e, quando os obtém, em alguma medida não têm destinado as verbas integralmente às ações de resposta e recuperação planejadas, conforme os requisitos específicos fixados pela regulamentação de regência: Lei nº 12608/2012; Lei nº 12340/2010; Decreto nº 7257/2010 e Instrução Normativa nº 01/2012, do Ministério da Integração Nacional.

A respeito desta proposição – enunciado verídico ou não, elaborado e apresentado por uma associação de coletivos humanos e não-humanos (Latour, 2004: 38<sup>3</sup>) –, em geral, já existem avaliações em escala macrosscópica no sentido de que os países do Sul encontram-se fragilizados em relação à resposta aos desastres, restando absorvidos pelo esforço para controlar a economia e atender às necessidades básicas de suas populações (Coelho, 2005: 222). Isto os têm levado a se preocupar mais com a gestão dos desastres do que com a prevenção, o que abre caminho para captação imediata de recursos, criando a aparência de uma resposta eficaz e acentuando a marginalização da participação comunitária e, conseqüentemente, a utilização de seus saberes (Coelho, 2005: 233), representativos de verdadeiras “subculturas do desastre”, consistentes em

práticas derivadas dos arranjos familiares, de vizinhança e outros, que edificam regras próprias (Drabek, 2010: 66).

A aferição da validade ou não da hipótese será procedida através da mediação das seguintes variáveis:

- Capacidade de articulação do município, constatada a partir da verificação da razão dos decretos municipais de “situação de emergência” ou “estado de calamidade pública” que foram reconhecidos em âmbito federal. O reconhecimento pelo poder central é requisito legal para que sejam liberadas pela União as verbas complementares. Esta capacidade de articulação deve ser observada tanto em sua dinâmica interna no município (mobilização do poder executivo e legislativo municipal, bem como da sociedade civil), como no âmbito externo (intervenção junto aos poderes do Estado e da União).

- Regularidade da aplicação das verbas federais, auferida a partir da verificação da aceitação, pelos órgãos de controle, das prestações de contas realizadas com relação aos recursos recebidas em decorrência de desastres e do atendimento planos de aplicação e dos cronogramas, o que representa, sob o ponto de vista formal, o cumprimento dos requisitos legais na aplicação do aporte recebido para a contingência e indica como e por que os governos adotam uma determinada linha de ação na execução da respectiva política pública.

Considerado o panorama epistêmico e teórico-metodológico acima traçado, antes de se partir para o teste da hipótese propriamente dito, entendeu-se adequado traçar uma aproximação teórica do objeto de estudo, bem como um panorama do sistema normativo que regulamenta as relações institucionais de poder investigadas, a fim de inserir o leitor no contexto analisado e na visão de mundo que dá suporte à construção do objeto de pesquisa, além de justificar a sua formatação metodológica.

Após esta aproximação, será promovido o teste da hipótese, apresentando-se em seguida conclusões entendidas como pertinentes.

### **MAIS UMA DIMENSAO DA LUTA DOS MUNICIPIOS PELO PODER**

Com relação ao poder de articulação municipal, tem-se que atuação potestativa, de sujeição, é o que para Weber (2010: 102), caracteriza o poder. A partir da possibilidade de impor e sujeitar determinados interesses aos demais, é viabilizada a instituição de realidades (exigências, procedimentos, etc.), que passam a ser legítimas e devem ser observadas, sob pena de exclusão, o que

neste caso tem como consequência o não recebimento de recursos para resposta ao desastre e evidente prejuízo à coletividade.

O edifício normativo que institui a Política Nacional de Defesa Civil estabelece uma série de classificações (nomeações e distinções), as quais encetam relações de poder entre os entes que integram a federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e atuam nesta frente.

De forma geral, infere-se que a partir dos arranjos políticos que culminaram na aprovação da Lei nº 12608/2012, o controle das diretrizes de atuação dos órgãos de defesa civil é concentrado no poder central (União), cabendo aos demais entes atuar subsidiariamente, nos limites de suas capacidades e competências.

Dentro da federação brasileira, a União é o ente central e exerce funções essenciais para a existência e funcionamento do Estado (art. 21, da Constituição Federal), confundindo-se com este em algumas ocasiões. Uma das funções centrais do Estado, em razão do qual os agentes abrem mão de parcela de sua liberdade, seria o cuidado com sua própria conservação – dos agentes (HOBBS, 2002). Entretanto, no estudo de caso empreendido, esta aceitação de regras de convívio provavelmente não está vinculada ao medo da punição ou da guerra indiscriminada, mas sim à possibilidade de ver mitigados os riscos de desestruturação de determinada comunidade.

Pode-se assim compreender o Sistema Nacional de Defesa Civil a partir de estatutos que produzem a concentração de poder na esfera central, distribuído parcialmente e de forma diluída às demais unidades da federação. Esta percepção é confirmada em estudo publicado por integrantes do Centro Nacional de Gerenciamento de Desastres - CENAD (vinculado ao MIN), para os quais “*é inconteste afirmar que o Governo Federal iniciou um conjunto de ações que nunca antes foram desencadeadas com o propósito de aumentar sua capacidade de gestão de riscos e respostas a desastres*” (Shadeck *et. al.*, 2013: 24).

Observa-se desta dinâmica que o poder institui realidades, as quais passam a ser permeadas por relações de poder, e assim sucessivamente. Neste sentido, novamente Weber (2004: 162) colaciona que a “*todo ‘poder’ de formações políticas é inerente uma dinâmica específica*”, que, em maior ou menor grau, influencia seu comportamento para fora, com interferência de fatores econômicos.



Weber trata do poder exercido pelo Estado como a capacidade legítima de sujeição, mesmo que pelo uso da violência. Mas este poder não é unicamente material. Possui também conteúdo simbólico (cultural), na medida em que conta com a cumplicidade daqueles que lhe são alheios e daqueles que o exercem (Bourdieu, 1989: 8), entabulando-se uma rede de relações que garante a efetividade do poder de dominação, que se dá através de autoridade constituída, detentora do direito de emitir mandados e encontra, num grau socialmente relevante, efetiva “obediência” (Weber, 2004: 193).

No caso estudado, a relação formal de poder existente entre os entes federados assemelha-se à forma especial de poder denominada “dominação em virtude de autoridade”, identificada por Weber (2004: 188) como um dos tipos de dominação imposta pela autoridade administrativa, apesar de ser dirigida aparentemente para interesses próprios dos dominados, o que se aproximaria mais à “dominação em virtude de uma constelação de interesses” (Weber, 2004: 187-188) e, sob esta perspectiva, caracteriza um modal intermediário de dominação.

No que alude ao acesso às transferências obrigatórias da União para medidas de resposta e reconstrução, estas relações assumem um caráter decisivo, na medida em que se referem a estabelecer quais localidades (e pessoas) serão beneficiadas com a destinação de recursos.

Ocorre que o Estado, por vezes, representa interesses de grupos capazes de mobilizar o poder e não o que se definiria por interesse geral. E tratando-se de situações que envolvam risco de desastres, a coação estatal, admitida coletivamente como legítima, pode significar a remoção dos indivíduos do local onde se encontram e a demolição das ocupações onde vivem e desempenham suas atividades cotidianas, o que assume contornos pouco justificáveis se utilizado na forma de particularismos.

### **ESTRUCTURA BOROCRATICO-NORMATIVA**

Os resultados do exercício do poder em um sistema político refletem diretamente nas estratégias e opções empregadas para enfrentamento de dilemas específicos, denominadas de políticas públicas, cuja análise pode contemplar a relação entre as instituições envolvidas e seus processos políticos e conteúdos (Frey, 2000: 214).

A formulação e execução das políticas públicas supera as questões de racionalidade e incorpora outras variáveis, como o papel das eleições, da burocracia, dos agentes políticos e grupos de interesse (Souza, 2006: 24). Não

deixa ainda de abranger a estipulação de regras, carregadas de ação intencional, que dirigem aos objetivos pretendidos (Souza, 2006: 36).

A este respeito, resta enfatizada a importância determinante das regras e instituições para a decisão e execução das políticas públicas. Em relação aos desastres, um microsistema de regras compõe a estrutura burocrática que estabelece limites e possibilidades de atuação dos sistemas nacional, estaduais, distrital e municipais de defesa civil, encetando relações de poder inter e intra-institucionais.

Tem-se estabelecida em âmbito federal a regulamentação da forma pela qual os Estados, Distrito Federal e Municípios devem proceder para obter o aporte obrigatório da União, com fins a apoiá-los na resposta e recuperação dos prejuízos acarretados pelos desastres, quando necessário. O conjunto de diretivas é estruturado basicamente pelas seguintes normas:

- Lei nº 12608/2012: Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC.

- Lei nº 12340/2010: Dispõe sobre transferências de recursos da União para execução de ações de resposta e recuperação nas áreas atingidas por desastres.

- Decreto nº 7257/2010: Regulamenta a Lei nº 12340/2010 e dispõe sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas e restabelecimento.

- Instrução Normativa nº 01/2012: Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública.

Apresentados os dispositivos normativos básicos, importante ingressar em alguns dos mecanismos específicos que cada um deles aciona.

De forma mais geral, a Lei nº 12608/2012 estabelece competir à União dar apoio aos Estados, Distrito Federal e Municípios no mapeamento e estudo das áreas de risco e no desenvolvimento de ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação (art. 6º, IV, VII e X). A política setorial optou por concentrar nas mãos da União a prerrogativa de dizer as regras para o reconhecimento do estado de legalidade especial decretado pelos

demais entes. Aos Estados, Distrito Federal e Municípios cabe decretar o estado de legalidade especial dentro da área sob sua administração, na forma dos artigos 7º e 8º, da Lei nº 12608/2012, devendo se sujeitar aos requisitos impostos pela União caso pretendam pleitear o recebimento do repasse.

Em seguida, a Lei nº 12340/2010, ainda em linhas gerais, dispõe que o Poder Executivo federal apoiará, de forma complementar, os Estados, Distrito Federal e Municípios em situação de emergência ou calamidade pública (art. 3º). Mais uma vez a norma condiciona o acesso ao repasse federal ao atendimento dos requisitos estabelecidos pela União (art. 3º, § 1º). Contudo, cumpridas as diretrizes, o repasse é obrigatório (art. 4º), observada a disponibilidade orçamentária e financeira, as informações obtidas perante o destinatário e a necessidade de prestação de contas. Caso propostas ações de recuperação, o beneficiário deverá apresentar plano de trabalho no prazo de 90 dias, contados da ocorrência do desastre.

De forma mais detalhada, o Decreto nº 7257/2010 define em seu art. 2º o que se entende por “situação de emergência” e “estado de calamidade pública” e dispõe que o requerimento para acesso aos recursos federais deverá ser apresentado ao Ministério da Integração Nacional - MIN, no prazo de até 10 dias após a ocorrência.

Por fim, a Instrução Normativa nº 01/2012, do MIN, ingressa no detalhamento do mecanismo de reconhecimento federal do estado de legalidade especial e consequente viabilização do repasse das verbas obrigatórias para complementação das ações de resposta e reconstrução. Ao esmiuçar o que é estipulado nos comandos acima, os artigos 4º e 5º, da IN nº 01/2012, do MIN estabelecem o que de fato caracteriza a situação de emergência e o estado de calamidade pública, ao dispor que os desastres de nível I ensejam a decretação da primeira, enquanto os desastres de nível II a do segundo.

O encadeamento das regras jurídicas acima tratadas evidencia uma relação onde a União é portadora dos recursos financeiros e do poder de dizer quem deve ser atendido, estabelecendo critérios nos quais os demais entes políticos devem se enquadrar, a fim de que obtenham auxílio.

Entretanto, a partir do momento em que os requisitos são cumpridos pelos Estados, Distrito Federal e/ou Municípios, o repasse da União é compulsório, deslocando-se ao menos em parte o centro de poder desta relação para o órgão local, o qual passa a ser beneficiário de recursos federais e pode realizar contratações de forma mais flexível, em que pese tenha em sua perspectiva uma obrigação posterior de prestação de contas.

Afirma-se que a relação de poder entre Estados, Municípios e União se desloca parcialmente em favor dos primeiros, quando cumpridos os requisitos legais e regulamentares, pois, de toda forma, permanece com o ente central a faculdade de determinar o valor a ser repassado, que depende de sua disponibilidade e vontade.

## **OBTENCAO E APLICACAO DO AUSILIO FEDERAL**

A aferição do poder de articulação dos municípios foi dimensionada a partir da verificação do número de decretos municipais de “situação de emergência” ou “estado de calamidade pública” que foram reconhecidos em âmbito federal, viabilizando acesso às transferências obrigatórias. Para este fim, a variável foi desdobrada da forma abaixo:

### 1. Número de desastres registrados nos municípios da zona costeira paranaense.

Foi localizado no banco de dados do Sistema Integrado de Defesa Civil (<http://www.integracao.gov.br/web/guest/defesa-civil/s2id>, acesso em 02/04/2014), o registro de 125 desastres na zona costeira do Paraná entre o período de 2010 e 2012, assim distribuídos entre os 7 Municípios da região: 7 registros em Antonina; 19 registros em Morretes; 29 ocorrências registradas em Guaratuba; 19 registros em Guaraqueçaba; 2 ocorrências registradas em Matinhos; 46 registros em Paranaguá e; 3 registros em Pontal do Paraná.

### 2. Decretos municipais reconhecidos pelo Poder Executivo federal.

Com relação ao período e base territorial investigados, foram localizados 6 decretos municipais que foram objeto de reconhecimento por portaria do MIN no lapso temporal compreendido entre os anos de 2010 e 2012, a saber:

- No ano de 2010 houve reconhecimento federal de 1 decreto:

- Decreto Municipal nº 13.870, de 28 de abril de 2010, editado pelo Município de Guaratuba em razão de situação de emergência decorrente de inundações litorâneas, reconhecido pela Portaria nº 550/2010, do MIN (Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2010).

- No ano de 2011 houve o reconhecimento de 5 decretos pelo MIN:

- Decreto Municipal nº 59, de 16 de março de 2011, editado pelo Município de Antonina em razão de estado de calamidade pública decorrente de

enxurradas, reconhecido pela Portaria nº 185/2011, do MIN (Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2011).

- Decreto Municipal nº 15.084, de 14 de março de 2011, editado pelo Município de Guaratuba em razão de situação de emergência decorrente de enxurradas, reconhecido pela Portaria nº 186/2011, do MIN (Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2011).

- Decreto Municipal nº 469, de 19 de agosto de 2011, editado pelo Município de Matinhos em razão de situação de emergência decorrente de inundações litorâneas, reconhecido pela Portaria nº 405/2011, do MIN (Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2011).

- Decreto Municipal nº 11, de 12 de março de 2011, editado pelo Município de Morretes em razão de estado de calamidade pública decorrente de enxurradas, reconhecido pela Portaria nº 164/2011, do MIN (Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2011).

- Decreto Municipal nº 1.853, de 16 de março de 2011, editado pelo Município de Paranaguá em razão de situação de emergência decorrente de enxurradas, reconhecido pela Portaria nº 186/2011, do MIN (Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2011).

### 3. Valores repassados pelo Ministério da Integração Nacional.

Em que pese o reconhecimento federal de 5 ocorrências de situação de emergência e 1 decretação de estado de calamidade pública pelos municípios que conformam a zona costeira do Estado do Paraná, não foram encontrados registros de repasses de recursos federais diretamente aos municípios que tiveram decretos reconhecidos pela União.

Em benefício dos municípios costeiros do Paraná, foram identificados dois repasses realizados pela SEDEC ao Estado do Paraná em 2011, o qual também decretou estado de calamidade pública para a região dos municípios de Morretes e Antonina, através do Decreto Estadual nº 836/2011:

- Processo 59050.000593/2011-22: Solicitação em decorrência de Enxurradas ou Inundações, para auxiliar na Recuperação e reconstrução de unidades habitacionais, estradas rurais, vias urbanas, rodovias estaduais, pontes e prédios públicos, desassoreamento de rios, contenção e estabilização de encostas. Valor: R\$ 24.953.448,57.

- Processo 59050.000900/2011-75: Solicitação em decorrência de Enxurradas ou Inundações, para auxiliar no Socorro e Restabelecimento. Valor: R\$ 2.800.000,00.

#### 4. Prestações de contas.

Após buscar informações nas bases de dados do Tribunal de Contas da União - TCU, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE/PR e da Corregedoria-Geral da União - CGU, não foram apuradas ocorrências formais em relação à prestação de contas de recursos que tenham sido recebidos pelos entes beneficiários.

Entretanto, no Relatório de Controle Interno do Poder Executivo Estadual - Exercício de 2011, elaborado pela Coordenação de Controle Interno do Estado do Paraná - CCI, foi recomendada a *“Avaliação de despesas na recuperação e reconstrução de estradas rurais, pontes e áreas urbanas nos municípios de Antonina e Morretes, cuja contratação se deu em face de fortes chuvas ocorridas em março/2011, nos termos do Decreto nº 836/2011 - Declaração de Calamidade Pública. 21/07/2011”*.

Para tanto, a CCI solicitou elaboração de relatório conclusivo do quadro demonstrativo de valores, com a indicação e adequação orçamentária, uma vez que há menção oficial informando que parte dos trabalhos realizados não tem referência de preço e que um dos itens (Mobilização e Desmobilização) está acima do preço do referencial.

Também foi recomendada pela CCI, no mesmo documento, a avaliação de despesas na recuperação e reconstrução de estradas rurais nos municípios de Paranaguá e Morretes, realizadas nos termos do Decreto Estadual nº 836/2011.

Outra situação identificada no relatório da CCI foi a existência de dúvida (posterior à realização do serviço) quanto à possibilidade de utilização de recursos federais para recuperação da Estrada do Capituva, o que não constava do Plano de Trabalho elaborado e apresentado pelo Estado do Paraná.

O Relatório de Controle Interno do Poder Executivo Estadual - Exercício de 2011 também faz menção a dois Termos de Cooperação Técnica firmados pelo Estado do Paraná com a COHAPAR e o Instituto de Águas do Paraná - AGUASPARANA, com o objetivo de regularizar serviços que já haviam sido prestados aos municípios de Morretes e Antonina e para viabilizar novas atuações.

Menciona ainda o documento a solicitação de uma autorização de contratação para desobstrução e retificação de rios. Neste caso a CCI recomendou encaminhamento do assunto à Casa Civil para emissão de parecer jurídico visando o posterior envio à apreciação do Governador para eventual autorização e convalidação das contratações, tendo em vista que os serviços foram realizados e concluídos antes da análise de viabilidade e legalidade.

Com relação à reconstrução da região dos municípios de Morretes, Antonina e Paranaguá atingida por enxurradas, alagamentos e deslizamentos, no mês de março de 2011 foram veiculadas notícias pela imprensa escrita denunciando a inação das autoridades públicas no atendimento das ações programadas. A este respeito, com relação ao Município de Paranaguá, reportagem (Gazeta do Povo. Dois anos depois. Moradores do Morro Inglês lamentam estragos das chuvas. Por Oswaldo Eustaquio, Editorial Vida e Cidadania, 12/03/2013) menciona a situação dos moradores do Morro Inglês, cujo líder comunitário entrevistado afirmou que *“Algumas pessoas que fizeram o cadastro na Defesa Civil para receber doações não foram atendidas desde aquela época. Nossa situação é de total abandono. Não temos água encanada, as pontes da região ainda não foram reconstruídas. Fomos esquecidos.”*

No que diz respeito à reconstrução da área impactada nos municípios de Antonina e Morretes, menciona outra reportagem publicada no mesmo veículo, no mesmo mês (Gazeta do Povo. Dois anos de espera castigam o Litoral. Famílias continuam em abrigos nas cidades atingidas pela enchente. A maioria das casas não está pronta e pontes não foram reconstruídas. Por Kátia Brebbatti, Editorial Vida e Cidadania, 11/03/2013), que *“Apesar dos R\$ 24 milhões já investidos, famílias continuam em abrigos e pontes não foram refeitas. Moradores de Antonina, Morretes, Paranaguá e Guaratuba aprenderam a conviver com as consequências da grande enchente.”* No documento, há relatos do drama vivido por moradores da região, em razão da não realização das atividades propostas.

Além destes relatos, divulgou-se também na imprensa escrita, em reportagem veiculada no dia 12/03/2013 pelo jornal Gazeta do Povo (Doações são achadas em contêineres. Colchões e roupas encontradas pela Guarda Municipal de Paranaguá deveriam ter sido doados para vítimas das chuvas de março de 2011. Por Oswaldo Eustaquio, Editorial Vida e Cidadania, 12/03/2013), que dois contêineres de doativos enviados pela Secretária da Família e Desenvolvimento Social do Paraná, destinados às vítimas das chuvas que atingiram Paranaguá em março de 2011, não chegaram ao destino e restaram esquecidos no pátio de uma empresa da cidade, sendo que um deles se encontrava com o lacre violado. Foi constatado inclusive que *“Uma*

*investigação da Secretaria de Segurança encontrou parte das doações do contêiner violado na casa de um funcionário da prefeitura.”*

Como se vê das evidências apontadas, há problemas com a aprovação das contas decorrentes das verbas utilizadas na resposta e construção do desastre de março de 2011 no litoral paranaense, apurados pelos próprios órgãos de controle interno do Estado do Paraná, pela imprensa e pela sociedade civil.

## **TESTE DA HIPOTESE**

O empreendimento analítico aqui consignado parte da hipótese no sentido de que os municípios costeiros do Paraná atingidos por desastres, em geral, não detém poder de articulação para acessar os auxílios federais obrigatórios dirigidos à recuperação e reconstrução, e, quando os obtém, em alguma medida não têm destinado as verbas integralmente às ações de resposta e recuperação planejadas, conforme os requisitos específicos fixados pela regulamentação de regência.

Para viabilizar o avanço da investigação, a hipótese foi desdobrada em duas variáveis:

1. Capacidade de articulação do município, constatada a partir da verificação da razão dos decretos municipais de “situação de emergência” ou “estado de calamidade pública” que foram reconhecidos em âmbito federal. Esta variável foi assim desdobrada:

1.1. Número de desastres registrados nos municípios da zona costeira paranaense pela Defesa Civil do Estado do Paraná;

1.2. Número de decretos municipais reconhecidos pelo Poder Executivo federal; e

1.3. Valores repassados pelo Ministério da Integração Nacional para resposta e reconstrução dos desastres reconhecidos em âmbito federal.

2. Aplicação das verbas federais recebidas, auferida a partir da verificação da aceitação, pelos órgãos de controle interno e externo, das prestações de contas realizadas e do atendimento dos planos de aplicação e dos cronogramas propostos. Esta variável foi desdobrada nos seguintes indicadores:

2.1. Prestações de contas questionadas pelos órgãos de controle;



## 2.2. Cumprimento dos cronogramas de reconstrução previstos nos

### Planos de Trabalho.

Com base nos dados obtidos, pode-se concluir, de forma geral, que os municípios da zona costeira do Estado do Paraná têm pouco poder de articulação com vistas a obter acesso ao auxílio federal obrigatório para ações de complementação na resposta e reconstrução em localidades atingidas por desastres.

Em termos quantitativos, isto parece evidente quando se verifica que houve o registro no Sistema Integrado de Defesa Civil, pelas municipalidades, de 125 desastres, dos quais apenas 6 foram reconhecidos por portaria do Ministério da Integração Nacional, o que significa que houve o reconhecimento federal de apenas 4,8% das situações de emergência e calamidade pública decretadas pelos municípios investigados.

Aprofundando este número, os elementos coletados indicam que 31 desastres registrados pelos municípios litorâneos entre 2010 e 2012 não contaram com pessoas afetadas (24,8%). 18 desastres afetaram entre 1 e 5 pessoas (14,4%) e 27 ocorrências afetaram entre 6 e 50 pessoas (21,6%). Identifica-se, assim, que 60,8% dos desastres registrados atingiram até 50 pessoas, o que em parte justifica a não obtenção das transferências federais obrigatórias.

Contudo, boa parte dos outros 39,2% causaram impactos significativos. Dos registros consultados, 16 desastres atingiram mais de mil pessoas (12,8%), sendo que em 15 dos eventos foram afetadas mais de 50 e menos de 200 pessoas (12%). Além disso, 18 desastres impactaram entre 200 e 999 indivíduos (14,4%).

Seria razoável esperar que pelo menos os desastres que atingiram mais de 200 pessoas (27,2% das ocorrências) fossem alvo de recursos complementares federais, o que representa mais de cinco vezes o numero de casos efetivamente beneficiados com as transferências obrigatórias. Este número deveria, em verdade, ser ainda maior, haja vista que o estado de calamidade pública resta configurado quando forem atingidas mais de 100 pessoas, na forma do art. 5º, § 1º, II, da Instrução Normativa nº 01/2012, do MIN (vide nota de rodapé nº 14). Isto sem deixar de levar em conta que os Municípios de Morretes e Anotnina são de pequeno porte e possuem poucas receitas (possuem menos de 20.000 habitantes e receitas anuais totais inferiores

a R\$ 55.000.000,00, encontrando-se em situação deficitária, conforme Ipardes, 2013), possuindo, conseqüentemente, pequena capacidade de resposta.

Mesmo assim, a verba federal obtida pelos municípios de Morretes, Antonina e Paranaguá somente foi captada através da decretação do estado de calamidade pública na região pelo Governo do Estado do Paraná (Decreto Estadual nº 836/2011), para execução de ações de resposta e reconstrução em decorrência das enxurradas, deslizamentos e alagamentos ocorridos em março de 2011.

Em outra frente, no que diz respeito à aplicação das verbas federais, cabe dizer que não foram localizados processos de investigação de irregularidades nas prestações de contas referentes às verbas federais recebidas para resposta e reconstrução das áreas desestruturadas por desastres, junto ao TCU, CGU e TCE/PR, que representam os principais órgãos de controle externo.

Contudo, o próprio Relatório de Controle Interno do Poder Executivo Estadual - Exercício de 2011, elaborado pela CCI, aponta cinco possíveis irregularidades na aplicação dos recursos federais:

- recuperação e reconstrução de estradas rurais, pontes e áreas urbanas nos municípios de Antonina e Morretes;
- recuperação e reconstrução de estradas rurais nos municípios de Paranaguá e Morretes;
- possibilidade de utilização dos recursos para recuperação da Estrada do Capituva, que não constava do Plano de Trabalho elaborado pelo Estado;
- lavratura de dois Termos de Cooperação Técnica firmados pelo Estado do Paraná com a COHAPAR e o Instituto de Águas do Paraná - AGUASPARANA, com o objetivo de regularizar serviços que já haviam sido prestados aos municípios de Morretes e Antonina;
- solicitação de autorização de contratação de empresas para desobstrução e retificação de rios, visando convalidação de contratações já realizadas antes da análise de viabilidade e legalidade.

Ademais, com relação à utilização de recursos para reconstrução de estradas rurais em Paranaguá, cabe dizer que o referido município não foi incluído no Decreto Estadual nº 836/2011, razão pela qual, em tese, não

poderiam ser destinados ao mesmo recursos federais obtidos para responder a um estado de calamidade pública decretado exclusivamente para as municipalidades de Morretes e Antonina.

Em vista do que foi apresentado, é de se considerar como confirmada a hipótese de pesquisa, na medida em que, primeiramente, diante dos dados obtidos e da metodologia sugerida, foi constatado que os municípios da zona costeira paranaense, em geral, possuem pouco poder de articulação (capital político) para acessar os recursos federais obrigatórios para complementação de resposta e ações de reconstrução.

Em segundo lugar, constatou-se que apesar de não restar identificado nenhum processo formal instaurado pelos órgãos de controle externo sobre as prestações de contas referentes aos recursos federais recebidos, há questionamento do próprio Poder Executivo estadual, no âmbito do seu sistema de controle interno, acerca de algumas destinações dadas às verbas, as quais não teriam obedecido ao disposto na legislação, aos princípios e boas práticas que norteiam a atuação dos agentes públicos e mesmo aos planos de trabalho apresentados anteriormente, quando da solicitação dos recursos.

Frente ao que foi aduzido e diante das pendências identificadas no âmbito do próprio governo estadual, pode-se considerar que há, no mínimo, divergências sobre a adequada destinação dos recursos, o que, conjugado ao fato de que as ações de reconstrução não estão atendendo ao cronograma previsto para sua implementação, conforme informações amplamente veiculadas na imprensa local, autoriza afirmar que os beneficiários não têm destinado estas verbas de forma a dar efetividade nas ações de resposta e recuperação dos desastres.

## **DISCUSSAO E CONCLUSOES**

Alguns trabalhos de pesquisa têm demonstrado que governos locais aparecem, geralmente, como agentes determinantes na adoção de ações de resposta aos desastres, atuando sozinhos ou em interação com outros agentes (Betsill y Bulkeley, 2007; Storbjörk, 2007; Satterthwaite *et al.*, 2007; Lowe *et al.*, 2009; Puppim De Oliveira, 2009).

Via de regra, os governos locais apresentam grande potencial para empreender políticas públicas de mitigação dos efeitos de desastres (Robinson y Gore, 2005; Dawson, 2007; Puppim De Oliveira, 2009). Porém, estudos realizados recentemente identificam alguns desafios aos governos locais na efetivação dessas iniciativas.

No caso específico objeto de investigação, notou-se que a análise macroscópica mencionada por Coelho (2005: 222) restou confirmada na escala local. Assim como foi constatado em relação aos países do Sul, os governos locais da costa paranaense, via de regra, encontram-se fragilizados em relação à resposta aos desastres, pois carentes de pessoas, meios e rotinas para atender às questões de segurança das comunidades, restando absorvidos pelo esforço de atender às necessidades básicas.

Nesta medida, a gestão dos desastres (resposta e reconstrução) passa a ser mais importante do que a adoção de medidas preventivas (prevenção e mitigação), o que abre caminho para captação de recursos, criando a aparência de uma resposta eficaz aos desarranjos (Coelho, 2005: 233). E como consequência dessa postura política, pode-se dizer que *“os desastres aumentam significativamente a dívida social, que em grande parte aflige os indivíduos de menor poder aquisitivo, em municípios com pouca capacidade financeira para se restabelecerem frente às consequências destes desastres.”* (Fialho, 2013: 46).

O estudo de caso aqui desenvolvido, que retrata uma situação particular da zona costeira do Estado do Paraná deixa despontar a confirmação de que os governos locais possuem limitações para acessar ao auxílio federal obrigatório. Da mesma forma, o empreendimento analítico indica que, quando obtidos, os recursos federais não têm sido aplicados da forma orientada pela legislação de regência.

Como se vê, os dados e elementos teóricos abordados sugerem a necessidade de maior controle acerca da aplicação das verbas complementares para resposta e reconstrução, a fim de que se dê efetividade aos regramentos que instituem e regulamentam a política pública respectiva. Não se vislumbra, a princípio, a exigência de alteração das normas pertinentes, mas sim a busca de sua aplicação efetiva, o que demanda melhorias nas atividades que envolvem articulação entre as esferas governamentais e o controle do uso dos recursos públicos.

Como reportado acima, há literatura especializada que aponta para o fortalecimento dos governos locais como meio de robustecer sua capacidade para promoção de ações de resposta e reconstrução, citando-se, como exemplo, os estudos realizados por Betsill y Bulkeley (2007); Storbjörk (2007); Satterthwaite *et al.* (2007); Lowe *et al.* (2009); Puppim De Oliveira (2009); Robinson y Gore (2005) e Dawson (2007).

Para além das conclusões que dizem respeito diretamente ao teste da hipótese, pôde-se identificar na literatura a menção a existência de barreiras políticas, institucionais e culturais que reduzem a capacidade de governos (Martins y Ferreira, 2010: 235). No entanto, há países que aumentaram o poder de atuação de seus governos locais nas últimas décadas, como forma de melhorar a efetividade das respectivas políticas públicas (Satterthwaite *et al.*, 2007), o que nem sempre se mostra efetivo pois, em alguns casos, os governos locais são motivados pela inércia, já que em regra carecem de recursos quando não podem contar com o apoio das outras escalas: estadual, regional, nacional ou mesmo internacional (Martins y Ferreira, 2010: 235).

## BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. A. (2002). “Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution”. *Quarterly Journal of Economics* 117 (4), pp. 1231-94.
- (2001). “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”. *The American Economic Review*, Vol. 91, No. 5 (Dec., 2001), pp. 1369-1401.
- Allen, F., Qian, J. y Qian, M. (2005). “Law, Finance, and Economic Growth in China,” *Journal of Financial Economics* 77, pp 57-116.
- Amit, R., Ding, Y., Villalonga, B., Zhang, H. (2009). The role of institutional development in the prevalence and value of family firms. Working Paper pp 10-103. Harvard Business Review. Draft, January
- Banco Mundial (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. Nueva York: Oxford University Press.
- *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Nueva York: Oxford University Press para el Banco mundial.
- (1987). *Informe sobre el desarrollo mundial 1987*. Edición: 1a. ed. Washington: Banco Mundial.
- Bestor, T. C. 1985. Tradition and Japanese social organization: Institutional development in a Tokyo neighborhood. *Ethnology* 24(2): 121-135.
- Betsill, M. y Bulkeley, H. (2007). “Looking back and thinking ahead: a decade of cities and climate change research”. *Local Governments*, v. 12, N° 5, 2003: 447-456.
- Bevan A. A., Estrin B. S. y Meyer C. K. (2004). “Foreign investment location and institutional development in transition economies”. *International Business Review* 13. 43-64.
- Biggeri, M. (2003). “Key Factors of Recent Chinese Provincial Economic Growth.” *Journal of Chinese Economic and Business Studies* 1(2): 159-183.

- Bolger, J. (2000). "Capacity development: Why, what and how", *Capacity Development Occasional Series*. CIDA. Policy Branch. Vol. 1, No. 1.
- Bossuyt, J. (2001). *Mainstreaming Institutional Development: why is it important and how can it be done?* European Centre for Development Policy Management (ECDPM). website ECDPM: <http://www.ecdpm.org/>
- Brown, R. R. (2008). "Local Institutional Development and Organizational Change for Advancing Sustainable Urban Water Futures" *Environmental Management* (2008) 41:221-233.
- Bulkeley, H., Schroeder, H., Janda, K., Zhao, J., Armstrong, A., Yi Chu, S. y Ghoshet, S. (2009, Junio 28 – 30). Cities and climate change: the role of institutions, governance and urban planning. En: *5<sup>th</sup> Urban Symposium on Climate Change*, Marseille.
- Buyck, B. (1991). "The Bank's Use of Technical Assistance for Institutional Development" Policy Research and External Affairs I, Working papers. WPS 578. Public Sector Management and Private Sector Development. Country Economics Department The World Bank. January 1991.
- Buzan, B. (2008). *People, States and Fear: An Agenda For International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd Edition. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1991 and 2008 with a new preface from the author.
- Cernea, M. (1993). "The Sociologist's Approach to Sustainable Development." *Finance and Development*, 30, December 4, pp. 11-13.
- Coelho, J. (2005). "Estado, comunidades e calamidades naturais no Moçambique rural". En: *Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais* (pp. 217 – 251). Boaventura de Souza Santos, Editor. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Crouch, C., y Farrell, H. (2004). "Institutional Development Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism." *Rationality and Society*, 64 (1): 5-43.
- Cruz Frontmatter, C. (2005). *Political culture and institutional development in Costa Rica and Nicaragua : world-making in the tropics*. Cambridge University Press.
- Dawson, R. (2007). "Re-engineering cities: a framework for adaptation to global change". *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, v. 365, 2007: 3085-3098.
- Denes, F. (2006). *Caracterização da pressão antrópica no Parque Nacional Saint-Hilaire/Lange (Litoral do Paraná)*. *Disertación no publicada*. Universidade Federal do Paraná, Brasil.

- Demirguc-Kunt, A. y Maksimovic, V. (1998). "Law, finance and firm growth." *Journal of Finance* 53(6): 2107-2137.
- Dethier, J-J. (1999). Governance, Decentralization and Public Goods. Evidence from China, India and Russia. Paper presented at the Global Development Network (GDN). Conference, December 5-8, 1999. Center for Development Research Universität Bonn ZEF Bonn. en <http://www.zef.de>.
- Diamond, J. (1997). *Guns, Germs, and Steel: the fates of human societies*. W.W. Norton, New York, NY.
- Drabek, T. (2010). *The Human side of disasters*. Cambridge: Policy.
- Easterly, W. (1999). "The Middle Class Consensus and Economic Development." *Policy Research Working Paper 2346*. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- *It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models*. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.  
[[www.worldbank.org/html/prdmg/grthweb/stylized.htm](http://www.worldbank.org/html/prdmg/grthweb/stylized.htm)].
- Easterly, W. y Levine, R. (2003). "Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development," *Journal of Monetary Economics*, Elsevier, vol. 50(1), pages 3-39, January.
- Ecdpm (2004). *Institutional Development: Learning by Doing and Sharing. Approaches and tools for supporting institutional development*. European Centre for Development Policy Management (ECDPM). Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Poverty Policy and Institutional Development Division. (DSI/AI).
- Enemark, S. (2006). "Capacity Building for Institutional Development in Surveying and Land Management". *PS2.1 Capacity Building for Institutional Development in Surveying and Land Management Promoting Land Administration and Good Governance. 5th FIG Regional Conference*. Accra, Ghana, March 8-11, 2006.
- Engel, P.G.H., Carlsson, C. y Van Zee, A. (2003). *Internalising Evaluation Results Through Learning: complementary perspectives, dilemmas and some lessons learned*. ECDPM, available at <http://www.ecdpm.org/>.
- Engerman, S. L., y Sokoloff, K. L. (2002). "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies". NBER Working Paper no. w9259.
- (1997). "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States." In Stephen Haber, ed., *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

- Esman, M. J. y Uphoff, N. (1988). *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Fan, G. y Wang, X. (2005), *Neri Index of Marketization of China's Provinces*. Beijing: Economic Science Press.
- Fialho, E. (2013). "Climatologia e Desastres Ambientais: A demanda dos recursos públicos após o espetáculo midiático". *Revista Tamoios*, São Gonçalo, Año 9, Nº 1, 2013: 42 - 62.
- Frey, K. (2000). "Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, Nº 21, 2000: 211 - 259
- Furubotn, E.G. y Richter, R. (1998). *Institutions and economic theory: The contribution of the new institutional economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Glaeser, E. La Porta, R. Lopez-De-Silanes F. y Shleifer, A. (2004). "Do institutions cause growth?", *MA: National Bureau of Economic Research*, Documento de Trabajo, núm. 10568, Cambridge, 2004. Datos en: <http://mba.tuck.dartmouth.edu/pages/faculty/rafael.laporta/publications.html>.
- Hammermann, F. y Schweickert, R. (2005). *EU Enlargement and Institutional Development: How Far Away Are the EU's Balkan and Black Sea Neighbors?* Kiel Working Paper No. 1261. November 2005.
- Hasan, I., Wachtel, P., y Zhou, M. (2009). "Institutional Development, Financial Deepening and Economic Growth: Evidence from China". *Journal of Banking and Finance*, January 2009, 33(1), pp. 157-70. Presented to the Tor Vergata conference, University of Rome, December, 2005 and JBF 30th Anniversary Conference, Beijing, June 2006.
- Heiner, R. (1983). "The origins of predictable behavior". *American Economic Review* 73: 560-595.
- Herbst, J.I. (1990). *State Politics in Zimbabwe*. Harare. University of Zimbabwe Publications.
- Hobbes, T. (2002). *Leviatã ou a Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Ícone.
- Hoff, K. (2003) "Institutional development: A view from economic history", *World Bank Res Obs* (2003) 18 (2): 205-226.
- Holmes, K.R., Johnson, B.T., Kirkpatrick, M. (1997). *1997 Index of Economic Freedom*. The Heritage Foundation, Dow Jones & Co., Inc., New York, NY.



- Howes, M. (1997). "NGOs and the Institutional Development of Membership Organizations: A Kenyan case." *Journal of Development Studies*. 33(6), August:pp. 820-828.
- Kaiser, A. (1997). "Types of democracy. From classical to new institutionalism", *Journal of Theoretical Politics* 9(4): 419-444.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2005). *Governance Matters IV, Governance Indicators for 1996-2004*. The World Bank, World Bank Institute. Washington, D.C. Draft, via Internet <[www.worldbank.org/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance)>.
- Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido-Lobaton, P., (1999a). *Aggregating Governance Indicators*. World Bank Research Working Paper No. 2195.
- (1999b). *Governance matters*. World Bank Research Working Paper No. 2196.
- Knight, J., (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kruse, S-E, Saether, E, Fergus, M y Disch, A. (1998). "Institutional Development in Norwegian Bilateral Assistance - Development through Institutions". *Synthesis Report*. Centre for Partnership in Development (DiS), Nordic Consulting Group (NCG). Ministry of Foreign Affairs, Norway.
- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IparDES. Caderno Estatístico do Município de Antonina. Curitiba: SEPL-PR, 2013.
- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IparDES. Caderno Estatístico do Município de Morretes. Curitiba: SEPL-PR, 2013.
- Lavell, A. (1993). "Ciencias sociales e desastres naturales em America Latina: un encuentro inconcluso". En: *Los desastres no son naturales* (pp. 73 - 84). Andrew Maskrey, Compilador. Bogotá: LA RED.
- La porta, R., F. lopez-de-silanes, A. shleifer and R. W. VISHNY (1998). "Law and Finance." *The Journal of Political Economy* 106(6): 1113-1155.
- Lahera, E. (2004). *Capital institucional y desarrollo productivo. Un enfoque de políticas públicas*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES Santiago de Chile, Naciones Unidas, noviembre del 2004.
- Landes, D., (1998). *The Wealth and Poverty of Nations*. W.W. Norton, New York, NY.
- Leonard, D. K. (1982). Analyzing the Organizational Requirements for Serving the Rural Poor and Choosing Among Forms of Decentralization and Linkage. In *Institutions of Rural Development for the Poor*:

- Decentralization and Organizational Linkages*. Eds. D. K. Leonard and D. R. Marshall. Berkeley: University of California Institute of International Studies: 1-39, pp. 193-226.
- Lindauerb, D. y Pritchett. L (2002). "Policies for Economic Growth", *Economic Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, Vol. 3, Nº1.
- Lowe, Ashley; Foster, Josh y Winkelman, Steve (2009). *Ask the climate question: adapting to climate change impacts in urban regions*. Toronto: Center for Clean Air Policy.
- Machiavelli, N. (1519). *Discourses on Livy*. Oxford University Press, New York, NY, 1987.
- Mamdani, M. (1996). *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Martins, R. y Ferreira, L. (2010). "Oportunidades e Barreiras para Políticas Locais e Subnacionais de Enfrentamento das Mudanças Climáticas em Áreas Urbanas: Evidências de Diferentes Contextos". *Ambiente & Sociedade*, v. XIII, Nº 2, 2010: 223 - 242.
- Montesquieu, C.L., Baron DE (1748). *The Spirit of the Laws*, 1748 (available in English from Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1989).
- Myrdal, G. (1968). *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. Twentieth Century Fund, New York, NY.
- Naím, M. (2000). "Washington Consensus or Washington Confusion?", *Foreign Policy*, pp 87-103.
- *Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?*. Ponencia presentada en la conferencia del FMI sobre reformas de segunda generación. Washington, DC, Estados Unidos, 8 y 9 de noviembre de 1999.
- Naím, M. (1995a). "Latin America: The Second Stage of Reform", en Larry Diamond y Marc F. Plattner (editores), *Economic Reform and Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995a.
- (1995B). *Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*. San Francisco, Calif.: International Center for Economic Growth Occasional paper nº 62.
- Naritomi, J., Soares, R. y Assunção, J. J. (2009). *Institutional Development and Colonial Heritage within Brazil*. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor. Institutional Development and Colonial Heritage within Brazil. IZA DP No. 4276, July 2009.
- Nauheimer, H. (2010). Change Management Toolbook. See <http://www.change-managementtoolbook.com/>.
- North, D. C. (1993). *The New Institutional Economics and Development*. Washington University, St. Louis

- <http://129.3.20.41/eps/eh/papers/9309/9309002.pdf>; downloaded: 4 June 2012.
- *Institutions, institutional change, and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- Nunn, N. (2005). *Slavery, Institutional Development, and Long-Run Growth in Africa, 1400-2000*.
- Oliveira, J. y Fernandes, F. (2011). “O controle de legalidade dos atos da municipalidade em situações de calamidade pública”. En: *Gestão em momentos de crise*. José Luís Bizelli y José Xaides de Sampaio Alves, Editores. Franca: UNESP.
- Ostrom, E. (1993). “A Communitarian Approach to Local Governance.” *National Civic Review*. 82(3), Summer: pp. 226-228.
- Oxley, J. E. (1999). “Institutional environment and the mechanisms of governance: The impact of intellectual property protection on the structure of inter-firm alliances.” *Journal of Economic Behavior and Organization*, 38(3), 283-310.
- Park, R. E., Herbert A. y Miller H. (1961). *Old World traits transplanted*. 1921. New York: Arno Press.
- Prats I Catalá, J (1999a). “Gobernabilidad y globalización”. En: Augusto Cerrillo. *La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad*. En: *Instituciones y desarrollo*. Edición especial, Nro. 8-9, 2001, versión digital.
- (1999b). “*Introducción*” [en línea]. En: Taller Ahora las Instituciones. México, D.F.: (consulta: enero 2001).
- Pierson, P. (2004) *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- (2000a). *The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change*. *Governance* 13(4), pp. 475-499.
- (2000b). *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. *American Political Science Review* 94(2), 251-267.
- Posner, R. (1980). “A theory of primitive society, with special reference to the law,” *Journal of Law and Economics* XXIII, 1-54.
- Premchand, A. 2000. “Institutional Development and Organisational Paradoxes”, in *Control of Public Money: The Fiscal Machinery in Developing Countries*, OUP, New Delhi.
- Przeworski, A. y Limongi, F. (1993). “Political Regimes and Economic Growth,” *Journal of Economic Perspectives*. Summer 1993, pp. 51-69.

- Puppim de Oliveira, J. (2009). "The implementation of climate change related policies at the subnational level: an analysis of three countries". *Habitat International*, v. 33, 2009: 253 - 259.
- Rajan, R. G. y L. Zingales (1998). "Financial Dependence and Growth." *American Economic Review* 88(3): 559-586.
- Robinson, P. y Gore, C. (2005). "Barriers to Canadian municipal response to climate change". *Canadian Journal of Urban Research*, v. 14, Nº 1, 2005: 102 - 120.
- Rodrik, D. (2003). *In Search of Prosperity*, Princeton University Press.
- Rodrik, D. (ED.). (2002). *Searching for Growth: Analytical Narratives of Growth*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Rodrik, D. and Wacziarg, R. (2006). "Do Democratic Transition Produce Bad Economic Outcome?" *American Economic Review* 95(2): 50-55.
- Rodrik, D., Subraminian, A. y Trebbi, F. (2004). "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development." *Journal of Economic Growth* 9(2): 131-65.
- Sachs, J. (2001). *Tropical underdevelopment*. National Bureau of Economic Research Working Paper 8119.
- Santiso, C. (2001). "*El Misterio de las Pirámides: Desarrollo Institucional y reformas d segunda generación en América Latina*". Instituciones y Desarrollo, (2001), número 8 y 9 extraordinario.
- Satterthwaite, D., Huq, S., Pelling, M., Reid, H., y Lankao, P. (2007). "Adapting to climate change in urban areas: the possibilities and constraints in low- and middle-income nations". Discussion Paper Nº 1, Londres: International Institute for Environment and Development (IIED).
- Secretaria Nacional de Defesa Civil (2010). *Reconhecimentos de Situação de Emergência (SE) ou de Estado de Calamidade Pública (ECP) - PARANÁ*. Brasília-Brasil.
- Secretaria Nacional de Defesa Civil (2011). *Reconhecimentos de Situação de Emergência (SE) ou de Estado de Calamidade Pública (ECP) - PARANÁ*. Brasília-Brasil.
- Schacter, M. (2000). *Capacity Building: a new way of doing business for development assistance organisations*. Policy brief no. 6, Institute on Governance, Ottawa, Canada.
- Schweickert, R. y Thiele, R. (2004). "From Washington to Post-Washington? Consensus Policies and Divergent Developments in Latin America and Asia." *Kiel Discussion Papers 408*. Kiel Institut for World Economics, Kiel.
- Scott Dupree, A., Winder, D., Parnetti, C., Prasad, CH. y Turitz, S. (2000). *Governance and Institutional Development in Foundation Building*

- Sourcebook: A practitioners guide based upon experience from Africa, Asia, and Latin America.* New York, The Synergos Institute.
- Shadeck, R., Santos, M., Schnorr, T., y Peixoto Filho, G. (2013). “A atuação da Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC) na gestão de riscos e resposta a desastres naturais.” *Anales del IV Congreso CONSAD de Gestão Pública*, Brasília, 2013: 1 - 27.
- Smarzynska, B. K. (2002). “Composition of foreign direct investment and protection of intellectual property rights: Evidence from transition economies.” *Policy Research Working Paper No. 1786*, WorldBank, Washington.
- Snow, D. (1999). “Microcredit. An institutional development opportunity”. *International Journal of Economic Development*, 1(1), 1999: pp. 65-79.
- Sokoloff, K.L. And Engerman, S. (2000a). “Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World”. *Journal of Economic Perspectives* 14(3), 217-232.
- Sokoloff, K. L., And Engerman, S. L. (2000b). “History Lessons: Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World.” *Journal of Economic Perspectives* 14 (3): 217-32.
- Souza, C. (2006). “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. *Sociologias*, Porto Alegre, Año 8, Nº 16, 2006: 20 - 45.
- Storbjörk, Sofie (2007). “Governing climate adaptation in the local arena: challenges of risk management and planning in Sweden”. *Local Environment*, v. 12, Nº 5, 2007: 457 - 469.
- Tapiero-Vásquez, E., García-Quiroga, B. (2008). “La teoría neosistémica y el desarrollo institucional”. *Educación y Educadores*, Vol. 11, Núm. 2, diciembre-sin mes, 2008, pp. 213-226 Universidad de La Sabana. Cundinamarca, Colombia.
- Thomas, S. J. (1991). *The legacy of dualism and decision-making: The prospects of local institutional development in “Camfire”*. Paper prepared for the Second Annual Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP) held at University of Manitoba, Winnipeg, Canada. September 26 - 29, 1991.
- Tovar García, É. D. (2007). “Desarrollo institucional y desarrollo financiero”. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 38, núm. 150, julio-septiembre, 2007, pp. 11-41. Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México.
- Turton, A. R. (2003). *The hydropolitical dynamics of cooperation in Southern Africa: A strategic perspective on institutional development in international river basins*. African Water Issues Research Unit, Pretoria, South Africa.

- Tvaronavičienė, M., Grybaitė, V., Tvaronavičienė, A. (2009). "If institutional performance matters: Development comparisons of Lithuania, Latvia and Estonia". *Journal of Business Economics and Management* 2009, 10(3): 271-278.
- Universidad De Guadalajara (2012) Pagina web. Capturado el 2 de junio del 2012 de [www.udg.mx](http://www.udg.mx)
- Uphoff, N. (1986) "*Local Institutional Development: an analytical source book with cases*" [*Desarrollo Institucional Local: un libro analítico de fuentes y casos*], Kumarian Press
- (1986). *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Wachtel, P. (2001). "Growth and Finance: What do we know and how do we know it?" *International Finance* 4: 335-362.
- Weber, M. (2004). *Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*, vol. 2. São Paulo: EdUnB.
- Weber, M. (2010). *Conceitos Sociológicos Fundamentais*. Covilha: LuSofia. 26.
- Whittington, K. E. and Carpenter, D. P. (2003). "Executive Power in American Institutional Development" *Perspectives on Politics*, Vol. 1, No. 3 (Sep., 2003), pp. 495-513 Published by: American Political Science Association Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3688708> Accessed: 17/11/2009 16:09.
- Wong, S. (1985), "The Chinese Family Firm: A Model," *British Journal of Sociology* 36, 58-72.
- World Bank (2000). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance. A World Bank Strategy*. Washington DC: World Bank.