UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO – FAED
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL – MPPT

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NA GESTÃO DE RISCO DE DESASTRE

Dos aspectos legais às práticas dos gestores públicos catarinenses

Sarah Marcela Chinchilla Cartagena

Florianópolis, SC
2015

SARAH MARCELA CHINCHILLA CARTAGENA

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NA GESTÃO DE RISCO DE DESASTRE

Dos aspectos legais às práticas dos gestores públicos catarinenses

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental (MPPT) do Centro de Ciências Humanas e da Educação (FAED) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

Orientador: Prof. Dr. Mário Jorge Cardoso Coelho Freitas

Florianópolis, SC
2015

C322p Cartagena, Sarah Marcela Chinchilla
Participação social e políticas públicas na gestão de riscos de desastre: dos aspectos legais às práticas dos gestores públicos catarinenses / Sarah Marcela Chinchilla Cartagena. – 2015.
180 p. ; 29 cm

Orientador: Mário Jorge Cardoso Coelho Freitas
Bibliografia: p. 155-160
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, Florianópolis, 2015.

1. Administração Pública. 2. Assistência em desastres. 3. Catástrofes naturais. 4. Avaliação de riscos ecológicos – Santa Catarina. 5. Participação social. I. Freitas, Mário Jorge Cardoso Coelho. II. Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental. III. Título.

CDD: 350 - 20. ed.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UDESC

SARAH MARCELA CHINCHILLA CARTAGENA

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NA GESTÃO DE RISCO DE DESASTRE
Dos aspectos legais às práticas dos gestores públicos catarinenses

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do título de mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental (MPPT) do Centro de Ciências Humanas e da Educação (FAED) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

Banca Examinadora:

Orientador: _____
Prof. Dr. Mário Jorge Cardoso Coelho Freitas
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro: _____
Profa. Dra. Cilene Victor da Silva
Faculdade Cásper Líbero

Membro: _____
Prof. Dr. Raúl Burgos
Universidade Federal de Santa Catarina

Membro: _____
Profa. Dra. Maria Paula Casagrande Marimon
Universidade do Estado de Santa Catarina

Florianópolis, 24 de fevereiro de 2015.

Existem duas maneiras de não sofrer. A primeira é fácil para a maioria das pessoas: aceitar o inferno e tornar-se parte deste até o ponto de deixar de percebê-lo. A segunda é arriscada e exige atenção e aprendizagem contínuas: tentar saber reconhecer quem e o quê, no meio do inferno, não é inferno, e preservá-lo, e abrir espaço.

Italo Calvino *em* ***As cidades invisíveis****, 1990.*

Para milhões de mulheres e homens em todo o mundo é a sua vulnerabilidade e não as ameaças que enfrentam que determinará se irão sobreviver ou não. Vulnerabilidade [...] é o resultado direto da pobreza; das escolhas políticas, corrupção e ganância que as determinam; e da indiferença política que lhe permite continuar a existir.

OXFAM *em* ***O direito a sobreviver****, 2009.*

AGRADECIMENTOS

Há alguém que admirei por infinitas razões e que me enche os olhos de lágrimas quando começo essa escrita. É ele o único a quem nominalmente agradeço. Walderes Lima de Brito se foi quando, ainda distante deste momento, eu já havia decidido que o agradeceria.

Minha vontade era surrupiar as palavras que usou ao escrever os agradecimentos de sua dissertação. Porém, apesar de também saber que esta é uma construção coletiva, diferente dele não vou correr "voluntária e deliberadamente o risco de esquecer nomes". Minha opção é fazer com que cada um se reconheça no que tenho a agradecer.

Começo então agradecendo aos tantos que me inspiraram para concluir esta dissertação, inspiração especial de quem, companheiro de idas ao trabalho, me fez descobrir que quando se está ao lado de um sábio, aprende-se mesmo em silêncio. Mas como os sábios não sobram por aí, agradeço a todos que certamente me inspiraram ao compartilhar viagens de trabalho, concordâncias e discordâncias conceituais, aprendizados e boas risadas em salas de aula, corredores e laboratórios na universidade.

Mais que inspiração, devo agradecer a quem me mostrou caminhos e direções. Transformar em dissertação uma ideia ainda anuviada de dois anos passados não seria possível sem orientação, privilégio que me acompanhou durante todo o percurso da pesquisa.

Tampouco seria possível chegar a esse momento sem todas as experiências de campo mundo afora: cada olhar, cada dor, cada relato, cada sorriso, cada história faz parte de mim e dos resultados aqui registrados. Igualmente agradeço a todos que abdicaram um pouco de seu tempo para serem sujeitos desta pesquisa, sem os quais ela não seria.

Agradeço também aos que apareceram de última hora, e não foram poucos. Direta ou indiretamente me ensinaram tanto que sinto que esta dissertação está ainda incompleta. Houvesse tempo, tanto aprendizado estaria aqui acrescido.

E por fim, à família, pelas ausências compreendidas e presenças necessárias. Família de apoio incondicional, e únicos que me podem dar ao mesmo tempo inspiração, sabedoria, orientação, experiências para minha formação e aprendizados de toda hora.

Muito obrigada!

RESUMO

CARTAGENA, S.M.C. **Participação social e políticas públicas na gestão de risco de desastre**: dos aspectos legais às práticas dos gestores públicos catarinenses. Dissertação. Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, Florianópolis, 2015.

Esta dissertação teve o objetivo de confrontar pressupostos legais com a visão dos gestores municipais de proteção e defesa civil de Santa Catarina no que se refere à participação social na gestão de risco para, ao final, refletir sobre contribuições para ampliação e fortalecimento do processo. Para tanto, trabalhou-se o referencial teórico sobre a gestão de risco, com ênfase ao conceito de produção social do risco, e sobre políticas públicas e suas diretrizes de participação social, a ponderar os entraves que historicamente se construíram e ainda hoje desafiam os processos de partilha de poder. Sendo uma pesquisa de métodos mistos, foram intercalados instrumentos qualitativos e quantitativos para a triangulação final dos dados. Assim, a pesquisa teve início com a análise documental (qualitativa) de documentos legais e oficiais que direcionam a gestão de risco no Brasil, seguida pela aplicação de questionários (quantitativo) destinados a gestores municipais de proteção e defesa civil de Santa Catarina, e finalizada com as entrevistas de aprofundamento (qualitativa). A análise dos dados demonstrou que, tanto nos documentos legais e oficiais como na realidade dos municípios, o discurso sobre o conceito de participação social, bem como sobre sua importância, está à frente da prática efetiva. A discussão realizada, portanto, diz respeito ao desafio de fazer aproximar concepção e prática, considerando ainda que os entraves à participação estão associados às dificuldades de mobilização, interferências políticas e *faz de conta*, principalmente. As principais sugestões referem-se à desconstrução da participação somente como espaço institucionalizado, ampliando a consideração de instrumentos informais e cotidianos, para que possam tornar-se parte da rotina do cidadão e diminuir a sobrecarga dos técnicos da administração pública local, reconhecendo na Secretaria de Estado de Defesa Civil de Santa Catarina o potencial de incentivar a promoção da participação social.

Palavras-chave: gestão de risco; desastres; participação social; políticas públicas; Santa Catarina.

ABSTRACT

This Master's thesis was developed in order to find similarities and differences between legal requirements and the practice of Santa Catarina's local managers in risk disaster and social participation, and then think of solutions to enhance this process. In that way, the theoretical approach includes disaster management, public policies and social participation, with emphasis on the historical obstacles for decision making sharing. The research combined qualitative and quantitative tools for a final triangulation of the collected data. In this sense, it begins with a documentary analyses (qualitative) of legal aspects of Brazilian disaster management; then a questioner (quantitative) was applied to local managers; and finally deepening interviews (qualitative) was made. The analyses of the collected data shows that either the legal aspects as the local managers the discourse of the participation's importance is deeper than the real practice. Thus, the thesis discuss the challenges to enhance the social participation; considering the difficulties of mobilization, political interferences and tokenism, mainly. The conclusion works with the necessity to simply the process of participation in order to be part of the citizen routine, and also to decrease the overload of public employees. The agency of civil defense in Santa Catarina is indicated to have the potential to encourage the local governments to enhance the participation in DRR.

Keywords: disaster risk management; social participation, public policies; Santa Catarina.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Lei 12.608/12 e sua relação com outros atos legais..... 55
Figura 2- Ações do PNGRD (BRASIL, 2012b, p.3). 57
Figura 3- Versão da escada de participação cidadã. (ARNSTEIN, 1969) [tradução da autora]. 67
Figura 4- Escala de vínculos até a corresponsabilidade. (HENRIQUES, 2004, p.37). 68
Figura 5- Adaptação do diagrama de projeto sequencial explanatório de Creswell e Clark, 2013. 75
Figura 6- Roteiro seguido para definição de população e amostra de atos legais. 80
Figura 7- Roteiro seguido para definição de população e amostra de políticas públicas. 83
Figura 8- Organização dos capítulos para apresentação da metodologia e resultados referentes à pesquisa de campo 95
Figura 9- Dificuldades e influências mútuas relacionadas à participação social 142

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Resumo das definições metodológicas para a Fase Qualitativa 1..... 76
Quadro 2- Modelo do Quadro de conteúdos relevantes para atos legais. 79
Quadro 3- Modelo do quadro de conteúdos relevantes para políticas públicas. 82
Quadro 4- Quadro de Análise. 84
Quadro 5- Resumo das definições metodológicas para a Fase Quantitativa. 85
Quadro 6- Resumo das definições metodológicas para a Fase Qualitativa 2..... 90
Quadro 7- Resumo das definições metodológicas para a Triangulação de Dados e Análise Final. 93
Quadro 8- Definição e justificativa para importância da participação 112
Quadro 9- Benefícios obtidos pelos gestor com a promoção da participação..... 122
Quadro 10- Aspectos positivos e negativos registrados pelos gestores 123
Quadro 11- Palavras e expressões chave das entrevistas por classes de conteúdo. 125
Quadro 12- Quadro de análise comentado 148

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Número de atos legais por década, da República à Constituição (dados da própria pesquisa) .. 51
Gráfico 2- Acompanhamento de respostas via GoogleDocs 87
Gráfico 3- Porcentagem de municípios por classe de ocorrência de desastres 88
Gráfico 4- Porcentagem de municípios por classe de população 88
Gráfico 5- Porcentagem de municípios por mesorregião 89
Gráfico 6- Importância atribuída à participação 111
Gráfico 7- Grupos e instituições que integram o SINDEC 113
Gráfico 8- Políticas públicas articuladas à proteção e defesa civil 114
Gráfico 9- Instrumentos utilizados na promoção da participação 115
Gráfico 10- Instrumentos utilizados com maior frequência na promoção da participação 116
Gráfico 11- Existência de mapeamento de risco 116
Gráfico 12- Grupos que participam da elaboração de mapeamentos de risco 117
Gráfico 13- Existência de plano de contingência 117
Gráfico 14- Grupos que participam da elaboração de planos de contingência 118
Gráfico 15- Alocação de recursos para proteção e defesa civil 118
Gráfico 16- Participação da população na gestão de recursos, quando disponíveis 119
Gráfico 17- Instrumentos utilizados para gestão participativa de recursos 119
Gráfico 18- Avaliação das ações participativas 120
Gráfico 19- Relevância das dificuldades na condução de ações participativas 121
Gráfico 20- Relevância das dificuldades no processo participativo 138
Gráfico 21- Políticas Públicas efetivamente articuladas na gestão municipal 145

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Modalidade de Políticas Públicas. (Adaptado de TEIXEIRA, 2002, p.3). 47

Tabela 2- Sistematização das interfaces entre a PNRH e PNDC. (VENDRUSCOLO, 2007, p.78) 57

Tabela 3- Níveis de Participação. (BANCO MUNDIAL apud WICKLIN III, 2001, p.3) 68

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO 25

2- GESTÃO DE RISCO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL 31

2.1 GESTÃO E REDUÇÃO DE RISCO DE DESASTRES 33

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E ASPECTOS LEGAIS 45

2.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL 61

3- METODOLOGIA, PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO 74

3.1 FASE QUALITATIVA 1 – ANÁLISE DOCUMENTAL 76

3.2 FASE QUANTITATIVA – SURVEY 84

3.3 FASE QUALITATIVA 2 – INTERATIVA 90

3.4 TRIANGULAÇÃO DE DADOS E ANÁLISE FINAL 93

4- DADOS COLETADOS COMENTADOS 95

4.1 DADOS COLETADOS NA ANÁLISE DOCUMENTAL 96

4.2 DADOS COLETADOS NOS QUESTIONÁRIOS 111

4.3 DADOS COLETADOS NAS ENTREVISTAS 125

5- ANÁLISE CRÍTICA DOS RESULTADOS 133

CONSIDERAÇÕES FINAIS 149

REFERÊNCIAS 155

ANEXO 1- QUESTIONÁRIO 161

ANEXO 2- VALIDAÇÃO DO QUESTIONÁRIO POR ESPECIALISTAS 167

ANEXO 3- *E-MAIL* DE ENVIO DO QUESTIONÁRIO 175

ANEXO 4- ROTEIRO DE ENTREVISTA 177

ANEXO 5- ESBOÇO DE ORIENTAÇÕES SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL PARA GESTORES MUNICIPAIS 179

1- INTRODUÇÃO

Esta dissertação é o resultado do trabalho de pesquisa realizado no âmbito do Programa de Mestrado Profissional em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental (MPPT) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). A origem da pesquisa deriva, em grande medida, das experiências da autora como profissional de Comunicação de Risco e de suas inquietações quanto à condução de processos participativos, possibilidades e limitações. Neste percurso é que surgiu a motivação para desenvolver estudos acadêmicos que possibilitassem aprofundar os conhecimentos profissionais sob a perspectiva científica, sobretudo pela característica de mestrado profissional deste programa.

A experiência da autora, portanto, permeia, irremediável e assumidamente, toda a construção da dissertação e do texto. Ora de forma direta, ora de forma implícita, o discurso considera mais de dez anos de trabalhos de campo com populações vulneráveis, planejamento, execução e avaliação de projetos relacionados à redução de risco de desastres, capacitações, participação em eventos técnicos, etc. Além disso, os últimos seis anos marcaram com mais ênfase a convivência com gestores públicos das esferas federal, estaduais e municipais, quer pelo desenvolvimento conjunto de estratégias e soluções em redução de risco de desastres na execução de projetos de cooperação técnica, pela audiência em seus discursos oficiais, ou mesmo em conversas informais em espaços de atuação comum.

Por tudo isso, entende-se que no atual cenário brasileiro, em que a gestão de risco ampliou seu espaço no cotidiano social após grandes e graves ocorrências de desastres nos últimos anos, é preciso analisar como fazer com que as tomadas de decisão efetivamente incluam a sociedade civil no processo decisório. Do contrário, a apropriação de conhecimentos e comportamentos para redução de riscos de desastres poderá estar comprometida, pela dificuldade que as populações vulneráveis têm de reconhecer-se como pertencentes à gestão de risco. A mudança de comportamento – historicamente marcado por ocupações irregulares decorrentes de desigualdades no acesso à terra, prevalência de mecanismos de especulação imobiliária, fraca fiscalização, e deficiente planejamento

compartilhado – ainda enfrentará dificuldades enquanto participação e controle social não puderem ser fortalecidos e efetivados.

Para dar conta dessa discussão, a dissertação agrupa eixos temáticos relativos a gestão de risco, às políticas públicas e à participação social[1], na intersecção dos quais está situada a situação problema foco da investigação. A revisão teórica e temática é então organizada em três partes e trabalhada no primeiro capítulo.

Sobre a gestão de risco reflete-se a dinâmica social em que estamos inseridos e a partir dela a produção social do risco e seus vínculos com a pobreza, o conceito de sociedade de risco, e os processos históricos de planejamento do território, referenciando autores como Alan Lavell, Ulrich Beck e Raquel Rolnik. Apesar do tema de defesa civil ainda carecer de unidade de interpretação ou mesmo de unidade institucional, este trabalho não se coloca, entretanto, como espaço para discussão de termos e conceitos básicos de gestão de risco ou proteção e defesa civil. Não que sua discussão seja desimportante, mas, sobretudo, porque não haveria espaço suficiente para fazê-lo com atenção e cuidado. Considera-se oportuno dizer que há publicações específicas de definição de conceitos, indicadas no decorrer do texto. Assim, ainda na primeira parte do capítulo 1, a opção foi por, ao invés de discutir conceitos, fazer uma leitura de como está organizado o atual Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

O tema de políticas públicas, por sua vez, é abordado porquanto a ideia é, diante do recorte da gestão de risco, incluir um contraponto entre os aspectos legais e a visão dos gestores públicos nessa discussão, como promotores de espaços de participação social. Na segunda parte do capítulo 1, portanto, faz-se uma leitura conceitual de definições de políticas públicas, adotando o entendimento de que estão relacionadas às decisões das administrações públicas na gestão de interesses públicos, tendo potencialmente espaço a todo tipo de participação. O foco está, dessa forma, no papel dos gestores públicos, nas diretrizes nacionais para gestão de risco, e nos aspectos legais que as orientam. Ao final, a tentativa foi buscar identificar quais políticas públicas nacionais são correlatas aos conteúdos pertinentes à gestão de risco.

Encerra o capítulo 1, a abordagem dada ao tema da participação social a considerar o conceito de democracia (representação, liberdade e participação) e tomando

[1] A expressão 'participação social' poderá, ao longo do texto, ser abreviada para 'participação' com o objetivo único de dar fluidez ao texto e sem prejuízo ao conceito, que está discutido detalhadamente no capítulo 1.

principalmente como referência o contexto brasileiro pós Constituição Federal de 1988. Destaca-se dessa discussão, as colocações de Evelina Dagnino (2004) sobre os deslocamentos de significado de sociedade civil, cidadania e participação. Após uma parte conceitual mais específica passa-se à reflexão sobre a atual e polêmica Política Nacional de Participação Social e suas contribuições ao processo de gestão democrática. O item e o capítulo são concluídos com a apresentação de modelos teóricos de participação social que evidenciam seus benefícios e também problemáticas de continuidade, mobilização e capacitação para sua promoção, na tentativa final de problematizar o aspecto da participação de maneira contextualizada à gestão de risco.

Foi a partir deste enquadramento temático que o seguinte problema de pesquisa foi formulado: **Que relações existem entre os pressupostos legais, as políticas públicas e a visão dos gestores municipais de proteção e defesa civil de Santa Catarina no que se refere à participação social na gestão de risco?** Para responder ao problema foram definidos os parâmetros que possibilitam a análise da relação enunciada, e por onde se definem os objetivos geral e específicos.

Objetivo geral: Confrontar os pressupostos legais com a visão dos gestores municipais de proteção e defesa civil de Santa Catarina no que se refere à participação social na gestão de risco e refletir sobre contribuições para ampliação e fortalecimento do processo.

Objetivos específicos:

a) Identificar diretrizes e instrumentos de participação definidos em documentos legais ou oficiais correlatos à gestão de risco e aos quais estão submetidos os gestores municipais de proteção e defesa civil de Santa Catarina.

b) Analisar a concepção que os gestores municipais de proteção e defesa civil de Santa Catarina têm sobre a participação no contexto da gestão de risco.

c) Caracterizar instrumentos de participação criados, utilizados e mantidos pelos gestores municipais de Santa Catarina no contexto da gestão de risco.

d) Compreender como os gestores municipais de Santa Catarina avaliam o atual cenário da participação para a gestão de risco em seus municípios.

e) Comparar o cenário identificado pela pesquisa com as indicações dadas pelas políticas públicas nacionais correlatas ao tema.

f) Avançar com sugestões para ampliação e fortalecimento dos processos participativos na gestão de risco e do planejamento territorial e apresentá-las – junto aos resultados da pesquisa – como devolutiva aos gestores municipais de Santa Catarina.

Com a definição dos objetivos, chegou-se ao desenho metodológico que possui caráter de métodos mistos e, portanto, inclui o desenvolvimento de instrumentos qualitativos e quantitativos, constituindo-se em uma adaptação do modelo de projeto sequencial explanatório de Creswell e Clark (2013). Na primeira fase da pesquisa, realizou-se análise documental que incide em uma amostra de atos legais e documentos definidores de políticas públicas correlatas à gestão de risco e com foco em participação. A *survey* (sondagem ou levantamento), fase seguinte, baseou-se na construção, validação e aplicação de questionários enviados aos contatos fornecidos pela Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina (SDC) referentes aos representantes municipais de proteção e defesa civil. A abordagem qualitativa concretizou-se na terceira e última fase, por meio da realização de entrevistas de aprofundamento com uma amostra de conveniência definida a partir da população considerada na abordagem quantitativa.

Os detalhes metodológicos da pesquisa estão apresentados no segundo capítulo da dissertação, divididos de acordo com a sequência cronológica das fases da pesquisa. Assim, o primeiro item do capítulo 2 refere-se aos procedimentos metodológicos que resultaram na análise de 15 atos legais e 10 políticas públicas e que deram origem ao questionário e ao quadro de análise base para a triangulação dos dados e análise crítica final. O segundo item apresenta o processo de aplicação dos questionários, dos quais se obteve 85 respostas (28,81% do Estado de Santa Catarina). Em seguida, está relatada a fase de entrevista de aprofundamento, aplicada a seis gestores municipais de proteção e defesa civil de Santa Catarina. A descrição metodológica da fase de triangulação de dados encerra o capítulo 2, para então seguir com a apresentação dos dados coletados no capítulo seguinte.

O capítulo 3, portanto, retoma as três fases da pesquisa (qualitativa – quantitativa – qualitativa) ao apresentar os dados coletados. No primeiro item, estão incluídos os quadros de conteúdos relevantes que foram preenchidos para cada um dos documentos analisados, ou seja, 15 atos legais e 10 políticas públicas. Em seguida, estão apresentados os dados coletados dos questionários organizados em gráficos para as questões fechadas e quadros de conteúdos resumidos para as questões abertas. Para cada uma das questões é feito ainda um breve comentário descritivo dos resultados. O último item do capítulo 3 reproduz o

quadro de conteúdos resumidos das seis entrevistas realizadas com os gestores municipais de proteção e defesa civil, também com um breve comentário sobre os dados coletados. Por fim, a triangulação de dados, parte mais importante para análise de resultados da pesquisa, é apresentada em um capítulo próprio, ao fazer uma articulação entre todos os dados coletados, os objetivos determinados pela pesquisa e a revisão teórica e temática do primeiro capítulo. As considerações finais consolidam as ideias discutidas na análise crítica e buscam reforçar a convicção de que a participação social pode contribuir para a efetividade das políticas públicas que se referem à redução de risco de desastres, não obstante à complexidade dos entraves que muitas vezes fogem à atuação local.

O processo de pesquisa, entretanto, não se encerra com a elaboração da dissertação. A respeitar os pressupostos da comunicação e da participação, inclui-se como condicionante à pesquisa a etapa devolutiva, em que aos gestores municipais que responderam ao questionário e participaram das entrevistas é garantido o direito de conhecer os resultados obtidos. Para tanto, dois documentos devem ser a eles enviados: um resumo técnico dos resultados da pesquisa, e um documento com sugestões e orientações para a promoção da participação social em redução de riscos de desastres com foco na administração pública local. Ambos os documentos serão finalizados após a realização da banca de defesa e consideração dos comentários e orientações dos professores integrantes.

O objetivo da devolutiva, para além de questões éticas envolvidas, é multiplicar o entendimento de que a participação não deve, necessariamente, ser um processo que se utilize de instrumentos formais, mas sim que possam fazer parte do cotidiano dos indivíduos por meio de pequenas e somatórias atividades. Muitos dos entraves identificados pela pesquisa, e já mencionados por outros autores, referem-se à dificuldade de recursos e falta de interesse da população. Por outro lado, percebe-se que os discursos dos gestores públicos já se mostram abertos à participação, mas não conseguem concretizar sua atuação por falta, inclusive, de orientação técnica. Muitas vezes, os gestores e técnicos municipais esbarram-se nos escassos espaços e instrumentos formais de participação previstos pelas políticas públicas e não conseguem refletir sobre uma atuação mais cotidiana.

2-. GESTÃO DE RISCO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A crescente frequência e gravidade das ocorrências de desastres ambientais[2] – e consequentes danos humanos e materiais – tem expandido na agenda de gestores públicos, mídia, universidades e toda a sociedade de maneira geral, o espaço antes menos concedido ao tema. Mesmo quando os danos e prejuízos provocados por desastres ultrapassam os limites geográficos de um dado fenômeno natural, por exemplo, as que possuem menos capacidade de autoproteção, resiliência e recuperação são as populações vulneráveis inseridas em áreas de risco, por sua vez configuradas a partir de processos históricos de ocupação e urbanização dos territórios sem planejamento atento a tal dinâmica. Soma-se a essa realidade o fato de que desigualdades econômicas, sociais e de acesso à informação provocam a exclusão de uma parcela da população dos processos decisórios, o que deriva em desigualdade de oportunidades para habitação digna.

A literatura técnica e científica trabalha a redução de risco de desastres a partir de medidas estruturais (intervenções físicas) e medidas não estruturais (associadas a processos de percepção de risco, participação, capacitação e formação). Historicamente, e ainda hoje no Brasil, a ênfase das ações de gestão e redução de risco é dada às medidas estruturais, que em geral envolvem investimento em tecnologia e equipamentos, remoção de famílias de áreas de risco, intervenções e obras civis.

Dados do Ministério da Integração Nacional (Brasil, 2014b) demonstram que no ano de 2013 foram repassados a estados e municípios recursos de pouco mais de R$ 230 milhões para resposta e de R$ 120 milhões para “apoio a obras preventivas de desastres”. O que revela que, além da desproporção entre prevenção e resposta, mesmo os recursos destinados à prevenção focam em ações estruturais. O governo federal sequer pode fugir dessa linha de investimento, uma vez que o PPA 2012-2015 não prevê em seu programa 2040 – Gestão de Riscos e Respostas a Desastres repasse de recursos para ações não estruturais (Brasil, 2011). A Assessoria de Imprensa do Ministério da Integração Nacional informa que os investimentos para as ações de prevenção que não envolvem obras

[2] Nesta pesquisa, adota-se a expressão ‘desastres ambientais’ para o que equivale a ‘desastres naturais’ adotada pelo Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, especialmente citados pela Classificação e Codificação Brasileira de Desastres - COBRADE. Alternativamente, utiliza-se apenas ‘desastres’ sem perder a noção de que, ainda que com forte influência dos fenômenos naturais, os desastres ambientais têm, impreterivelmente, seu componente humano. A discussão do termo é feita com mais detalhe na página 17 deste documento.

estruturais são realizados diretamente pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil "como a realização de *workshops*, oficinas, simulados de prevenção, além de ações pontuais para capacitar as defesas civis estaduais e municipais no sentido de promover ações de resposta com agilidade" (BRASIL, 2014b) [3].

Efetivamente, ao comparar a forma como as ações estruturais e não estruturais são hoje planejadas e executadas pelo governo federal, percebe-se que a lógica de investimentos e políticas está centralizada nas ações estruturais. Consideradas como não estruturais, as ações de incentivo e promoção de participação social ficam de fora dos investimentos mais volumosos e estrategicamente planejados. O reflexo de tais políticas, além de passar diretamente pelo executivo federal (leia-se, por exemplo, "ações pontuais" da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil) chega também aos âmbitos estaduais e municipais, que, parece, não têm sólidas diretrizes a seguir e, muito menos, recebem recursos para tanto.

Além disso, ao se discutir conceitualmente os aspectos associados à participação social – e de maneira mais ampla às medidas não estruturais – percebe-se que a centralização de ações em âmbito federal pode não fortalecer tal processo. Isto porque, diante das características de dimensão de território e diversidade brasileiras seria preciso pensar em ações locais, associadas a um planejamento de mais longo prazo que garanta sua efetividade. Nesse sentido, oficinas, simulados e *workshops* realizados em alguns poucos municípios selecionados pelo governo federal, têm o papel de incentivar e direcionar a participação, mas não cumprem com o objetivo de desenvolvê-la de fato, pela óbvia limitação de abrangência, frequência e continuidade.

Assim, quando se fala em participação social e políticas públicas no contexto dos desastres, acredita-se na necessidade de pensá-las integrando estrategicamente medidas estruturais e não estruturais, sem privilégios a uma ou outra. Considera-se, inclusive, que os processos decisórios quanto a investimentos em medidas estruturais podem ser potencializados quando realizados em conjunto com as populações a que estão destinados, o que significa dinâmicas de acompanhamento, concordância, compreensão e apropriação popular das soluções físicas postas em prática. Daí decorre a importância de pensar a gestão de risco sob o enfoque do fortalecimento da participação social na tomada de decisão.

[3] Dados obtidos em resposta ao *e-mail* enviado pela pesquisadora à assessoria de imprensa do Ministério da Integração Nacional, em abril de 2014.

A participação social, em si, não é tema novo nas pesquisas científicas, e está presente em diversos estudos, aplicada às mais diferentes abordagens. Não obstante, a maior parte dos autores aborda a gestão participativa sob o ponto de vista comunitário, ou seja, centrada na mobilização social para a reivindicação do poder por comunidades e cidadãos. Abordá-la a partir da perspectiva do gestor público e de políticas públicas que a favoreçam (delegação de poder) parece ser uma demanda menos atendida. Neste caso se faz com a intenção de, além de discutir teoricamente, refletir sobre a gestão de risco conduzida pelas administrações públicas e sobre práticas que possam ser incorporadas ao seu cotidiano e de suas comunidades, dando ênfase ao caráter de mestrado profissional do programa em que a dissertação está inserida.

Todas essas relações – participação, políticas públicas, áreas de risco, planejamento territorial, gestão de risco e de desastres, etc. – estão trabalhadas neste capítulo, a desenvolver aspectos conceituais e científicos de um lado, e de realidade brasileira de outro. O objetivo é embasar a apresentação e discussão dos resultados obtidos com a pesquisa de campo, apresentados nos capítulos posteriores.

2.1. Gestão e redução de risco de desastres

Tratar da revisão teórica que envolve os aspectos pertinentes a gestão e redução de risco de desastres é tarefa bastante extensa e complexa. Inúmeros são os conceitos relacionados e, ademais, inúmeras as definições controversas para tantos deles, quer no meio acadêmico, quer no profissional. Na definição, portanto, do recorte necessário a esta dissertação, está a discussão teórica com ênfase nos aspectos que se concentram em causas e consequências da formação de áreas de risco, enfatizando a perspectiva de redução de risco de desastres na qual procura-se inserir a participação social. Ou seja, a opção neste momento foi a de não reproduzir qualquer um dos glossários para simplesmente registrar conceitos fechados. Antes, foi adotada uma postura de reflexão sobre termos mais utilizados e mais específicos ao contexto da participação e prevenção, a referenciar, à medida do possível, autores que igualmente discutem conceituações.

Além disso, muitas das discussões aqui registradas são resultados de conversas diárias com colegas profissionais, de trocas em grupos de discussão com pesquisadores e acadêmicos, ou participação em eventos temáticos, ao longo dos últimos anos de atuação

profissional da autora. Tomaria demasiado espaço elaborar um inventário de conceitos e poderia temer-se o pouco proveito dessa reprodução de termos, hoje tão acessíveis a consultas digitais. Não se perde de vista, entretanto, a necessidade da discussão conceitual, que de tamanha importância poderia por si só ser tema de dissertações e pesquisas futuras. Acresce-se a isto, o fato de que esta produção não é tida como introdutória ao tema, mas sim como de reflexão a aspectos específicos, principalmente relacionados à gestão pública e participação social. Sobre publicações especialmente conceituais destacam-se os manuais do órgão nacional de defesa civil ou do Escritório das Nações Unidas para Redução de Riscos de Desastres (UNISDR)[4].

Toma-se como ponto de partida o conceito de **construção social do risco**.

Alan Lavell, pesquisador britânico de marcante atuação na América Latina, defende que os riscos, e consequentemente os desastres, são fruto de problemas de desenvolvimento, o que implica em compreender os fatores geradores das circunstâncias de risco. Para o autor, a redução de vulnerabilidades a desastres está intimamente ligada à redução da pobreza. Raquel Rolnik (2008) aponta na mesma direção quando considera que no processo de urbanização das cidades, em que a população passou de majoritariamente rural para urbana, é que foram configurando-se as condições para a construção social do risco. Escreve a autora:

> Impulsionado pela migração de um vasto contingente de pobres, esse movimento sócio-territorial, um dos mais rápidos e intensos de que se tem notícia, ocorreu sob a égide de um modelo de desenvolvimento urbano que privou as faixas de menor renda de condições básicas de urbanidade e de inserção efetiva à cidade.
>
> [...]
>
> Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos precários foram autoproduzidos por seus próprios moradores com os meios que se encontravam à sua disposição: salários baixos, insuficientes para cobrir o custo da moradia; falta de acesso aos recursos técnicos e profissionais; e terras rejeitadas ou vetadas pela legislação ambiental e urbanística para o mercado imobiliário formal. Assim, em terrenos frágeis ou áreas não passíveis de urbanização, como as encostas íngremes e as várzeas inundáveis,

[4] As publicações dos manuais de defesa civil estão disponíveis na página da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (http://www.mi.gov.br/defesa-civil/publicacoes) e as da UNISDR em sua página na internet, apenas nos idiomas oficiais das Nações Unidas (http://www.unisdr.org/).

> além das vastas franjas de expansão periférica sobre as zonas rurais, vai sendo produzida a "cidade fora da cidade", desprovida das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade.
>
> Ausentes dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos registros de propriedade dos cartórios, esses assentamentos têm uma inserção ambígua nas cidades onde se localizam. Modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, sua consolidação é progressiva, mas sempre incompleta e dependente da ação discricionária do poder público. (ROLNIK, 2008).

A produção social de risco é também trabalhada por Ulrich Beck, que em suas diversas publicações, e em especial no livro Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade, desenvolve o conceito de **sociedade de risco** associando-o ao modo de produção pós-moderno, capitalismo e desenvolvimento tecnológico. O autor pondera que ao mesmo tempo em que se presencia a constante produção de bens de consumo, indissociavelmente vive-se a produção de riscos:

> Na modernidade tardia, a produção social de *riqueza* é acompanhada sistematicamente pela produção social de *riscos*. Consequentemente, aos problemas e conflitos distributivos da sociedade da escassez sobrepõem-se os problemas e conflitos surgidos a partir da produção, definição e distribuição de riscos científicos-tecnologicamente produzidos. (BECK, 2010, p.23). [grifos originais]

É preciso considerar que os riscos a que se refere o sociólogo alemão vão muito além dos **riscos ambientais** foco deste estudo, ainda que os incluam. O que se pretende absorver de suas reflexões são as considerações a respeito da humanidade e produção social do risco, em que não há natureza ou divindade que o produza por si só, a justificar a recusa pelas expressões **riscos naturais** ou **desastres naturais**. Considera-se que as sociedades, coletivamente, é que produzem os riscos que enfrentam, assumindo ora papel de causadores, ora de afetados; muito embora, haja individualmente distintas proporções entre um e outro lado.

Tal entendimento das relações de causas e efeitos depende da compreensão dos conceitos de **ameaça**[5], **vulnerabilidade**[6] e **risco**[7], em que o primeiro pode não atender a limites geopolíticos ou de classes, e – no caso dos desastres ambientais – majoritariamente está relacionado a eventos naturais. Daí surge a discussão sobre a globalização dos riscos, conceito tratado por Beck (2010) sob diferentes enfoques e por isso, em certa medida contraditório, pois varia a partir da abordagem que se dê ao risco. Por um lado o sociólogo afirma:

> Com a ampliação dos riscos da modernização [...] relativizam-se as diferenças e fronteiras sociais. [...] Nesse sentido, as sociedades de risco simplesmente *não* são sociedades de classes; suas situações de ameaça não podem ser concebidas como situações de classe [...].
>
> Isto fica mais claro se tivermos em conta o feitio peculiar, o padrão distributivo específico dos riscos da modernização: eles possuem uma *tendência imanente à globalização*. (BECK, 2010, p. 43). [grifos originais].

Nesse sentido, é possível considerar que a imposição dos riscos, quando tratados pela vertente da **ameaça,** não está atrelada a diferenças socioeconômicas e, portanto, tem tendência à globalização. É o caso, por exemplo, de situações de fenômenos naturais que, quando de dimensões devastadoras, afetam de forma indistinta todo um município, um conjunto de municípios, ou mesmo assumem extensões nacionais e internacionais[8]. São

[5] Conceito de ameaça: Um fenômeno, substância, atividade ou condição humana que pode causar perdas humanas, prejuízos ou outros impactos à saúde, danos à propriedade, perdas de meios de subsistência ou serviços, transtornos social e econômico ou danos ambientais. (UNISDR, 2009, p.17). [tradução da autora] / Texto original: *A dangerous phenomenon, substance, human activity or condition that may cause loss of life, injury or other health impacts, property damage, loss of livelihoods and services, social and economic disruption, or environmental damage*.

[6] Conceito de vulnerabilidade: Características e circunstâncias de uma comunidade sistema ou bem que o torne suscetível a efeitos danosos de uma ameaça. (UNISDR, 2009, p. 30). [tradução da autora] / Texto original: *The characteristics and circumstances of a community, system or asset that make it susceptible to the damaging effects of a hazard*.

[7] Conceito de risco: A combinação entre probabilidade de um evento e suas consequências negativas. (UNISDR, 2009, p.25). [tradução da autora] / Texto original: *The combination of the probability of an event and its negative consequences.*

[8] Casos diversos ilustram como as ameaças (e os riscos, secundariamente) podem estar globalizadas e atingir indistintamente variadas classes sociais. É o caso, por exemplo, das recentes ocorrências em Angra dos Reis, RJ (2009/2010) e na região serrana do Rio de Janeiro (2011), em que bairros de alto padrão construtivo foram seriamente atingidos; ou mesmo dos municípios de Itajaí, SC (2008) e Rio do Sul, SC (2011) que tiveram praticamente todo seu território inundado por conta de chuvas torrenciais em curto espaço de tempo. A globalização dos riscos está também nas consequências do terremoto e tsunami que atingiram o Japão em 2011, e colocaram a Central Nuclear de Fukushima em estado de alerta (e com ela, todo o mundo).

eventos que demonstram o quanto as ameaças podem ser incomensuráveis, mas não há como negar que por mais globalizadas que estejam, as ameaças sozinhas não definem o **risco**. Com isso, as **capacidades** e **vulnerabilidades** que junto a elas o definem determinam as melhores condições de minimização de impactos e recuperação pós-desastre, que – definitivamente – ainda estão longe de uma distribuição igualitária.

Pode-se assim, adotar a assertiva das Nações Unidas quando afirmam que "Ameaças são naturais. Riscos não o são" (UNISDR, 2012, p. 13). Ao tratar, porém, das **vulnerabilidades** o autor retoma a discussão sobre a sociedade de classes dentro da sociedade de risco, revelando então o outro enfoque:

> A história da distribuição de riscos mostra que estes se atêm, assim como as riquezas, ao esquema de classe – mas de modo inverso: as riquezas acumulam-se em cima, os riscos embaixo. **Assim, os riscos parecem reforçar, e não revogar, a sociedade de classes**. [...] Em face disto, os ricos (em termos de renda, poder, educação) podem comprar segurança e liberdade em relação ao risco. (BECK 2010, p. 41). [grifos da autora].

Ao refletir sobre as afirmações de Beck e correlacionar suas ponderações aos aspectos de ameaças e vulnerabilidades, percebe-se que além de pouca gerência sobre a maior parte das ameaças, é a configuração dos ambientes vulneráveis – especialmente para os riscos de desastres – que potencializa os danos e prejuízos de um evento.

Se há diferença entre os que estão expostos aos riscos (vulnerabilidade versus ameaça; ou sociedade de classes versus tendência à globalização), há também uma dicotomia entre a ciência que estipula riscos e a população que percebe riscos: racionalidade científica e *irracionalidade* cidadã:

> Asserções sobre riscos envolvem, em suas concepções axiológicas e culturais implícitas sobre uma vida digna a ser vivida, *um pouco de participação*, contra a qual a percepção científico-tecnológica do risco [...] pode bem querer se defender por meio da reversão da suposição de irracionalidade. (BECK, 2010, p.70). [grifos originais]

Tal dicotomia entre conhecimento científico e comunitário, porém, há que ser quebrada, a integrar os diversos saberes para a gestão qualificada do risco. Nas palavras de Zanirato:

> Uma vez que é inegável que estamos a viver em uma sociedade de risco, controlar esses riscos requer a construção de outras formas de viver a democracia e a cidadania, o que exige a co-responsabilidade dos indivíduos como cidadãos do mundo diante dos perigos que os ameaçam. Assim, a gestão dos riscos [...] solicita a multiplicação de atores e não pode ser colocada somente em termos técnicos ou estritamente securitários. As negociações devem envolver as agências mundiais, os governos dos estados, as empresas, associações ou grupos de pressão e a sociedade em geral, de modo a esclarecer os fatos que desencadeiam os riscos e determinar as condições para seu enfrentamento. (ZANIRATO, 2007, pp. 228-229).

Essa dinâmica introduz os conceitos de **avaliação de risco** e de **percepção de risco**, mutuamente influenciáveis entre si, pois consideram para sua construção as referências de cada indivíduo**.** Para um grupo de pesquisadores liderados por Paul Slovic, psicólogo e professor norte americano que trabalha o tema desde a década de 1970, as avaliações de risco devem considerar a percepção dos indivíduos expostos aos riscos, suas preocupações e a riqueza de detalhes que possuem sobre sua realidade local. Isto se deve ao fato de que, avaliações estritamente técnicas, tendem a desconsiderar as implicações que a percepção de fatores como informação/desinformação, efeitos imediatos/efeitos distribuídos ao longo do tempo, exposição voluntária/exposição imposta, mortes crônicas/mortes catastróficas (SLOVIC et a.l, 1979) geram nos indivíduos e na sua relação com o risco. Os autores esclarecem:

> As pessoas respondem aos riscos que percebem. Se suas percepções são imprecisas, os esforços de proteção pública e ambiental são potencialmente mal direcionados. [...] Uma vez que as análises tenham sido realizadas, elas devem ser comunicadas aos diversos públicos responsáveis por lidar com tais riscos, o que inclui industriais, ambientalistas, técnicos, legisladores e cidadãos. Se essas pessoas não enxergarem, compreenderem ou acreditarem nos dados estatísticos sobre riscos, pode-se ter como resultado a desconfiança, o conflito e a ineficiência da gestão de risco. (SLOVIC et al., 1979, pp. 14-15) [tradução da autora][9]

[9] Texto original: *People respond to the hazards they perceive. If their perceptions are faulty, efforts at public and environmental protection are likely to be misdirected (…) Once the analyses have been performed, they must be communicated to the various people who are actually responsible for dealing with the hazards, including industrialists, environmentalists, regulators, legislators, and voters. If this people do not see, understand or believe these risk statistics, the distrust, conflict and ineffective hazard management can result.*

A necessidade de integrar conhecimentos técnicos e populares é reforçada ainda por Maia (2010), que se baseia na teoria da cognição cultural para afirmar que as crenças influenciam a percepção de risco, ou nas suas palavras: “Esta teoria sustenta que os indivíduos são motivados por uma variedade de processos psicológicos para formarem crenças sobre hipotéticos riscos que se ligam às suas avaliações culturais sobre eles.” (MAIA, 2010. p. 30). O autor ainda completa:

> A teoria cultural de risco mostra como é que os discursos entre leigos e especialistas reflectem diferenças de poder e visões do mundo alternativas. [...] Alguém que viva numa comunidade ou organização é afectado pelas normas existentes nessa organização, logo, o risco não é avaliado unicamente pelos indivíduos mas pelos processos e organizações de que os fazem parte. Neste sentido, a percepção de risco ou o julgamento de aceitação de um risco não pode ser uma questão exclusivamente técnica mas também social, psicológica e política. (MAIA, 2010. p. 27)

Percebe-se que os conceitos de percepção de risco podem ser trabalhados a partir de uma abordagem ligada à psicologia e, dentro dela, utilizar o chamado paradigma psicométrico em que escalas psicofísicas e técnicas de análise multivariada são utilizadas para produzir representações quantitativas de atitudes e percepções. Nesse método, ao estudar as percepções de risco dos indivíduos, são considerados aspectos de variação entre julgamentos sobre o nível de risco percebido e o nível de risco regulado científica ou legalmente. (SLOVIC E WEBER, 2002).

Pelo que se vê, a importância de considerar a percepção de risco dos indivíduos a ele expostos, leva à consideração da participação social como instrumento de gestão, por sua vez, mais abrangente que a própria percepção de risco. Para Lavell a condução de ações participativas deve enfocar o desenvolvimento de maneira mais ampla, articulando diversas políticas públicas e instâncias administrativas.

> Isso exige que instrumentos como análise de capacidades e vulnerabilidades e outros meios analíticos participativos considerem o desenvolvimento como preocupação central e analisem os fatores de risco de desastres à luz dos objetivos e oportunidades de desenvolvimento, e não como um fim neles próprios [...].
>
> Maior ênfase deve ser dada à gestão de risco como processo mais que como soma de projetos. Tal medida irá exigir de maneira mais

> severa a consideração de iniciativas locais que possam garantir continuidade e consolidação, a partir de uma visão integrada sobre risco de desastres e sobre desenvolvimento local, de maneira que às percepções e necessidades locais sejam dadas total espaço no processo. (LAVELL, 2008, p.39 e 40) [tradução da autora] [10].

Zanirato (2007), ao fazer um levantamento de interpretações teóricas sobre o risco, também pondera sobre a importância da percepção de risco aliada à integração de políticas de gestão:

> O risco é a percepção de uma potencial catástrofe, não a catástrofe propriamente dita. Sua gestão é diferente, uma vez que implica em escolhas, em integração às políticas de organização do território, enfim, em ações preventivas sobre o espaço onde pairam as ameaças. Para isso, é fundamental que se definam normas de governança capazes de controlar os riscos que acompanham, sistematicamente, o processo de produção social de riquezas. (ZANIRATO, 2007, p222).

Percebe-se, portanto, que diversos autores tratam da gestão de risco a partir de uma perspectiva de integração de políticas e de participação. A discussão é complexa e adianta temas a serem tratados no item sobre participação social, como a escala de participação cidadã (Arnstein, 1969), o histórico de delegação de poder e não participação (Peruzzo, 1998) e a exigência de alta capacitação dos profissionais que conduzem processos participativos (Twigg, 2001). Abre, por outro lado, espaço para uma caracterização do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINDEC).

O próprio termo **proteção e defesa civil** é recente no Brasil e, em grande parte, fruto das construções ocorridas durante a 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária, concluída com a etapa nacional em março de 2010; e posteriormente pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, criada no início de 2011. Na ocasião o sistema nacional e os órgãos responsáveis pela gestão de risco e de desastres no Brasil eram reconhecidos apenas por defesa civil. A contestação era a de que assim denominados, os órgãos e o sistema enfatizavam as ações de resposta, dentro de uma

[10] Texto original: *This requires that such instruments as vulnerability and capacities analysis and other participatory analytical schemes take development as their central concern and analyze disaster risk factors in the light of development goals and opportunities and not as an end in themselves. (…) More emphasis must be placed on risk management as a process rather than a sum of projects. This will require far more consideration of local initiatives that can guarantee continuity and consolidation and an integration of disaster risk concerns with local development concerns, such that local perceptions and needs are given a full voice in the process.*

sequência até então prevista de prevenção, preparação, resposta e reconstrução. A inclusão do termo **proteção** junto ao de **defesa civil** teria o objetivo de fortalecer as ações de prevenção, reivindicação consolidada pela Lei 12.608/12 que alterou as quatro fases da gestão de risco para um novo ciclo de retroalimentação, agora com cinco momentos, adotando uma "abordagem sistêmica das ações de **prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação**" (BRASIL, 2012a) [grifos da autora].

Como ciclo consideram-se as etapas sempre engrenadas umas às outras e com momentos compartilhados, não mais como independentes ou sequenciais. A ênfase do sistema passa a ser dada aos momentos anteriores ao desastre, e mesmo quando no pós-desastre, o termo **recuperação** em substituição ao de **reconstrução**, traz consigo a necessidade de reduzir as vulnerabilidades anteriores, ao invés de reproduzir as mesmas estruturas vulneráveis afetadas pelo desastre, de onde emerge a **resiliência**. Conceitualmente, portanto, o atual Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) passou por positivas e consideráveis mudanças a partir da Lei 12.608/12. Outros importantes aspectos conceituais, entretanto, ainda merecem mais atenção, principalmente quanto à organização institucional dos órgãos de proteção e defesa civil.

A característica desse momento de mudança reflete-se diretamente nos pressupostos conceituais adotados pelos gestores públicos e pesquisadores de gestão de risco, cada qual à sua maneira e visão de mundo. Não há clareza, dentro dos últimos materiais produzidos pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil de sua doutrina[11]. Se durante muitos anos as produções de Antônio Luiz Coimbra de Castro – no meio conhecido como General Castro – foram as únicas referências conceituais, hoje misturam-se a publicações das Nações Unidas (UNISDR, principalmente), USAID (agência americana para desenvolvimento internacional), CRED/EM-DAT (centro de pesquisa em epidemiologia e desastres/banco de dados internacional sobre desastres) e outros órgãos internacionais de reconhecida atuação na temática.

É certo que o diálogo com diferentes instituições e a evolução dos conceitos é saudável, mas sente-se falta de uma orientação padronizada, o que acaba por permitir que as gestões públicas, em especial localmente, nos municípios, percam a unidade de trabalho e atuação. A exemplo da hoje revogada Política Nacional de Defesa Civil (Brasil, 2007),

[11] A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil disponibiliza suas publicações em: http://www.mi.gov.br/defesa-civil/publicacoes

idealizada pelo General Castro em 1995, seria importante haver diretrizes e metas que orientassem a gestão de risco no Brasil. Não obstante, espera-se que as construções, inclusive conceituais, fruto da 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil – concluída no início de novembro de 2014 em Brasília, DF – possam orientar a conclusão de um novo sistema conceitual, previsto para ser gerado em conjunto com a regulamentação da lei. E, sobretudo, espera-se que essa construção inclua parâmetros mínimos de participação.

Há ainda muitas nuances e diferentes interpretações dadas ao que seja a proteção e defesa civil, como **órgão**, como **sistema**, ou como **política de gestão**, inclusive com os que ainda adotam apenas o termo defesa civil. A opção de uma ou outra interpretação reflete diretamente na gestão pública. Os que percebem a defesa civil, ou proteção e defesa civil, apenas como órgão tendem a isolar-se em sua gestão, centralizando funções e responsabilidades. Por outro lado, os que a percebem como sistema ou política de gestão ampliam sua atuação articulada a outros órgãos, dialogam com diferentes políticas públicas e, portanto fortalecem os processos de redução de risco de desastres ao somar forças com diferentes atores sociais.

Por fim, quando se trata do conceito de **gestão de risco**, a escolha foi por assim utilizá-lo entre infindáveis possibilidades e variações. A opção foi por enfatizar o contexto anterior ao desastre, de formação de áreas de risco para pensar nas contribuições que os processos participativos podem dar na prevenção do desastre e na redução de risco, de forma mais ampla. Todas essas divisões, entretanto, são claramente didáticas havendo momentos em que as divisas são bastante tênues e portanto, é preciso adotar a abordagem sistêmica a que se refere a Lei 12.608/12.

Um pouco dessa visão sistêmica, como ações combinadas dentro de um processo, é trabalhada por Abarquez e Murshed quando definem o conceito de gestão de risco de desastre, muito embora deixem de lado importantes medidas de resposta e recuperação.

> A Gestão de Risco de Desastre é uma aplicação sistemática de práticas, procedimentos e políticas de gestão, para identificar, analisar, avaliar, tratar, monitorar e medir riscos. Isso envolve tomada de decisão baseada na verificação desses riscos, o que inclui

> ameaças, vulnerabilidades e capacidades de pessoas e instituições. (ABARQUEZ e MURSHED, 2004, p. 9) [tradução da autora][12].

Para além do contexto exclusivamente conceitual, vale também tratar do contexto da própria gestão de risco que hoje caracteriza os municípios brasileiros. Para tanto, utilizam-se as pesquisas de informações básicas municipais, denominadas Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC) publicadas pelo IBGE. São duas edições que incluíram a identificação de instrumentos de planejamento para a gestão de risco. Na primeira delas, MUNIC 2011, o tema foi tratado dentro do capítulo de Habitação e gestão municipal. Já na última edição, MUNIC 2013, há um capítulo específico denominado Gestão de riscos e resposta a desastres (a MUNIC 2012, não incluiu o tema em nenhum de seus capítulos).

Comparativamente é possível verificar algum aumento do número de municípios que têm elaborado o Plano Municipal de Redução de Riscos: 6,2% em 2011 e 9,4% em 2013. O documento de 2011 relatava:

> A MUNIC investigou, pela primeira vez em 2011, a existência, nas prefeituras, de algum plano municipal de redução de riscos, bem como a existência de programas ou ações de gerenciamento de riscos de deslizamento e recuperação ambiental de caráter preventivo. Constatou-se que um número muito reduzido de municípios tem este tipo de plano: apenas 6,2%, ainda que outros 10,1% o estejam elaborando. [...]
>
> A preocupação com este assunto é bem mais típica dos municípios mais populosos: entre os que têm mais de 500 000 habitantes, mais da metade já tem plano de redução de riscos e outros 21,1% estão no processo de sua elaboração. No entanto, uma proporção um pouco mais elevada de municípios declara realizar algum tipo de programa ou ação de gerenciamento de riscos de deslizamento e recuperação ambiental de caráter preventivo: 32,6%. [...]
>
> Entre as ações praticadas por este conjunto de 1812 municípios (32,6% do total Brasil), as mais importantes são drenagem urbana e construção de redes e galerias de águas pluviais, ambas efetuadas por mais de 60,0% desses municípios. (IBGE, 2012, pp.78 a 80).

Por sua vez, a MUNIC 2013, registra dados mais completos:

[12] Texto original: Disaster Risk Management [is] a systematic application of management policies, procedures and practices to identify, analyze, assess, treat, monitor and evaluate risks. This involves decision making based on the examination of those risks, which includes hazard, vulnerability, and capacity of people and institutions.

> A MUNIC 2013 pesquisou a existência dos instrumentos de planejamento e de gestão de risco ou fatores de prevenção, responsáveis por diminuir o grau de vulnerabilidade, pois são elementos que aumentam a resiliência e a capacidade de resposta da sociedade frente aos perigos existentes nos municípios brasileiros. Foram pesquisados 12 instrumentos de planejamento capazes de contemplar e abordar a prevenção, a redução e a gestão de riscos e desastres. (IBGE, 2014, p.106)
>
> [...] foi visto que 50,0% (2.785) dos municípios declararam ter Plano Diretor, porém, destes, 36,8% (1.026) contemplavam a prevenção de algum tipo de risco ou desastre. (IBGE, 2014, p.107)
>
> A MUNIC 2011 também levantou a existência de Plano Municipal de Redução de Riscos e registrava apenas 6,2% (344) dos municípios brasileiros contando com esse instrumento de planejamento. **No ano de 2013, esse percentual subiu para 9,4% (526), ainda pouco expressivo com relação à totalidade dos municípios**. Por outro lado, nos municípios mais populosos, verificou-se um crescimento expressivo, principalmente na faixa de 100 001 a 500 000 habitantes, que passou de 27,8% (68) para 46,2% (120). (IBGE, 2014, p. 114) [grifos da autora]
>
> Observando-se os resultados da MUNIC 2013, apenas 3,5% (197) dos municípios brasileiros declararam ter esse instrumento [Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização]; entretanto, nos municípios com mais de 500 000 habitantes, estava presente em 33,3% (13) deles. A Região Sul apresentou o maior percentual de municípios com Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização, 5,3% (63) (IBGE, 2014, p. 115).
>
> [...] apenas 14,0% (779) dos municípios brasileiros possuíam unidades de Corpo de Bombeiros em 2013 [...] Com relação à Coordenação Municipal de Defesa Civil, os percentuais de municípios brasileiros que contavam com essas estruturas, em 2013, eram bem mais elevados nas classes de tamanho até 500 000 habitantes. Nos municípios com mais de 500 000 habitantes, esse percentual era de 92,3% e, naqueles com até 5 000 habitantes, era de 40,2%. Nestes últimos, os Núcleos Comunitários de Defesa Civil se faziam presentes em 3,5% e, em 7,0%, existiam outras estruturas para atuar na prevenção de riscos e respostas a desastres. (IBGE, 2014, p. 117).

Os dados produzidos pelo IBGE permitem uma inédita compreensão da realidade brasileira quanto aos instrumentos de gestão de risco no município, sendo possível, inclusive, consultar tabelas detalhadas de informações por regiões, estados e municípios. Além disso, percebe-se a evolução da abrangência entre as edições da pesquisa. Se a edição

de 2011 poderia não satisfazer a necessidade de informação sobre as medidas não estruturais de prevenção a desastres e, por conseguinte sobre os aspectos participativos dessa gestão, a de 2013 já incluiu, por exemplo, dados sobre a existência dos núcleos comunitários de defesa civil.

Não se nega, entretanto, que ainda há desproporção entre medidas estruturais e não estruturais nas informações levantadas. Ao introduzir os dados da pesquisa, a edição de 2013, afirma:

> Para evitar esses desastres por inundações ou movimentos de massa, existem diversas ações que estão sendo colocadas em prática pelos gestores, que visam evitar ou minimizar os danos: estabilização e proteção de taludes; retaludamento de encostas, obras de contenção, construção de canais de macrodrenagem, realocação da população em área de risco, revegetação de encostas, dentre outras soluções. (IBGE, 2014, p. 104).

Soluções físicas e estruturais são, portanto, o maior enfoque da pesquisa. O pressuposto é que carência de dados sobre soluções não estruturais como indicativos da pesquisa não seja apenas um recorte metodológico, mais que isso, reflete a cultura de gestão de risco que prioriza e investe mais nas medidas estruturais, ao passo que de forma ideal, deveriam ocorrer em igual ordem de importância.

Pensar a gestão de risco e o desenvolvimento local, equilibrando ações estruturais e não estruturais de maneira articulada, é também pensá-la com enfoque multidisciplinar em que a gestão de risco tem um papel integrador das representações sociais (públicas, privadas e da sociedade civil) e nos órgãos executivos, particularmente, de toda a variedade de instâncias administrativas e secretarias. É pensar, portanto, que a gestão de risco deve ser um conjunto de políticas públicas, aspecto aprofundado na sequência.

2.2. Políticas públicas e aspectos legais

O objetivo de refletir sobre o papel das administrações públicas municipais na gestão de risco, e em especial, na promoção da participação social como ferramenta de gestão, exige antes a compreensão de como se organizam e se definem as políticas públicas e os aspectos legais correlatos ao tema.

Nesse sentido, a abordagem aqui se faz a partir de dois enfoques bastante definidos. O primeiro aborda aspectos conceituais que ampliam o entendimento sobre

políticas públicas, para então aprofundar a análise do atual panorama brasileiro, como enfoque seguinte. Ambas as tarefas têm seus desafios. Na abordagem conceitual, a vasta bibliografia a respeito e, mais uma vez, diferentes interpretações sobre a temática, dão a esta parte do trabalho a modesta característica de uma justificativa para o conceito que se adota por políticas públicas e não uma discussão teórica propriamente dita. Por outro lado, quando se busca identificar as políticas públicas no contexto dos desastres e da realidade brasileira, tem-se o desafio de superar a fraca sistematização e a consequente dificuldade de apresentá-las como tal. Neste caso, muito do conteúdo apresentado é construção fruto da experiência da própria autora, e alguns dados referem-se à pesquisa realizada durante a execução desta dissertação, que ultrapassou os propósitos da etapa de análise documental e, portanto, aparecem como referencial temático.

Autores que discutem sobre políticas públicas, apontam o início da abordagem em meados dos anos de 1930, referindo-se a Laswell como precursor do tema. Souza (2006), por exemplo, ao fazer o percurso histórico do surgimento das políticas públicas como conceito, ciência e área do conhecimento, compara os processos entre EUA e Europa como berços das discussões. Sua análise ressalta a ausência de suficientes produções em língua portuguesa – a implicar no uso divergente de traduções e temas correlatos – ou mesmo que tratem do contexto latino americano – deixando uma lacuna de estudos que se aproximem de nossa realidade.

De forma semelhante, Frey (2000) inicia esclarecendo que os termos originalmente trabalhados como *polity*, *politics* e *policy*, são tidos como dimensões que a ciência política convenciona, respectivamente, como instituições políticas, processos políticos e conteúdo da política, todos associados às políticas públicas.

Teixeira (2002), por sua vez, apresenta as políticas públicas como formas de exercício do poder político e relacionadas a leis, programas e linhas de financiamento. O autor cita tipificações de políticas públicas a partir dos critérios de grau de intervenção, abrangência dos benefícios e impactos nos beneficiários e nas relações sociais. A tabela 1 resume esses modelos, acompanhados de breves definições dadas pelo próprio autor:

Tabela 1- Modalidade de Políticas Públicas.

Quanto à natureza ou grau da intervenção	Quanto à abrangência dos possíveis benefícios	Quanto aos impactos aos beneficiários, ou papel nas relações sociais
Estrutural (interferem em relações como renda, emprego, propriedade, etc.)	Universais (para todos os cidadãos)	Distributivas (benefícios individuais)
Conjuntural ou emergencial (atendem situação temporária ou imediata)	Segmentais (para um segmento da população)	Redistributivas (redistribuição de recursos entre os grupos sociais)
	Fragmentadas (destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento)	Regulatória (definem regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade)

Fonte: Adaptado de TEIXEIRA, 2002, p. 3

Já Leonardo Secchi (2013) trata de qualificar a discussão a partir de duas abordagens distintas, em que alguns pesquisadores as defendem sob um ponto de vista estatista (monopólio de atores estatais) e outros a partir da abordagem multicêntrica, em que atores diversos tornam-se protagonistas no estabelecimento das políticas públicas. A diferenciação que o autor faz, está, portanto, na origem das políticas, ou em quais atores as protagonizam. Prevalece, para Secchi, o entendimento de que a política pública atende ao interesse público independente do ator que a assume, e assim o autor filia-se à abordagem multicêntrica. O exemplo é bastante esclarecedor:

> [...] uma organização não governamental de proteção à natureza que lança uma campanha nacional para o replantio de árvores nativas. Esta é uma orientação à ação, e tem o intuito de enfrentar um problema de relevância coletiva. No entanto, é uma orientação dada por um ator não estatal. Aqueles que se filiam à abordagem estatista não a consideram uma política pública, porque o ator protagonista não é estatal. Por outro lado, autores da abordagem multicêntrica a consideram política pública, pois o problema que se tem em mão é público. (SECCHI, 2013, p. 3).

A visão do autor é, portanto, bastante abrangente, tanto mais quando se considera sua posição de que “as políticas públicas são tanto as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacional” (SECCHI, 2013, p. 7). Considera-se, entretanto, que a compreensão dos conceitos dessa maneira poderia dar às políticas públicas um alcance quase infinito, em que mesmo ações desconexas de um planejamento estratégico e/ou campanhas específicas delimitadas no espaço e no tempo deveriam ser consideradas como políticas públicas. Por outro lado, não seria o caso de considerar as políticas públicas como monopólio de atores estatais, o que contrariaria diretamente com a proposição de participação social desta pesquisa.

Portanto, na complexidade conceitual do tema e, mais especificamente para os efeitos deste estudo, é necessário considerar um campo de análise menor, e para tanto, considera-se que as políticas públicas sejam coordenadas por gestores públicos com potencial de ampla participação social, a adotar o entendimento de política pública como **política de governo para questões públicas (iniciativas, ações, programas ou planos), estabelecida diretamente ou por delegação, voltada para a sociedade e que influencia a vida dos cidadãos**. Tal construção conceitual baseia-se em inúmeras definições apresentadas por Celina Souza (2006, p. 24) que alerta que não se pode estabelecer critério de comparação para definir um conceito como melhor que outro. Sua discussão destaca ainda a visão multidisciplinar que se exige das políticas públicas, afirmando que elas

> repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos. (SOUZA, 2006, p. 25).

A partir desse entendimento é possível inserir a função do gestor público, como agente responsável por ações dentro do poder executivo. A esse respeito Lavell (2008) destaca o quanto os governos locais devem estar articulados aos demais níveis superiores, uma vez que o risco é produto social e não restrito a uma localidade específica.

> O fato do risco (e da pobreza) serem gerados por meio de processos que ocorrem em espaços não comunitários e não locais significa que lidar com essa situação exige inevitavelmente a colaboração de atores "externos". Essa é também a razão pela qual não podemos esperar que estruturas locais, e muito menos comunitárias, estejam aptas para reduzir todos ou boa parte dos fatores que causam a pobreza e o risco. O apoio de políticas de nível regional, nacional ou até internacional é fundamental. (LAVELL, 2008, p. 14). [tradução da autora][13]

Eduardo Celso Teixeira (2002) também pondera sobre o tema quando fala da ausência de clareza de responsabilidades entre entes federados, acrescendo à discussão a necessidade de integrar a população na execução das políticas públicas. Afirma o autor:

> Nas áreas tradicionalmente objeto de políticas públicas [...] o município tem competência comum com a União e o Estado, a ser exercida com a cooperação dessas esferas de poder, pela transferência de recursos, ou pela cooperação técnica. Até hoje não regulamentadas, as fronteiras entre as esferas de poder permanecem indefinidas, resultando na superposição de atividades. Importante lembrar que o capítulo da Ordem Social da Constituição assegura, de forma clara, a participação da comunidade e a gestão democrática. (TEIXEIRA, 2002, p. 7).

A observação de Teixeira pode ser aplicada ao que ocorre entre os órgãos de proteção e defesa civil em suas diferentes esferas de poder. Sem a regulamentação da Lei 12.608/12, ainda que ela oriente para o papel da União, Estados e Municípios e suas responsabilidades, não há clareza sobre a transferência de recursos, e pouco é o conhecimento dos municípios sobre linhas de financiamento. Exemplo claro pode ser tomado pelos Planos Municipais de Redução de Risco, conhecidos como PMRR, política de financiamento do Ministério das Cidades que poucos municípios conhecem ou conseguem acionar, como já visto pelos dados das pesquisas MUNIC.

Agrava a situação, a superposição de políticas entre diferentes ministérios, a citar como exemplos ações sobrepostas ou não articuladas entre Ministério das Cidades (Mcidades), da Integração Nacional (MI), e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), dentro

[13] Texto original: *The fact that risk (and poverty) is generated through processes that occur in non-community and non-local spaces means that dealing with it inevitably requires collaboration with "external" actors. This is also one reason why we can not expect local and, less so, community based schemes to be able to go all or a good part of the way in reducing the factors that cause poverty and risk. Support from regional, national and even international level policies and action is inevitably required.*

do escopo do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais (PNGRD), principal política de redução de riscos e de desastres hoje vigente em nível federal; ou na divisão de funções pouco esclarecidas entre o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN) do MCTI e do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD) do MI.

Se, como se observa, fazer integrar as diferentes esferas e instâncias de poder parece uma peleja, semelhante é o processo de participação ou gestão democrática nas políticas públicas. Sobre isso, também Souza (2006) registra a dificuldade de, inclusive no aspecto conceitual, incluir instrumentos de participação no momento da construção de políticas públicas, ou fazer com que essa prática seja compreendida e valorizada.

> Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais. (SOUZA, 2006, p. 32).

Ao prosseguir com a discussão sobre participação, a autora apresenta o modelo de arenas sociais, em que os *policy community*[14] influenciam os *policy makers*[15], a partir da geração de demandas ou inserção de um problema na agenda pública. Ela explica:

> Existiriam três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) **eventos tais como desastres** ou repetição continuada do mesmo problema; e (c) *feedback*, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. (SOUZA, 2006, p. 32). [grifos da autora]

Esse modelo de arenas sociais e seus mecanismos de participação poderiam contribuir para fazer com que os cidadãos tomem parte nos processos decisórios. E é, em certa medida, o que se vê na abertura que a proteção e defesa civil passou a dar após a recorrência de grandes desastres. Um primeiro passo à mudança de paradigmas que,

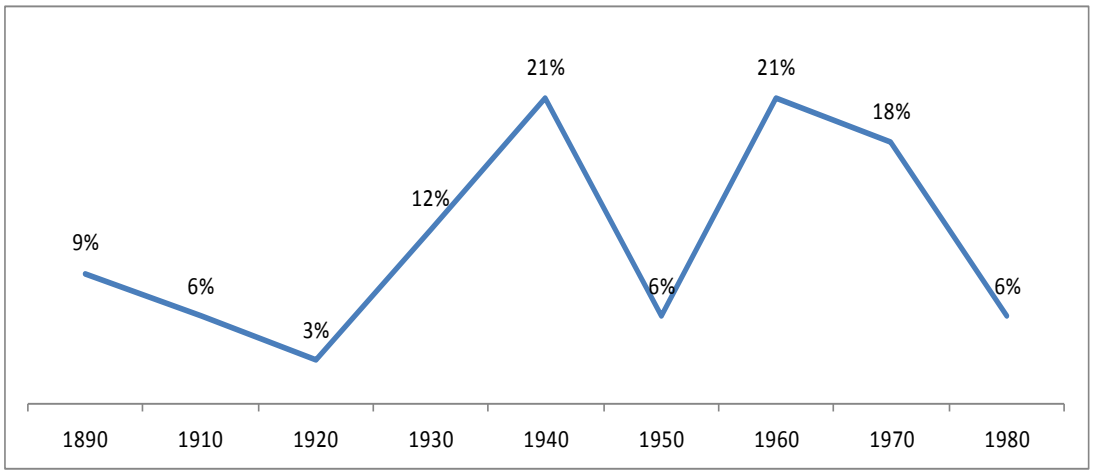
[14] Comunidade politizada, em tradução livre, ou aquela que exerce influência no conteúdo das políticas.

[15] Tomadores de decisão, neste caso, os gestores públicos.

principalmente a partir de 2008 com o desastre de Santa Catarina[16], passou a refletir nos atos legais e até mesmo nos espaços de participação a partir de então abertos.

Historicamente, entretanto, a promulgação de atos legais para gestão de risco (ou de desastre) no país esteve concentrada no poder executivo, por meio da publicação de Decretos e Medidas Provisórias a balizar a atuação em defesa civil tanto dos municípios, como das unidades federativas e da própria União. Essa concentração de atos legais no poder executivo – 82% deles não passaram por discussões no Congresso Nacional[17] – serve como indício de quanto nossa legislação foi sempre reativa à ocorrência de desastres e pouco participativa. Favorece a assertiva quando os picos de promulgação legal – avaliados por décadas desde o princípio da República até a Constituição Federal de 1988 – são observados em comparação ao histórico de desastres e da defesa civil nacional.

Gráfico 1- Número de atos legais por década, da República à Constituição de 1988



Fonte: elaboração da autora

Destarte, o primeiro destaque pode ser feito à década de 1940, considerada como o marco institucional de defesa civil em consequência dos efeitos da Segunda Guerra Mundial, e que no Brasil representou, em âmbito federal, a criação da Defesa Passiva Antiaérea para,

[16] O desastre de novembro de 2008 em Santa Catarina foi causado por recordes de precipitação na região do Vale do Itajaí, e de que decorreram inundações e movimentos de massa em dezenas de municípios com prejuízos humanos e materiais de proporções históricas: "60 municípios afetados, 133 mortes, 22 desaparecidos e mais de 78.000 habitantes forçados a sair de suas casas" (DIAS, 2009, p.7).

[17] Informações obtidas pelo tratamento dos dados recolhidos na etapa qualitativa 1.

no ano seguinte, ser feita a transição desta ao Serviço de Defesa Civil (ALVES, SANTOS e CARTAGENA, 2011). Já na década de 1960, outro pico de 21% de promulgação de atos legais permite uma correlação com os desastres de 1966 e 1967 que atingiram a região sudeste, e em especial o então Estado da Guanabara. Entre as décadas de 1940 e 1980, os seguintes atos legais são considerados relevantes quando se trata de levantar um histórico da legislação brasileira:

> **Decreto-Lei nº 5.861, de 30.09.1943**: Modifica a denominação de Defesa Passiva Antiaérea, para Serviço de Defesa Civil, sob a supervisão da Diretoria Nacional do Serviço da Defesa Civil, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.
>
> **Lei nº 3.742, de 04.04.1960**: reconhece a necessidade de ressarcir prejuízos causados por desastres naturais, dispondo sobre os mecanismos federais para tal.
>
> **Decreto 64.568, de 22.05.1969**: cria um Grupo de Trabalho para elaborar plano de defesa permanente contra calamidades públicas.
>
> **Decreto-Lei nº 83.839, de 13.08.1979**: cria a Secretaria Especial de Defesa Civil – SEDEC, vinculada ao Ministério do Interior.
>
> **Decreto nº 97.274, de 16.12.1988**: institui a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, incluindo, pela primeira vez, ações de prevenção como atribuições de defesa civil. (ALVES, SANTOS e CARTAGENA, 2011, pp. 6-7) [grifos originais].

A postura de reação legal frente à ocorrência de desastres, mesmo que com alguma indicação de prevenção em 1988, aparenta ter permanecido nas décadas seguintes – 1990 e 2000 – em que se vê aumentar junto aos registros de desastres[18] (168%, CEPED UFSC, 2012), também os atos legais (107%, dados da própria pesquisa). Hoje, na primeira metade da década de 2010, uma nova reformulação legal entra em curso, mais uma vez após uma sequência de graves ocorrências de desastres – registrada a partir de novembro de 2008, em

[18] Note-se que os dados referem-se ao aumento do número de registros de desastres, deixando implícito que a ocorrência de desastres não necessariamente cresceu na mesma medida, visto que o fortalecimento institucional da defesa civil fez aumentar sua capacidade de gestão também de dados e informações.

Santa Catarina, e culminando com a da região serrana fluminense em janeiro de 2011, tendo ainda sido gravemente afetados os estados de Alagoas e Pernambuco no ínterim.

Assim, quando em agosto de 2012 o governo federal anunciou um investimento de R$ 18,8 bilhões em ações de gestão de risco até 2014, respondia a um histórico recente de graves ocorrências, e a um mais recursivo de pouca atenção à prevenção de desastres. Antes, em abril do mesmo ano, a promulgação da já citada Lei 12.608/12, considerada o novo marco regulatório da Proteção e Defesa Civil no Brasil, também exprimia a pressão que diversos setores da sociedade fizeram e sofreram após a sequência de eventos que aumentou em grande medida os índices de perdas humanas por desastres ambientais no país. A lei passou a definir com maior rigor as responsabilidades dos entes federados, reforçando a orientação de dar prioridade às ações de prevenção e mitigação de desastres. Foi também reflexo da mobilização das Comissões do Senado e da Câmara dos Deputados que durante meses discutiram a pauta, já antecedidas e direcionadas pelas 104 diretrizes de políticas públicas aprovadas na plenária final da 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária, realizada em março de 2010.

O processo continua em curso. A 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil foi organizada entre finais de 2013 e novembro de 2014, quando em Brasília, foi realizada a etapa nacional com a aprovação de 10 princípios e 30 diretrizes de políticas públicas, que devem percorrer caminho similar aos da primeira conferência. No evento, muito se discutiu também sobre o andamento dos trabalhos para a regulamentação da Lei 12.608/12 sem, entretanto, haver indicativos e muito menos posicionamento oficial da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, sobre a transparência e os mecanismos de participação para tanto.

Portanto, nos seis anos que decorreram entre novembro de 2008 e novembro de 2014, o cenário legal e de políticas públicas para a gestão de risco passou por diversas alterações. Hoje, novas leis e planos nacionais coexistem com políticas anteriores que, de forma mais ou menos direta, articulam-se (ou deveriam) na redução de risco de desastres, no planejamento territorial e na preparação de comunidades mais resilientes.

Quando se trata de analisar a Lei 12.608/12 como principal diretriz de política pública atual no país, vê-se um complexo entrelaçamento com diversas outras leis, quer seja por alteração direta de texto legal, quer seja indiretamente em ações integradas, como descrevem, respectivamente, a ementa e o Artigo 3º, Parágrafo Único:

> Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; **altera as Leis nos 12.340**, de 1º de dezembro de 2010, **10.257**, de 10 de julho de 2001, **6.766**, de 19 de dezembro de 1979, **8.239**, de 4 de outubro de 1991, e **9.394**, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. (BRASIL, 2012) [grifos da autora]
>
> A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2012).

Cabe, nesse sentido, uma avaliação positiva da Lei 12.608/12 ao inovar na articulação entre políticas e direcionar práticas efetivas de gestão, como por exemplo, a atuação dos municípios na política urbana, em especial na ordenação, controle do uso e parcelamento do solo, bem como o conteúdo do plano diretor para gerenciamento de riscos. Além disso, sob diversos aspectos, o texto da lei considerou, como já destacado, as reivindicações discutidas e materializadas em 104 diretrizes aprovadas em 2010 durante a 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária, sendo pela primeira vez, resultado de discussões no Congresso Nacional. Eduardo Macedo, pesquisador do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do estado de São Paulo, acrescenta outras importantes medidas contidas na lei:

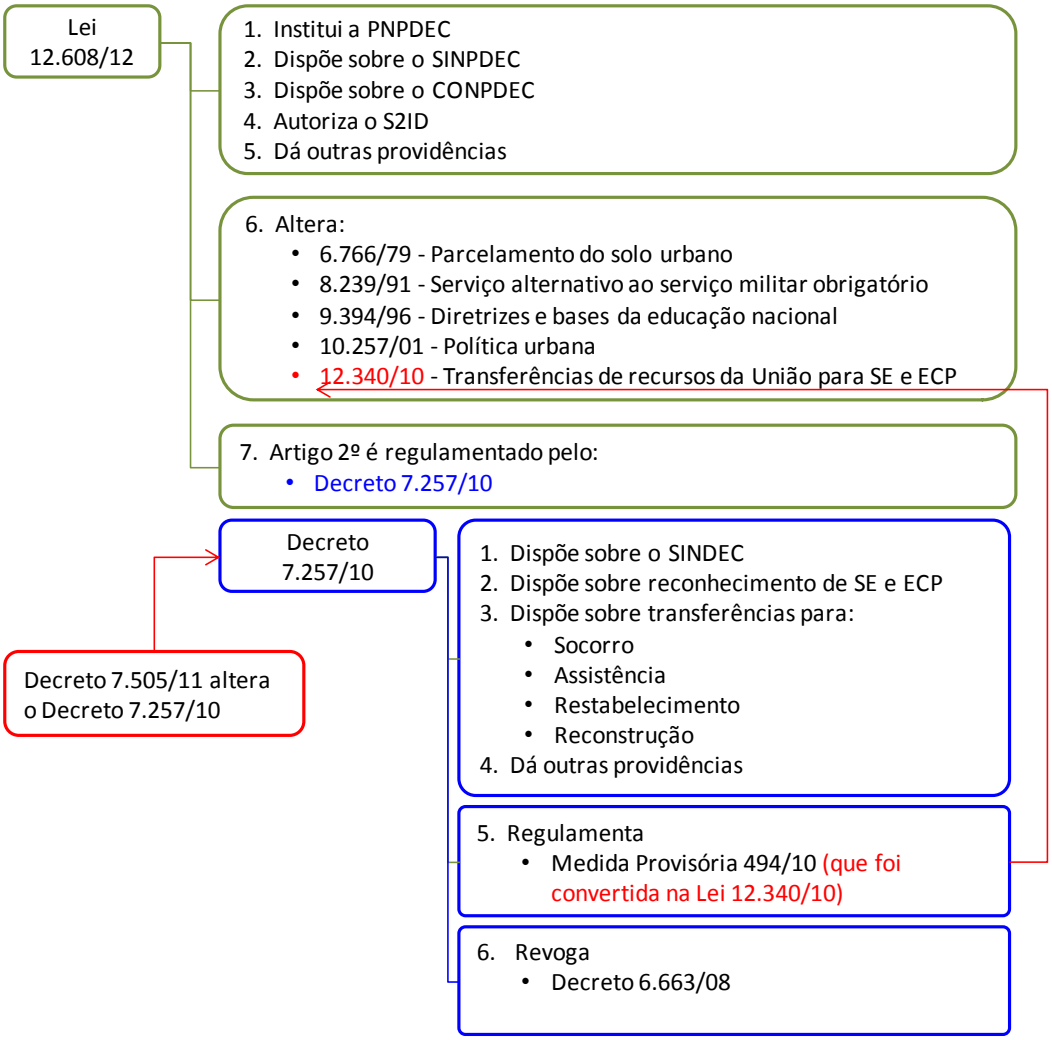
> [...] inclusão do tema nos conteúdos obrigatórios no ensino fundamental e médio; obrigação pelos municípios da execução de Planos de Contingência no prazo de um ano; elaboração pelos municípios de planos de implantação de obras e serviços para redução de riscos; a publicação periódica de informações sobre a evolução das ocupações em áreas de risco; e procedimentos para remoção de moradores. [...] Enfim, a Lei 12.608, fruto de árduo trabalho de técnicos, políticos e formadores de opinião trata o grave problema de desastres de forma ampla e organizada. (MACEDO, 2012)

A avaliação de Macedo, porém, retrata o momento imediatamente posterior à sua publicação. Uma análise atual demonstraria o peso que a regulamentação da lei possui para fazer com que suas diretrizes sejam, de fato, operacionalizadas. Pois, mesmo considerando

que mudanças de paradigmas são lentas e que o período de pouco mais de dois anos ainda não é o bastante para mensurar o impacto da lei, percebe-se certa desorientação sobre responsabilidades e disponibilidade de recursos para efetivação dos instrumentos de gestão previstos na atual legislação.

Ademais e curiosamente, o acesso *online* ao texto da Lei 12.608/12[19] apresenta como regulamento do Artigo 2º um decreto anterior à sua data de publicação. Trata-se do Decreto 7.257/10, que por sua vez foi alterado em 2011 por outro decreto do poder executivo. Forma-se um nó de idas e vindas de atos legais, como se esboça na figura 1:

Figura 1- Lei 12.608/12 e sua relação com outros atos legais



Fonte: própria autora

[19] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm

Perceba-se que uma lei sancionada em 2012 tem um de seus artigos regulamentados por um decreto de 2010 alterado em 2011. O citado artigo afirma: “É dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre” (BRASIL, 2012), remetendo-o à organização do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) então vigente na época da promulgação do Decreto 7.257/10. Ocorre que a mesma Lei 12.608/12 altera o então SINDEC para o atual Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC). É, portanto, de se esperar que União, unidades federativas e municípios percam-se em suas atribuições para redução dos riscos de desastre, uma vez que os próprios documentos legais de orientação não estabelecem com clareza esse papel. Fragilidades como essa poderiam ser evitadas a partir da completa regulamentação da Lei 12.608/12 a definir critérios para aplicação e fiscalização de suas diretrizes e demais indicações de ação.

Outro ponto importante de regulamentação é a articulação da Lei 12.608/12 às demais políticas setoriais nela citadas. A ausência, porém, de uma base de dados oficial em que se possa pesquisar sobre políticas públicas dificulta o acesso às políticas setoriais citadas pela lei. Além disso, sabe-se, pela experiência profissional e de pesquisa, que outras políticas também devem ser consideradas como correlatas à proteção e defesa civil. O desafio está em encontrar documentos oficiais que remetam a políticas, planos e programas também importantes, mas não mencionados na lei, a exemplo do Estatuto da Cidade e do PNGRD.

Este último é, por exemplo, uma indicação de intervenções de difícil análise. Refere-se aos investimentos de R$ 18,8 bilhões previstos em 2012. O mais importante conjunto de ações em curso do governo federal para gestão de risco cujos recursos estão vinculados ao programa 2040 do PPA 2012-2015. Sendo um plano nacional, seria de se esperar informação disponível em fontes oficiais, quer seja em formato de descrições, metas ou objetivos. Na prática, todavia, encontram-se pequenas notas de imprensa à época do seu lançamento, e uma apresentação de *slides* disponível na página do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que não informa prazos ou responsáveis por executar as ações previstas.

Figura 2- Ações do PNGRD

Fonte: BRASIL, 2012b, p. 3

Exemplos que se repetem em variadas políticas setoriais, pela dificuldade de apresentá-las, de encontrar informações oficiais, ou pela ausência de instrumentos de acompanhamento e avaliação.

A busca por estudos semelhantes e que pudessem basear a identificação e seleção de políticas, resultou na identificação de uma dissertação de mestrado, defendida em 2007, que propõe sistematizar interfaces entre a Política Nacional de Recursos Hídricos e a então Política Nacional de Defesa Civil – PNDC. Do trabalho de Vendruscolo (2007) destaca-se a metodologia utilizada para verificar articulações entre instrumentos e órgãos de gestão de cada uma das políticas (tabela 2), sendo esta uma entre tantas possibilidades de análise quando se pretende pensar na gestão sistêmica e integrada para proteção e defesa civil.

Tabela 2- Sistematização das interfaces entre a PNRH e PNDC.

				Política Nacional de Defesa Civil						
				Gestão						
				SINDEC						
				CONDEC	SEDEC	CEDEC	COMDEC	NUDEC	Órgãos Setoriais	Órgãos de Apoio
Política Nacional de Recursos Hídricos	Gestão	SINGREH	Órgãos de gestão a RH							
			ANA							
			CNRH							
			CERHs							
			Comitês							
			Agências de Água							

Fonte: VENDRUSCOLO, 2007, p. 78

Mais recente é a produção de Carvalho e Damacena (2013), com a publicação do livro Direito dos Desastres. Os autores tratam da necessidade de articulação, mas não chegam a uma busca de políticas correlatas, uma vez que seu foco é inserir o Direito Ambiental na discussão dos desastres, e trabalhar aspectos relativos a responsabilidades e compensação de vítimas. Ainda assim registram que o Direito dos Desastres, como ramo multidisciplinar, relaciona questões de "propriedade, ordenamento do solo, direito dos seguros, direito dos contratos, direito do ambiente, direito administrativo" (CARVALHO e DAMACENA, 2013, p.119). Afirmam também que:

> Os desastres chamam para a necessidade de uma maior integração às nuances multifacetadas de sua constituição e das vulnerabilidades socioambientais envolvidas em uma determinada comunidade. Ou seja, em suas múltiplas dimensões tais como saúde pública, meio ambiente, economia, transporte, abastecimento de serviços públicos etc. [...] Da mesma forma, apresenta-se como fundamental a integração institucional entre órgãos ambientais [...], de saúde pública e defesa civil em todas as esferas (municipal, estadual e federal). (CARVALHO e DAMACENA, 2013, p. 97).

E continuam:

> Para que essa articulação seja bem sucedida, informação e comunicação são fundamentais. A atuação do poder executivo (especialmente municipal) no que tange à informação e capacitação dos moradores de áreas impróprias tem o condão de desenvolver o lado da percepção do risco, que é crucial para que o poder público possa fortalecer suas redes de atuação. Afinal, a tarefa de gerenciamento e redução dos riscos de desastres no país é de responsabilidade de todos, não apenas do Estado. Daí a importância do estímulo à formação de uma consciência em relação aos riscos e perigos de um desastre, indispensável para o exercício da responsabilidade compartilhada, instituída pelo artigo 225, caput da Constituição Federal. (CARVALHO e DAMACENA, 2013, p. 99).

Assim, sabe-se que além dos aspectos legais diretos, devem ser consideradas, também, diretrizes e políticas públicas centradas principalmente no poder executivo. Desse modo, entende-se que Ministério das Cidades, Ministério de Minas e Energia (via Serviço Geológico do Brasil), Ministério da Saúde, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, além do próprio Ministério da Integração Nacional são os

que concentram hoje o conjunto de órgãos, programas, ações e orientações técnicas que mais se relacionam com o que se passou a chamar de proteção e defesa civil. Portanto, consideram-se as seguintes políticas públicas interferentes à proteção e defesa civil:

- Política Nacional de Meio Ambiente, 1981.
- Política Nacional de Recursos Hídricos, 1997.
- Política Nacional de Educação Ambiental, 1999.
- Estatuto da Cidade, 2001.
- Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, 2004.
- Política Nacional de Habitação, 2004.
- Política Nacional de Desenvolvimento Regional, 2007.
- Política Nacional de Mudanças Climáticas, 2009.
- Política Nacional de Resíduos Sólidos, 2010.
- Política Nacional de Ordenamento Territorial (sem identificação de documento oficial).
- Política Nacional Saúde Ambiental (sem identificação de documento oficial).

Além delas, conforme os dados divulgados na MUNIC 2013 (IBGE, 2014, p. 106), são relacionados como instrumentos locais de planejamento para o item de gestão de riscos e resposta a desastres:

- Plano Diretor
- Lei de Uso e Ocupação do Solo
- Plano Municipal de Redução de Riscos
- Carta geotécnica de aptidão à urbanização
- Plano de Saneamento Básico

E ainda como instrumentos de gerenciamento (IBGE, 2014, p. 117):

- Mapeamentos de áreas de risco
- Programa habitacional para realocação de população de baixa renda em área de risco
- Mecanismos de controle e fiscalização para evitar ocupação em áreas suscetíveis aos desastres
- Plano de Contingência
- Projetos de engenharia relacionados ao evento

- Sistema de alerta antecipado de desastres
- Cadastro de risco

Por fim, além de políticas apresentadas em documentos oficiais, e dos instrumentos de planejamento e gerenciamento definidos pelo IBGE (2014), considera-se válido listar projetos e programas atualmente conduzidos pelo governo federal, mas que – ao menos durante este levantamento – não foi possível apresentá-los em documentos oficiais ou relacionados a um plano estratégico mais amplo:

- Projeto Mapeamento de Riscos (Ministérios da Integração Nacional e de Minas e Energia): prevê concluir até o final de 2014 o mapeamento de riscos de 821 municípios prioritários.
- Projeto Pluviômetros nas Comunidades (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação): prevê a distribuição e instalação de pluviômetros semiautomáticos em áreas de risco, para operação da comunidade local.
- Cartas geotécnicas de aptidão (Ministério das Cidades) – estabelece diretrizes para que os novos loteamentos sejam construídos, definindo as áreas que não devem ser ocupadas, as áreas em que a ocupação deve seguir cuidados especiais e as áreas sem restrição à ocupação urbana, para 106 municípios com histórico de grandes desastres naturais e elevadas taxas de crescimento populacional, localizados em 12 Estados da Federação.
- Cartão de pagamento de Defesa Civil (Ministério da Integração Nacional): busca agilizar o repasse de recursos federais para estados e municípios na ocorrência de desastres.
- S2ID – Sistema Integrado de Informações de Desastres (Ministério da Integração Nacional): informatiza os processos de reconhecimento de estado de calamidade pública e situação de emergência, além de disponibilizar informações sobre séries históricas de desastres.
- Vigidesastres (Ministério da Saúde) – ações voltadas à vigilância em saúde ambiental relacionada aos desastres naturais, e replicada localmente por alguns estados e municípios brasileiros.

Percebe-se, a partir deste breve levantamento, o quão complexo pode ser o universo das políticas e seus instrumentos, planos, programas e ações que se correlacionam

à gestão de risco e de desastres. Nota-se, ainda, a ausência de uma fonte oficial que consiga congregar todas as informações; e como consequência pode-se gerar a dificuldade de articular os órgãos executivos responsáveis pela implantação, monitoramento, controle e avaliação das políticas. Neste sentido é que se compreende o desafio que têm os municípios de operacionalizar um órgão de proteção e defesa civil que dê conta de todo o processo de gestão, articulado na estrutura administrativa de governo, e ainda mais, articulado à população via participação social.

2.3. Participação social

Já muitas vezes se utilizou neste capítulo o termo participação social tanto ao discutir sobre a gestão de risco quanto sobre políticas públicas. Deixá-lo ao final foi a opção tomada por considerá-lo como o afunilamento conceitual do trabalho, que se propõe a discutir a promoção da participação como instrumento da redução de risco de desastres e integrado a políticas públicas correlatas. Neste item conclui-se, portanto, o referencial teórico temático para posteriormente seguir com a descrição metodológica e de resultados da pesquisa de campo.

A preferência pelo termo **participação social** – ainda que existam outros[20] e se admita que não haja equívoco em qualquer das escolhas – deve-se ao padrão definido pelo governo federal por meio da recente publicação da Política Nacional de Participação Social – PNPS, instituída por decreto da Presidência da República em maio de 2014. De tal maneira complexa é a proposta de participação social no cenário brasileiro que, tão logo publicado, o Decreto 8.243/14 causou alvoroço entre diferentes correntes de opinião no país, de tal forma que, cinco meses após sua publicação, a Câmara dos Deputados votou favoravelmente a um projeto que susta a aplicação do citado decreto. Atualmente, a PNPS permanece vigente e aguarda a tramitação no Senado Federal para derrubada ou aprovação definitiva.

Um pouco da polêmica em torno do Decreto 8.243/14 retrata as ponderações de Dagnino sobre contradições, limites e dilemas por que passa o processo brasileiro de construção democrática e que, para a autora, caracteriza-se pela existência de dois projetos políticos distintos. Um neoliberal, que desconstrói as conquistas das décadas anteriores

[20] Por exemplo: participação popular, participação comunitária, participação cidadã, participação pública.

(1970 a 1990), e outro de alargamento da democracia, que necessita esforçar-se para não distanciar-se de sua gênese. (DAGNINO, 2004).

Nesse sentido, Dagnino alerta para o que chama de deslocamento de significados, especialmente nas noções de **sociedade civil**, **cidadania** e **participação**. Para a autora, os anos de neoliberalismo no Brasil distorceram a compreensão de aspectos importantes a refletir diretamente no entendimento e na prática de um modelo de gestão de políticas públicas efetivamente democrático.

No primeiro caso, reduz-se a consideração do que seja sociedade civil, concebendo-a apenas, ou essencialmente, como representação via organizações não governamentais (ONGs). Nessa dinâmica, o Estado (neoliberal) tende a atribuir responsabilidades a tais organizações, muitas vezes não verdadeiramente representativas, desviando a sociedade civil (de fato) da participação na instância política efetiva.

> Dotadas de competência técnica e inserção social, interlocutores "confiáveis" entre os vários possíveis interlocutores na sociedade civil, elas [as ONGs] são frequentemente vistas como os parceiros ideais pelos setores do Estado empenhados na transferência de suas responsabilidades para o âmbito da sociedade civil.
>
> [...]
>
> O predomínio maciço das ONGs expressa, por um lado, a difusão de um paradigma global que mantém estreitos vínculos com o modelo neoliberal, na medida em que responde às exigências dos ajustes estruturais por ele determinados. Por outro lado, com o crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais que as caracterizava em períodos anteriores, a autonomização política das ONGs cria uma situação peculiar na qual essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. Por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas. (DAGNINO, 2004, pp. 149-150)

Daí decorre a distorção também do conceito de cidadania, que individualiza o cidadão e o associa ao mercado, ou seja, passa-se do Estado garantidor de direitos para o Estado mínimo; e de cidadão com igualdade de direitos, para consumidor e produtor. No

diálogo que Evelina Dagnino faz com Vera da Silva Telles, a primeira acrescenta que ao cidadão são atribuídas ainda a solidariedade e a caridade, de maneira que este fique ausente, mais uma vez, da dimensão política:

> Principal recurso dessa forma de gestão, o apelo à solidariedade se restringe à responsabilidade moral da sociedade, bloqueando a sua dimensão política e desmontando as referências à responsabilidade pública e ao bem público, precária e penosamente construídas desde os anos 80 [...]. É através desse entendimento de cidadania restrito à responsabilidade moral privada que a sociedade é chamada a se engajar no trabalho voluntário e filantrópico, que se torna cada vez mais o hobby favorito da classe média brasileira, quando não mais uma alternativa terapêutica para aflições individuais. A cidadania é identificada com e reduzida à solidariedade para com os pobres, por sua vez, entendida no mais das vezes como mera caridade. (DAGNINO, 2004, p. 157).

Por fim, quando trata do deslocamento de significado da noção de participação, Dagnino demonstra como se percorre o mesmo caminho ao associá-la à responsabilidade social ou participação solidária. Promove-se, novamente, uma distorção do que seria uma ação coletiva para convertê-la em individual, com consequente despolitização da participação. Nesse caso, reduz-se não apenas a ação do Estado, mas do próprio cidadão, de maneira que a pobreza e a desigualdade sejam "retiradas da arena pública (política) e do seu domínio próprio, as da justiça, da igualdade e da cidadania" (DAGNINO, 2004, p. 157).

Assim, apesar da análise da autora ter sido feita há uma década, e desde então o modelo neoliberal ter perdido, no Brasil, o predomínio à frente da presidência, pode-se supor: que os deslocamentos de significado ainda refletem no entendimento que a sociedade faz dos processos participativos; que haja governos locais que partilhem dessa visão; e mesmo que ainda pese no congresso nacional o posicionamento da bancada neoliberal. Portanto, reforça-se o entendimento de Dagnino a respeito dos mecanismos de diálogo e participação quando a autora enfatiza que "a existência de espaços efetivamente públicos só se garante pela efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder". (DAGNINO, 2004, p. 161).

É, portanto, com este cuidado que deve ser analisada a perspectiva de promoção da participação, e inclusive, a Política Nacional de Participação Social, ainda que ela diga

respeito diretamente apenas ao âmbito da administração pública federal. O decreto, apesar de não apresentar diretamente uma definição à participação social, afirma em seu Artigo 1º, que o objetivo da PNPS é o de "fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil" (BRASIL, 2014a). Nesse sentido, podem-se tomar as expressões diálogo e atuação conjunta, como aspectos intrínsecos à democracia, controle social e mobilização que, por sua vez, possuem viés comum à etimologia de participar como "tomar uma parte, [...] ter conjuntamente ou ter com outro" (MARTINS FILHO, 2000).

A Política Nacional de Participação Social, portanto, reforça – sem trazer grandes inovações – as conquistas efetivadas em 1988, em que o Estado Democrático de Direito passou a garantir, pela Constituição da República Federativa do Brasil, a representação, a liberdade e a participação, expressas, entre outros momentos, no Artigo 1º, Parágrafo Único: "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (BRASIL, 2013a, p. 5).

O que a política faz, efetivamente, é determinar, em seu Artigo 6º, os mecanismos e instâncias de participação direta entre sociedade civil e governo federal, conferindo instrumentos práticos de participação, como continuidade e fortalecimento ao que já se conquistou com a Constituição de 1988. Semelhante a outros casos da América Latina, essa conquista é fruto de lutas e movimentos sociais iniciados já na década de 1970, com a "inclusão de *outras formas* de exercício do poder diferentes da mera delegação a representantes, por meio de mecanismos de democracia direta" (JARA, 2006, p. 347) [grifo original].

Cecília Peruzzo (1998), ao analisar as características da participação no Brasil, identifica um percurso histórico que se inicia com manifestações e movimentos de rua na década de 1970, para então seguir com uma maior organização e institucionalização. Já no final da década de 1980, e com a nova Constituição Federal, tem-se o fortalecimento de movimentos populares por meio do surgimento de federações e conselhos responsáveis pela abertura de diálogo com os governos, "que passou a apresentá-los como interlocutores e mostrar-se mais sensível às reivindicações" (PERUZZO, 1998, p. 42). Ao final da década de 1990 as organizações sociais adquiriram a possibilidade de "interferência positiva para que as políticas públicas [fossem] direcionadas em conformidade com as necessidades e os anseios da população" (PERUZZO, 1998, p. 43). Posteriormente, veio a interrupção

neoliberal, que atribuiu ao terceiro setor grande parte das responsabilidades do Estado, fazendo regredir o processo brasileiro de construção da participação democrática. No início da década de 2000, com a chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República, uma retomada dos processos participativos entrou em curso, representada principalmente pela organização de conferências nacionais para direcionamento de políticas públicas.

Nesse contexto, pode-se considerar que apesar das conquistas de organização dos movimentos populares e do reconhecimento da participação como método de governo ainda persistem conflitos e dificuldades práticas de fazer chegar às políticas públicas o atendimento de necessidades da população. Dagnino, quando analisa práticas e casos efetivos de participação, constata sérias dificuldades e entraves ao processo sem, entretanto, perder de vista a complexidade do tema e a diversidade de contextos:

> [...] atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação da sociedade civil o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania, transformando as expectativas que estimularam a luta política que se travou pela sua constituição em parâmetros para sua avaliação, pode nos levar inexoravelmente à constatação do seu fracasso.
>
> Uma avaliação mais produtiva, inclusive do ponto de vista político, enquanto interessados no aprofundamento da democratização brasileira, deve partir do reconhecimento da complexidade desse processo e da diversidade dos contextos, envolvendo a multiplicidade de relações entre forças políticas onde ele se dá. (DAGNINO, 2002, pp. 296-297)

Também Peruzzo (1998) analisa os entraves à participação, destacando o longo período de pouca abertura a ela, e o reflexo dessa condição na atual sociedade e cidadãos:

> Nas condições do Brasil e de outros países latino-americanos, onde os povos não têm tradição nesse sentido, aliado isto à reprodução de valores autoritários, à falta de conscientização política e a outros fatores, **pretender alcançar um grau de participação mais elevado é algo de difícil concretização**. Em nosso caso, desde o período colonial, nos foi obstada ou até usurpada a possibilidade de avançar nessa prática. Nossas tradições e nossos costumes apontam mais para o autoritarismo e a delegação de poder do que para assumir o controle e a corresponsabilidade na solução de problemas. (PERUZZO, 1998, pp. 73 e 74). [grifos da autora].

O que se percebe é que o caminho entre a assunção de que a participação possa ser um instrumento integrado à gestão pública e a efetiva partilha do poder não é curto, nem fácil. Novamente Dagnino aponta algumas das dificuldades identificadas em seus trabalhos de campo, como queixas relativas a fragmentação e setorialização por um caráter limitado e restrito de partilha; e exigência de que a sociedade civil possua qualificação técnica, política, do funcionamento do Estado e da máquina administrativa (DAGNINO, 2002, p. 283). Poderia acrescer-se ainda, a dificuldade em conceber modelos de participação que deem conta de realidades muito particulares, tornando os instrumentos mais recorrentes pouco efetivos.

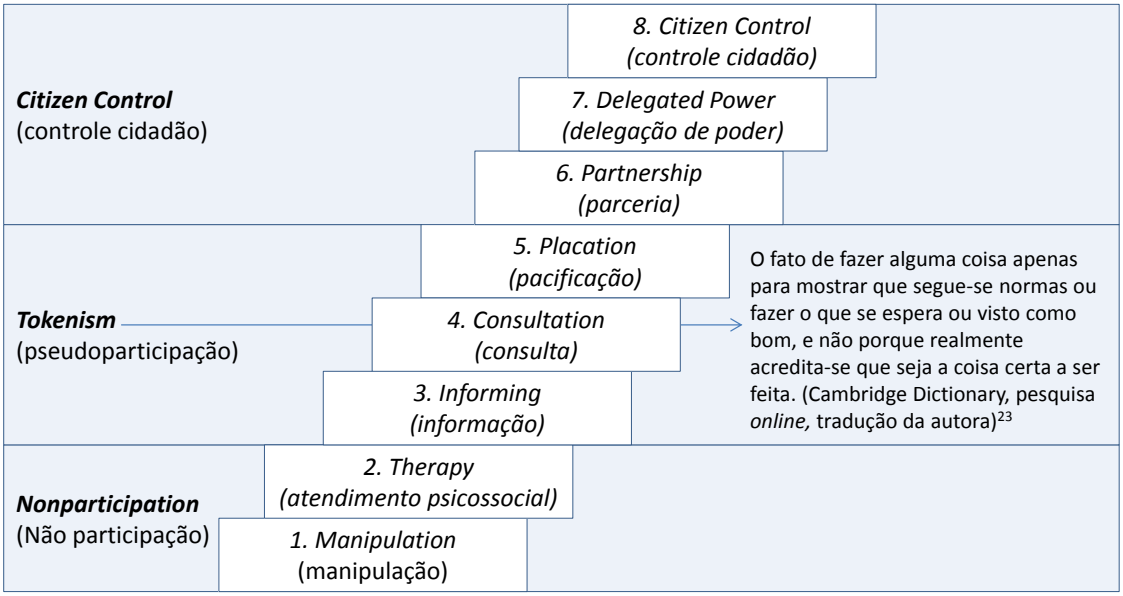
Tais considerações aproximam-se da ideia de participação como prática cultural, característica presente no significado que Freitas (2012) lhe atribui, além de afirmar que incerteza, complexidade e controvérsia são características principais desse processo.

> Participação é uma questão cultural (um modo de vida) orientada por um ideal, uma cosmovisão, que não é definida por completo (principalmente no que diz respeito a detalhes espaço temporal) e nós sequer sabemos até onde e/ou em que momento ela pode ser plenamente satisfeita; portanto, incerteza, controvérsia e complexidade são algumas das mais relevantes características do processo participativo. (FREITAS, 2012, p. 162) [tradução da autora][21].

As colocações auxiliam a observação de que além dos aspectos ideológicos e conceituais sobre participação social, é preciso também abordar aspectos técnicos que discutam modelos de participação e possibilidades de aplicação prática dos mesmos. Sherry Arnstein talvez tenha sido uma das primeiras autoras, ao final da década de 1960, a construir um modelo e estabelecer estágios de participação. A autora, propondo-se a "auxiliar a análise deste assunto confuso" (ARNSTEIN, 1969), apresentou uma tipologia de oito níveis que tem início na manipulação e vai até o controle cidadão.

[21] Texto original: *Participation is a cultural (way of living) issue guided for an ideal, a cosmovision, that is not completely defined (especially in what respects to spatial-temporal details) and we even don't know how far and/or when it can be fully attained; so, uncertainty, controversy and complexity are some of the most relevant characteristics of participatory processes.*

Figura 3- Versão da escada de participação cidadã.



Fonte: ARNSTEIN, 1969 [tradução da autora].

O modelo de Arnstein, além de didático, demonstra como a participação pode ser mascarada sem que se complete todo o processo. Exceção feita à manipulação, todos os outros níveis podem ser considerados como etapas da participação, mas é preciso cuidado em não tomar como gestão participativa uma ação isolada. Por isso tão facilmente confundem-se, por exemplo, espaços de consulta com processos completos de participação efetiva. Ou pior, utiliza-se de espaços de informação, para legitimar a participação, em um perfeito exercício do termo para o qual não há equivalência na língua portuguesa (*tokenism*), mas que em tradução livre poder-se-ia dizer *faz de conta*.

Semelhante ao modelo de Arnstein, o Banco Mundial publicou em 1994 uma tipologia que considera quatro níveis para o desenvolvimento participativo, considerando-o com um "processo pelo qual os públicos de interesse influenciam e compartilham o controle das iniciativas de desenvolvimento, decisões e recursos que os afetam" (BANCO MUNDIAL *apud* WICKLIN III, 2001, p.3)[23] [tradução da autora]. Os níveis – em certa medida semelhantes ao modelo de Arnstein – com suas respectivas características estão apresentados na tabela 3:

---

[22] Texto original: *The fact of doing something only to show that you are following rules or doing what is expected or seen to be fair, and not because you really believe it is the right thing to do*.
[23] Texto original: *Participatory development is a process through which stakeholders influence and share control over development initiatives, and the decisions and resources which affect them.*

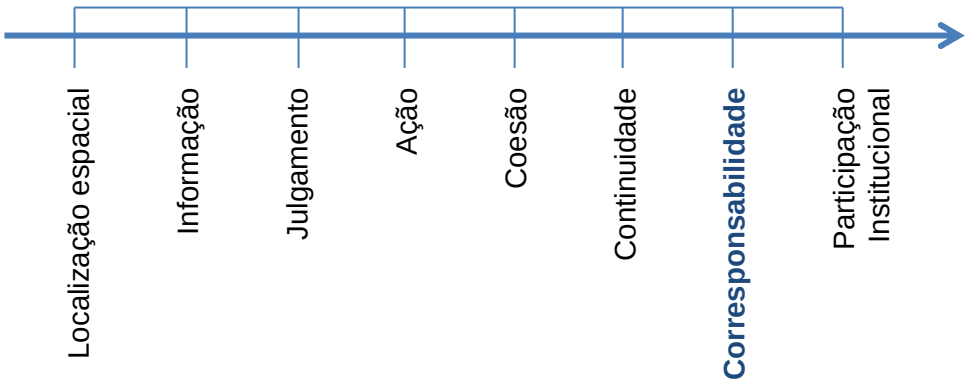
Tabela 3- Níveis de Participação.

Níveis de participação	Características
Compartilhamento de informação	Comunicação em via única
Consulta	Comunicação em via dupla
Colaboração	Controle compartilhado em decisões e recursos
Partilha de poder	Transferência do controle em decisões e recursos

Fonte: BANCO MUNDIAL apud WICKLIN III, 2001, p. 3 [tradução da autora].

Assim, ao considerar a participação como processo e dentro dele gradativos estágios, podemos considerar também a escala de vínculos até a corresponsabilidade desenvolvida por Henriques (2004), conforme ilustra a figura 4. Para o autor, que trabalha as questões de participação e mobilização a partir do ponto de vista da comunicação comunitária, o cidadão corresponsável é aquele capaz de identificar problemáticas e buscar soluções ao perceber-se como parte integrante do processo de construção social.

Figura 4- Escala de vínculos até a corresponsabilidade.



Fonte: HENRIQUES, 2004, p. 37.

Nessa escala, a corresponsabilidade é entendida como conhecimento transformado em comportamento, que passa por seis estágios anteriores. Para além da corresponsabilidade, o vínculo passa a ser institucional e, portanto, deixa de caracterizar-se como comunitário, ou neste caso, de participação social. É algo que remete, inclusive, à análise sobre a representatividade de ONGs e as distorções que ocorrem a partir da

institucionalização de organizações da sociedade civil, a retomar as considerações de Dagnino (2004) sobre os deslocamentos de significado.

Por fim, a própria Política Nacional de Participação Social, define em seu Artigo 6º o que sejam as instâncias e os mecanismos de participação social "sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo" (BRASIL, 2014a), abrindo caminho para uma concepção mais prática do que são tais espaços de participação:

> I – conselho de políticas públicas;
> II – comissão de políticas públicas;
> III – conferência nacional;
> IV – ouvidoria pública federal;
> V – mesa de diálogo;
> VI – fórum interconselhos;
> VII – audiência pública;
> VIII – consulta pública; e
> IX – ambiente virtual de participação social (BRASIL, 2014a).

Não se pode perder de vista que o decreto refere-se à administração pública federal e que, portanto, muitas vezes o que tem aplicação em âmbito federal não necessariamente aplica-se de igual maneira localmente. A própria política ressalta a possibilidade de outras formas de diálogo, mas destaca-se em propor diretamente tais instâncias e mecanismos que podem ser adaptados à realidade local dos municípios, por exemplo. Não se trata, portanto, de reproduzir modelos, mas identificar ferramentas que estejam em uso e realizar adaptações necessárias localmente.

Twigg (2001), que trabalha diretamente com a gestão de risco, avança na perspectiva pragmática da participação quando discorre que sua abordagem pode dividir-se em duas categorias, (a) participação guiada ou participação instrumental, (b) participação centrada nas pessoas ou participação transformativa. Para ele, a participação efetiva enquadra-se na segunda categoria e deve fornecer aos indivíduos e comunidades espaços de partilha de poder envolvendo-os na definição de problemas e necessidades; na decisão de soluções para si próprios; na implantação de atividades acordadas para alcançar soluções; e na avaliação e mensuração de resultados (TWIGG, 2001). O autor alerta, porém, para o cuidado que se deve ter ao conduzir projetos participativos, a garantir respeito às peculiaridades de cada contexto e a permanente consideração de aspectos locais, sem que haja um padrão rígido de atuação.

> Não há dúvidas de que programas baseados na genuína participação comunitária podem ser altamente efetivos. Contudo, a participação não é uma solução de curto prazo. Seus princípios gerais podem ser relativamente claros, mas não se trata de uma ideologia rígida, além de incorporar uma variedade de ideias e atitudes. Métodos participativos não são apenas inúmeros, mas também de diferentes tipos, e exigem cuidadosa seleção de acordo com o contexto. **A prática da participação é complexa e repleta de desafios. As habilidades – e especialmente as atitudes – que a participação requer de seus facilitadores não são fáceis de adquirir**. A flexibilidade e abertura à mudança, inatas à boa participação, devem ser entendidas a partir de uma abordagem que não se encaixa confortavelmente aos rígidos cronogramas e programações de agências operacionais. [...] Muitas organizações têm classificado seu trabalho como 'participativo' mas não alteram o conteúdo de sua abordagem. (TWIGG, 2001, p. 5).[24] [tradução e grifos da autora]

A partir das considerações de Twigg – e ponderadas dentro das propostas de Arnstein (1969), Banco Mundial (2001) e Henriques (2002) – é de se pensar alternativas de efetiva participação, que ultrapassem espaços pontuais e formalizados para configurar um processo de longo prazo, em espaços alternativos e como cotidiano dos indivíduos.

Daí também vem a crítica a projetos de agentes externos e ausentes de um processo contínuo, que frequentemente desgastam as relações entre diferentes públicos, e devido a um curto período de execução, pouco cumprem com a proposta de efetivar a participação. Processos participativos são necessariamente continuados e de longo prazo, desenvolvidos por profissionais que tenham capacitação para tanto.

Nesse contexto, assume-se que entre as diversas formações que podem subsidiar a atuação profissional para a promoção da participação social, está a comunicação, e neste caso a Comunicação de Risco. Abarquez e Murshed (2004) orientam sobre ações de comunicação de risco e participação:

---

[24] Texto original: *There can be no doubt that programmes based on genuine community participation can be highly effective. Yet participation is no quick-fix solution. Its broad principles may be relatively clear, but it is not a rigid ideology and it encompasses a variety of ideals and attitudes. Participatory methods are not only numerous but diverse in type, and require careful selection according to context.* ***The practice of participation is complex and full of challenges. The skills – and especially the attitudes – it requires from its practitioners are not easily acquired****. The flexibility and openness to change that are innate to good participation mean that the approach does not fit comfortably within operational agencies' more rigid timetables and programmes. [...] Many organizations have called their work 'participatory' but have not changed the substance of their approach.*

> Não considere que as comunidades não possuem informação sobre os riscos a que estão expostas. Não considere que você deve ensinar as pessoas. Na boa comunicação de risco, o processo é tão importante quanto a mensagem. Deve haver um processo de diálogo. As pessoas não precisam de informação apenas sobre os riscos. Elas podem precisar de informações sobre recursos disponíveis, sobre o que outras comunidades estão fazendo, sobre qual o custo da redução de riscos, sobre o que pode ocorrer se não focarem na redução de riscos.
>
> Não considere que a comunicação de risco é uma atividade única de curto prazo. Ela deve ser um processo continuado. Não considere que as pessoas não podem compreender informações científicas. Se apresentadas de maneira apropriada, elas entenderão. (ABARQUEZ e MURSHED, 2004, p. 112).[25] [tradução da autora].

Os autores apontam ainda para uma questão já levantada anteriormente: o mito da racionalidade científica versus a irracionalidade cidadã. Ora, não há o que não se possa comunicar – ou do que uma comunidade não possa participar – desde que haja predisposição para tanto, garanta-se a ética e a natural confidencialidade de situações específicas. De igual maneira, é preciso compreender os papéis que cada um representa em um dado diálogo. Há que se considerar – por mais valioso que seja, e o é de fato – que o conhecimento popular ou tradicional pode não dar conta de soluções técnicas viáveis, como já destacado por Dagnino (2006) quando o aponta entre as dificuldades do processo.

É preciso considerar também, que a escuta, como parte do processo de participação, não equivale à pura anuência do que dela surge. A participação – e seus espaços de diálogo – são também espaços de aprendizado em que argumentos técnicos podem ser utilizados para demonstrar as razões pelas quais determinadas demandas não podem ser atendidas da maneira como propostas ou imaginadas pelos cidadãos. Haverá, aos técnicos de administrações públicas, sempre limitações de cunho técnico, financeiro ou mesmo de tempo exequível (entre outros que não se gostaria que houvesse). Os espaços de participação devem servir, portanto, também para informação e negociação.

---

[25] Texto original: *Do not assume that communities don't have any information about the risks they are faced with. (…) Do not assume that you need to educate the people. In good risk communication, process is as important as the message. It should be a dialogue process. The information people need is not only about the risks. They may need information about what resources are available, what other communities are doing, what will be the cost of risk reduction, what may happen if they do not focus on risk reduction. Don't assume that risk communication is a one-time short-term activity. It should be an ongoing process. Don't assume that people cannot understand scientific information. If presented in appropriate form, they may well understand it.*

Entre as distorções que podem surgir do entendimento dos processos participativos, levando à sua rejeição, está a ideia de comprometimento do rigor técnico-científico quando se abre espaço para participação de cidadãos não tecnicamente qualificados e imagina-se uma obrigação de atendimento de demandas da população. Nada mais equivocado. Todo processo participativo deve ser transparente e as decisões dele surgidas mediadas a partir de duas perspectivas bastante claras: por um lado o profundo conhecimento da realidade local e por outro a viabilidade técnica. O que se precisa evitar é que as informações não sejam claras, a permitir que surjam expectativas equivocadas e frustações, que muitas vezes decorrem em relações tensas e comportamentos desrespeitosos. Será o exercício de diferenciar a participação ideal e a viável, e por isso sua prática é tão complexa, a exigir alta qualificação profissional de quem a promove.

Pensar, portanto, a participação social a partir da perspectiva do gestor público, inclui, além das dificuldades já mencionadas e tratadas por diversos autores, o desafio de que as administrações públicas possuam equipe especializada para tanto, principalmente diante da dificuldade operacional de muitos municípios, em especial da maioria dos pequenos municípios brasileiros. A profissionalização na promoção dos espaços de participação pode auxiliar na sua promoção adequada e mais ainda, na capacidade de lidar com os conflitos, inerentes ao contexto de negociação como instância pública e política, como comenta Dagnino:

> Para que esses espaços possam constituir uma arena desse tipo, é preciso que eles sejam efetivamente públicos, no seu formato e no seu resultado. Daí a importância, por um lado, de resgatar a ênfase no caráter propriamente público que devem ter as políticas públicas, reconhecendo que a constituição do interesse público é um processo radicalmente inovador na sociedade brasileira que enfrente, por isso mesmo, enormes resistências e dificuldades. Isso implica também reconhecer que a dimensão do conflito é inerente a esse processo, como o é à própria democracia e que os espaços de formulação de políticas que contam com a participação da sociedade civil não apenas são inerentemente marcados pelo conflito como representam um avanço democrático precisamente na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos e espaço para que ele seja tratado legitimamente. (DAGNINO, 2002, p. 300).

Não obstante toda a história de conquista democrática, e ainda hoje as dificuldades de acesso ao poder decisório, o conflito não deve reforçar a posição apenas de vítima da

população, o que seria ampliar no inconsciente coletivo a sua passividade, ao invés de despertar sua corresponsabilidade. Neste sentido, contribuir para a participação social é também trabalhar a desconstrução de que esses espaços sejam além de um mecanismo de acesso ao poder decisório e até de disputa de interesses e de classes, um embate entre *bandidos* e *mocinhos.* Ou seja, que haja um lado completamente equivocado e truculento, e outro completamente correto e oprimido. Aos gestores públicos é importante perceber os espaços de participação como espaços de negociação de interesses conflitantes e muitas vezes até de tensão, mas em que se evitem posturas insufladas que beirem desrespeito, violência e intolerância. A esse ponto se chega com uma gestão transparente e com processos de participação de longo prazo, com ações formais e institucionalizadas combinadas a atividades informativas, de consulta e de partilha de poder cotidianas.

3- METODOLOGIA, PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO

Este capítulo foi elaborado com o objetivo de descrever as características metodológicas da pesquisa e o passo a passo de sua execução, a facilitar a visualização sobre o que foi planejado e o que foi de fato possível de ser realizado. Definida como de métodos mistos a metodologia adotada combina desenhos qualitativos (análise documental e entrevistas de aprofundamento) com desenhos quantitativos (*survey,* por meio de questionário). A escolha pelo método misto foi feita em função do interesse em obter dados que possibilitassem uma caracterização abrangente sobre a atuação e opinião dos gestores públicos de proteção e defesa civil do Estado de Santa Catarina, ao mesmo tempo em que se pretendeu detalhar e compreender com mais profundidade o sentido, o significado e as razões de parte dos dados recolhidos. De maneira sequencial, uma fase deu origem à seguinte permitindo ao final uma triangulação de dados (figura 5).

Autores como Creswell e Clark (2013), Creswell (2010) e Campos Arenas (2009) fazem um histórico da pesquisa de métodos mistos, reunindo definições e discussões de diversos outros autores, que de forma geral acordam que a pesquisa de métodos mistos – além de reunir os pontos fortes dos métodos qualitativo e quantitativo – cria um novo domínio teórico para coleta, processamento e análise de dados. Trata-se de trabalhar a multiplicidade de pontos de vista, ou nas palavras de Greene, citadas por Creswell e Clark (2013), é um método que

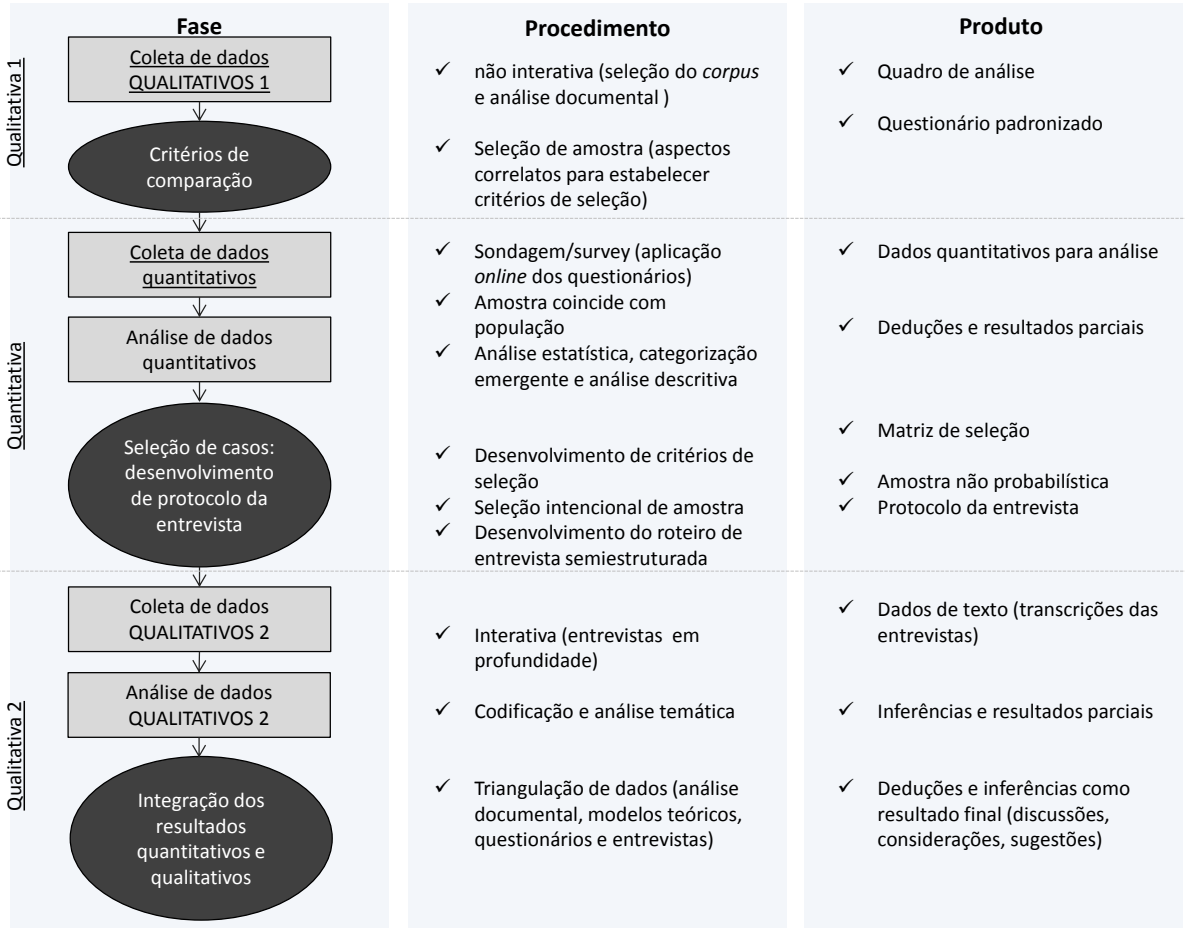
> nos convida a participar do diálogo sobre múltiplas maneiras de ver e ouvir, múltiplas maneiras de extrair sentido do mundo social e múltiplos pontos de vista sobre o que é importante e deve ser valorizado e apreciado. (GREENE apud CRESWELL E CLARK, 2013, p. 22).

Esta pesquisa incluiu, portanto, questões quantitativas (quanto? Com rigor e meticulosidade) e qualitativas (qual? Onde mundo, realidade e vida têm sentido mais profundo). O processo da pesquisa – composto pela construção de seus instrumentos, coleta, análise e triangulação de dados – utilizou como referência o modelo de projeto sequencial explanatório, apresentado por Creswell e Clark (2013) e sobre o qual foi feita uma adaptação. Conceitualmente um projeto sequencial explanatório define-se pela

necessidade de entender melhor os dados coletados em uma primeira fase (quantitativa) para o quê se organiza um segundo momento (qualitativo).

Como se vê na figura 5, trabalha-se com uma adaptação desse modelo, pois aqui foi acrescida uma fase anterior à coleta de dados quantitativos: a de análise documental de atos legais e políticas públicas correlatos à gestão de risco e com foco em participação social. Por não terem sido identificados estudos anteriores na mesma temática, esta etapa fez-se necessária para permitir a elaboração do questionário e de um quadro de análise. Essa configuração dá ênfase a uma abordagem qualitativa dentro do método misto.

Figura 5- Diagrama de projeto sequencial explanatório de



Fonte: Adaptado de Creswell e Clark, 2013.

3.1. Fase Qualitativa 1 – Análise documental

A primeira fase da pesquisa (Qualitativa 1) foi realizada pela necessidade de criar um referencial sobre diretrizes de participação oriundas das principais políticas públicas e pressupostos legais correlatos à gestão de risco a que os gestores municipais de Santa Catarina estão submetidos. Trata-se da base para estabelecer os critérios de análise das relações entre aspectos legais e prática dos gestores públicos, produto inexistente na literatura e indispensável à elaboração dos questionários e à análise de dados.

Nesse sentido a análise documental atende ao primeiro objetivo específico da pesquisa, definido como:

a) Identificar diretrizes e instrumentos de participação definidos em documentos legais ou oficiais correlatos à gestão de risco e aos quais estão submetidos os gestores públicos municipais de proteção e defesa civil de Santa Catarina.

As definições metodológicas quanto a população, amostra, coleta e análise de dados desta fase, resumem-se no quadro 1, abaixo, e são detalhadas com o passo a passo de sua execução nos parágrafos que se seguem.

Quadro 1- Resumo das definições metodológicas para a Fase Qualitativa 1.

Fase Qualitativa 1 **Desenho de pesquisa: não interativa**	
Seleção do *corpus*	✓ População: Atos legais e documentos oficiais de políticas públicas correlatos à gestão de risco ✓ Amostra: Não probabilística; seleção por palavras chave
Coleta de Dados	✓ Técnica de coleta de dados: análise documental ✓ Instrumento: consulta de documentos *online* e quadro de conteúdos relevantes
Análise de Dados	✓ Análise dos conteúdos sobre participação ✓ Sistematização dos conteúdos aplicáveis em âmbito municipal ✓ Elaboração do questionário ✓ Elaboração de quadro de análise

Fonte: elaboração da autora.

A seleção dos atos legais e políticas públicas definidos para compor população e amostra – *corpus* documental – desta fase da pesquisa deu-se a partir da busca por fontes oficiais que pudessem delimitar tais conjuntos. Adota-se o entendimento que fontes oficiais referem-se aos órgãos de governo responsáveis diretos pelas informações, não estando inseridas no recorte da pesquisa fontes secundárias, a exemplo de meios de comunicação ou ONGs.

Quanto à legislação, tomou-se como primeira referência a publicação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil que indica a legislação vigente (Brasil, 2013b). Considera-se, entretanto, que a seleção da Secretaria é demasiado estreita para o contexto desta pesquisa, tendo sido necessário ampliar o alcance a atos legais que, embora não sejam diretos à Proteção e Defesa Civil Nacional como órgão, possuem importância equivalente para a gestão de risco e de desastres.

Neste caso, como fonte oficial de informação utilizou-se a ferramenta *online* de pesquisa de legislação, disponível na página do Palácio do Planalto da Presidência da República[26]. Os filtros aplicados na seleção desses atos legais resultaram em 15 documentos definidos como amostra para a análise documental da fase Qualitativa 1, dentro de uma população de 91 resultados válidos obtidos na busca por palavras-chave.

Para tanto, foi seguido o roteiro a seguir detalhado e na sequência sintetizado na figura 6.

a) Identificação dos atos legais considerados como vigentes na publicação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Foram identificados 4 atos legais, entre leis e decretos.
b) Acesso à ferramenta *online* de pesquisa de legislação, considerada como fonte oficial de atos legais.
c) Teste de palavras-chave para pesquisa *online*, incluindo:
    - Defesa civil,
    - Desastre,
    - Estado de calamidade,
    - Situação de emergência,

[26] www4.planalto.gov.br/legislação

- Área de risco/áreas de risco,
- Prevenção.

Tais termos foram utilizados por serem considerados mais relevantes no contexto da gestão de risco. O teste resultou em 540 atos legais, passíveis de duplicação por palavra-chave.

d) Validação das palavras-chave com data de pesquisa em 20 de janeiro de 2014, o que significa que eventuais atos legais posteriores a essa data não estão incluídos nesta pesquisa. Pela validação foram excluídas as palavras-chave: área de risco / áreas de risco, pois os 2 resultados obtidos já estavam considerados nas outras buscas; e prevenção (com 326 resultados) devido a seleção de atos legais fora do tema da pesquisa, ou seja, gestão de risco. Restaram assim 212 atos legais, inseridos como linhas em planilha de Excel. A planilha de Excel foi organizada em colunas a partir das informações disponibilizadas pelo sistema do governo federal, quais sejam:
   - Número,
   - Tipo,
   - Data,
   - Situação,
   - Ementa.

e) Aplicação de filtro na coluna situação da planilha de Excel, com o objetivo de eliminar os atos legais não vigentes, definidos pelo sistema da Presidência da República como convertidas, reeditadas, revogadas, rejeitadas ou sem eficácia. Com a aplicação deste filtro houve redução para 113 resultados, classificados como em tramitação ou não consta revogação expressa.

f) Aplicação de filtro na coluna número da planilha de Excel, com o objetivo de eliminar resultados repetidos, ou seja, atos legais obtidos como resultados na busca de mais de uma palavra-chave. Ao fim do processo de filtros (utilização de palavras-chave, eliminadas as repetições e atos não vigentes) chegou-se ao número de 91 resultados válidos definidos como a população de atos legais desta pesquisa.

g) Categorização emergente das ementas quanto ao tema. Resultando em cinco categorias e havendo sobreposição de categorias em cinco casos:
   - Declaração de estado de calamidade pública (14),
   - Declaração de luto oficial (5),
   - Destinação de recursos (44),
   - Estrutura administrativa (9),
   - Gestão de políticas e programas (24).

h) Gravação dos arquivos com texto integral (PDF) dos 91 resultados válidos e definição do critério para seleção da amostra como o de menção direta à participação. A verificação desse critério deu-se pela busca de palavras-chave no texto integral, e análise de conteúdo quando identificadas. A busca foi realizada por expressões ou raízes de palavras, e destacadas no texto quando o conteúdo foi considerado pertinente. A figura 6 detalha as palavras-chave pesquisadas, a partir das raízes comuns. A aplicação desse filtro finalizou 22 resultados.

i) Eliminação dos atos legais não aplicáveis a Santa Catarina ou a gestão municipal, chegando ao número final de 15 documentos para análise de conteúdo e subsídio à elaboração do questionário.

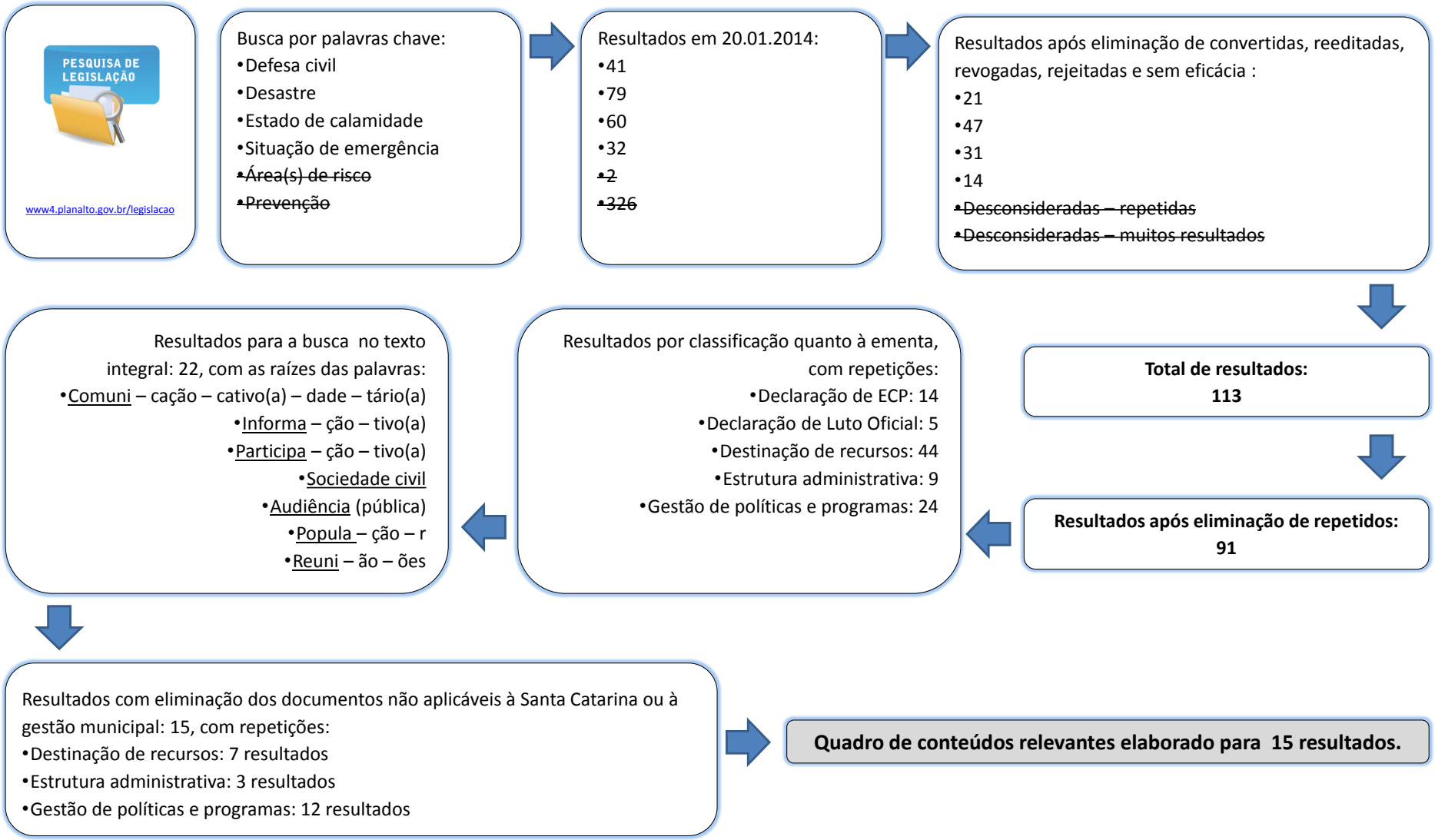
j) Elaboração de quadro de conteúdos relevantes como método de coleta de dados da amostra e instrumento para análise documental. Significa que para cada um dos 15 documentos foram preenchidos quadros como o modelo apresentado no quadro 2, abaixo. A íntegra dos quadros preenchidos encontra-se no item 3.1 do próximo capítulo.

Quadro 2- Modelo do Quadro de conteúdos relevantes para atos legais

Número do Documento			
Ementa:		**Classificação:**	
Conteúdos de participação:			
Comentários:			

Fonte: elaboração da autora.

Figura 6- Roteiro seguido para definição de população e amostra de atos legais.



Fonte: elaboração da autora.

A pesquisa por políticas públicas, por sua vez, incluiu as políticas setoriais citadas na Lei 12.608/12[27] e possíveis de visualização *online*, acrescidas de outras políticas selecionadas pelo mesmo recorte aplicado na seleção da legislação, ou seja, correlação ampliada à gestão de risco e não apenas ao órgão de Proteção e Defesa Civil.

Destaca-se, porém, que apesar do esforço por buscar fontes oficiais que consolidem um conjunto de políticas públicas, ou mesmo literatura específica que o fizesse, não foi possível encontrar uma ferramenta semelhante à utilizada para coleta de atos legais. A ausência de consolidação das políticas públicas gerou a necessidade de considerar a experiência da própria pesquisadora na seleção da amostra, bem como contribuições de profissionais e pesquisadores que, atuantes na área, indicaram conteúdo para seleção do material.

A pesquisa resultou em uma população de 16 políticas correlatas à gestão de risco, sendo possível apenas a identificação de documentos oficiais referentes a 10 delas, constituindo-se esta a amostra. O roteiro metodológico está a seguir descrito e sintetizado na figura 7.

a) Pesquisa por ferramentas de busca de políticas públicas, como banco de dados semelhante ao dos atos legais, ou existência de critérios que as qualificassem para pesquisa em fontes oficiais. Pesquisa não encontrou referências ou critérios.
b) Definição de critério para seleção das políticas públicas, valendo-se de atos legais ou documentos oficiais disponíveis *online* (por documento oficial define-se qualquer publicação que tenha caráter descritivo, seja elaborada por órgãos públicos responsáveis pelas respectivas políticas públicas e esteja disponível em *sites* oficiais do governo federal).
c) Identificação das políticas setoriais incluídas no, já citado, Artigo 3º, Parágrafo Único da Lei 12.608/12, resultando em uma lista de 10 políticas.
d) Busca na internet por documentos de referência das 10 políticas citadas, obedecendo ao critério definido. Resultado de 6 documentos referentes a 4 políticas.

[27] Artigo 3º, Parágrafo Único: "A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável". (BRASIL, 2012).

e) Consulta a diferentes profissionais e pesquisadores para identificação de outras políticas correlatas. As consultas foram realizadas por meio de conversas informais, quer seja nos corredores da própria Universidade; em reuniões de trabalho com representantes de Defesa Civil do Estado de Santa Catarina e do Governo Federal; ou em eventos como as Etapas municipais e estadual da 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil realizadas no Estado de Santa Catarina e do Maranhão (entre fevereiro e abril de 2014); e o Encontro da Rede de Pesquisa em Redução do Risco de Desastres no Brasil realizado em Petrópolis, RJ (abril de 2014). Resultado de 9 documentos referentes a 6 políticas.

f) Gravação dos arquivos com texto integral (PDF) dos 15 documentos referentes às 10 políticas resultantes dos filtros aplicados, e considerados como amostra para a pesquisa.

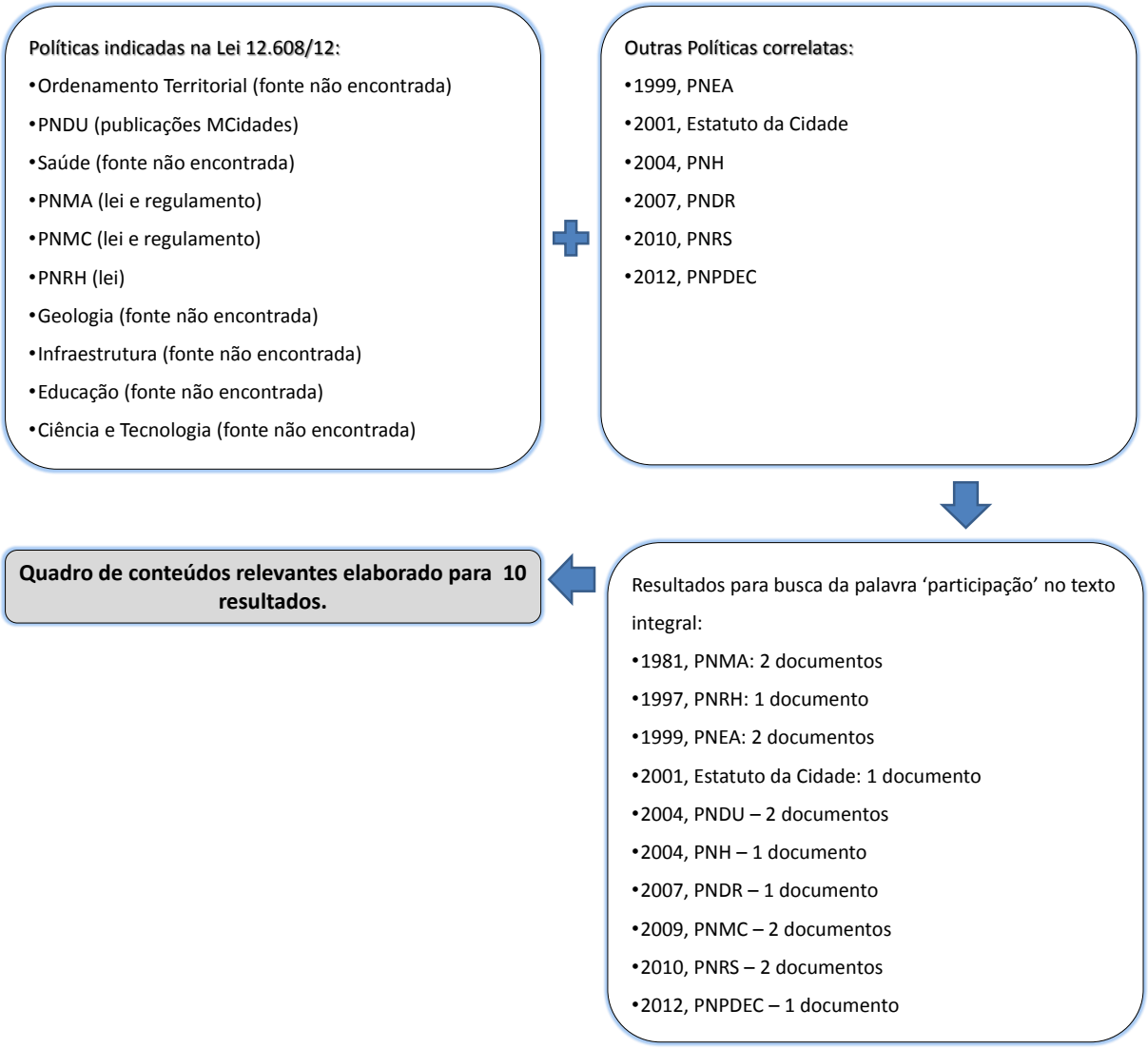
g) Elaboração de quadro de conteúdos relevantes como método de coleta de dados da amostra e instrumento para análise documental. Significa que para cada uma das 10 políticas foram preenchidos quadros como o modelo apresentado no quadro 3, abaixo. Os quadros preenchidos constam no item 3.1 do próximo capítulo.

Quadro 3- Modelo do quadro de conteúdos relevantes para políticas públicas.

Política	
Documentos de análise:	
Conteúdos de participação:	
Comentários:	

Fonte: elaboração da autora.

Figura 7- Roteiro seguido para definição de população e amostra de políticas públicas.



Fonte: elaboração da autora.

Concluída a análise documental da amostra de atos legais e políticas públicas, cujos resultados serão apresentados no próximo capítulo, chegou-se à construção do Questionário, como um dos produtos previstos para a fase Qualitativa 1 (figura 5, página 56). Sua construção considerou os conteúdos das políticas relativos à participação social (instrumentos, estratégias e requisitos legais). Após a primeira versão, o questionário passou por processo de validação por 6 especialistas (pesquisadores ou gestores públicos) e então finalizou em 17 questões. O instrumento foi enviado aos municípios por *e-mail* para preenchimento *online,* utilizando-se da ferramenta de formulários do GoogleDocs e a lista

de contatos da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina. O conteúdo do questionário, e a validação dos especialistas estão apresentados nos Anexos 1 e 2, respectivamente.

O segundo produto desta primeira fase qualitativa, caracterizado como Quadro de Análise (quadro 4), foi produzido em correspondência aos objetivos específicos da pesquisa, e serviu para direcionamento da tarefa de análise e triangulação de dados, constante do capítulo 4 dessa dissertação.

Quadro 4- Quadro de Análise.

Itens de análise	Critérios de análise
Considerações sobre as diretrizes e a prática da participação	✓ Principais contribuições. ✓ Diretrizes das políticas públicas.
Instrumentos, mecanismos e instâncias de participação	✓ Comparação entre os constantes nos atos legais e políticas públicas, e os aplicados nos municípios.
Tipos de públicos	✓ Moradores de áreas de risco. ✓ População em geral (comunidade não organizada). ✓ Associações e organizações não governamentais (comunidade organizada). ✓ Iniciativa privada. ✓ Entidades de classe. ✓ Representantes de órgãos públicos
Avaliação dos gestores sobre as ações de participação (dados quantitativos)	✓ Qualidade ✓ Variedade. ✓ Frequência.
Avaliação dos gestores sobre as ações de participação (dados qualitativos)	✓ Principais dificuldades. ✓ Principais benefícios.

Fonte: elaboração da autora.

3.2. Fase Quantitativa – S*urvey*

O desenho da segunda fase da pesquisa (Quantitativa) é de *survey* (Robson, 1993), termo que assume, na tradução para o português, variações como levantamento, (Creswell, 2010; Flick, 2013), inquérito (Bell, 2004) ou sondagem (Veal, 2011). Neste caso, utiliza-se

como instrumento a aplicação de um questionário para coleta de dados e ideias dos gestores públicos municipais de proteção e defesa civil de Santa Catarina a respeito da gestão de risco em sua área de atuação, com foco especial nos aspectos da participação social.

Nesse sentido, o procedimento atende parcialmente a três objetivos específicos da pesquisa, uma vez que de forma integral os objetivos serão atingidos por meio da triangulação dos dados obtidos com a aplicação dos questionários e entrevistas. Os objetivos a que se refere esta fase são:

b) Analisar a concepção dos gestores públicos municipais de proteção e defesa civil de Santa Catarina sobre a participação no contexto da gestão de risco.

c) Caracterizar instrumentos de participação criados, utilizados e mantidos pelos gestores públicos municipais de Santa Catarina no contexto da gestão de risco.

d) Compreender como os gestores públicos municipais de Santa Catarina avaliam o atual cenário da participação para a gestão de risco em seus municípios

As definições metodológicas quanto a população, amostra, coleta e análise de dados desta fase, resumem-se no quadro 5, abaixo:

Quadro 5- Resumo das definições metodológicas para a Fase Quantitativa.

Fase Quantitativa **Desenho de pesquisa: *survey* (levantamento ou sondagem)**	
Seleção do *corpus*	✓ População composta por 295 coordenadores municipais ✓ Amostra convidada coincide com a população (meta de 30% de respostas)
Coleta de dados	✓ Técnica de coleta de dados: questionário (composição curta e escolha múltipla) ✓ Instrumento: formulário *online* enviado por *e-mail*.
Análise de Dados	✓ Composição curta: categorização emergente ✓ Escolha múltipla: tabulação ✓ Análise estatística, descritiva e eventualmente referencial. ✓ Comparação com quadro de análise (leis e políticas Qualitativa 1) ✓ Elaboração de roteiro (protocolo) de entrevista

Fonte: elaboração da autora.

Na sequência estão relatados os passos metodológicos que foram seguidos para envio do questionário e obtenção de respostas:

a) Utilização da ferramenta de formulários do GoogleDocs para criação do questionário *online.*

b) Envio do *link* do questionário aos *e-mails* dos 295 representantes municipais de proteção e defesa civil catarinenses constantes do cadastro da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina[28]. Além de fornecer os contatos de *e-mail*, o apoio da Secretaria deu-se também pela utilização do *e-mail* institucional de sua assessoria de comunicação ao enviar o *link* dos questionários no dia 5 de maio de 2014. A cópia do *e-mail* enviado, apresentando a pesquisa e informando prazo limite de resposta de um mês (5 de junho) consta no Anexo 3.

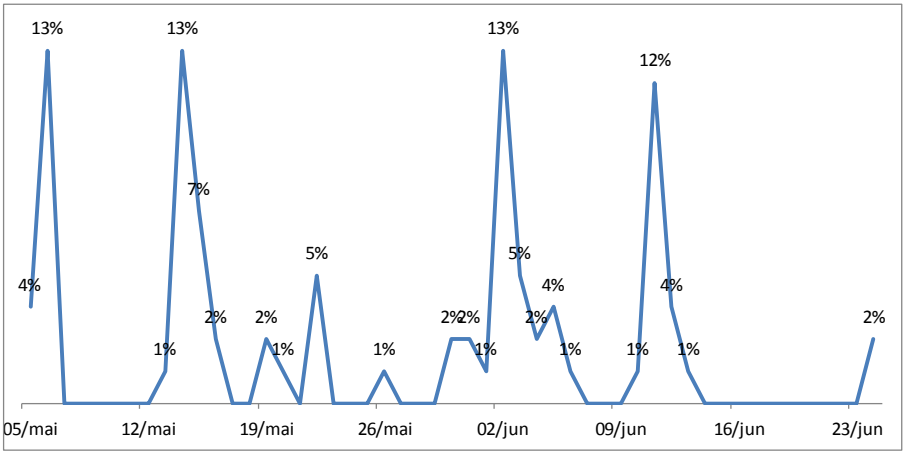
c) Acompanhamento e incentivo ao preenchimento do questionário:

- 5 de maio - Envio, aos coordenadores regionais de defesa civil de Santa Catarina, de cópia do *e-mail* original enviado pela Secretaria de Estado de Defesa Civil de Santa Catarina aos municípios, com pedido de apoio e incentivo para que os municípios respondessem o questionário.
- 13 de maio - Participação em reunião do colegiado da Federação Catarinense de Municípios (FECAM), em que estiveram presentes representações regionais, com mobilização das secretarias executivas de cada uma das 21 associações de municípios do Estado de Santa Catarina. No gráfico 2, é possível observar um pico de respostas no dia seguinte a esta reunião.
- 15 de maio - Envio de *e-mail* aos municípios que ainda não haviam respondido ao questionário, reforçando o pedido e o prazo limite. Neste caso, o *e-mail* foi enviado pelo contato pessoal da pesquisadora.
- 29 de maio - Envio de novo *e-mail* aos coordenadores regionais para apoio na divulgação do questionário e na mobilização dos municípios.

[28] Os dados oficiais da SDC informam que todos os municípios catarinenses possuem defesa civil, no entanto, sabe-se, pela experiência de campo da pesquisadora, e por diversos relatos de colegas profissionais em Santa Catarina e no Brasil de maneira mais abrangente, que muitos municípios possuem apenas um decreto de constituição da defesa civil – para fins de recebimento de recursos – mas não possuem estrutura, rotina de atividades ou mesmo profissional dedicação às funções regulares de proteção e defesa civil.

- 2 de junho - Participação em evento na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Florianópolis) com a presença de diversos municípios catarinenses e representações de defesa civil para recebimento de material produzido pelo Serviço Geológico do Brasil (CPRM) e Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT). Na ocasião foram aplicados questionários pessoalmente[29] e divulgado o *link* para respostas *online.* Mais uma vez, o gráfico 2 mostra novo pico de respostas no dia 2 de junho.
- 10 de junho - Novo *e-mail* aos municípios ainda não participantes informando prorrogação de prazo para preenchimento do questionário. Esta ação corresponde ao último pico de respostas, conforme demonstra o gráfico 2, seguinte.

Gráfico 2- Acompanhamento de respostas via GoogleDocs



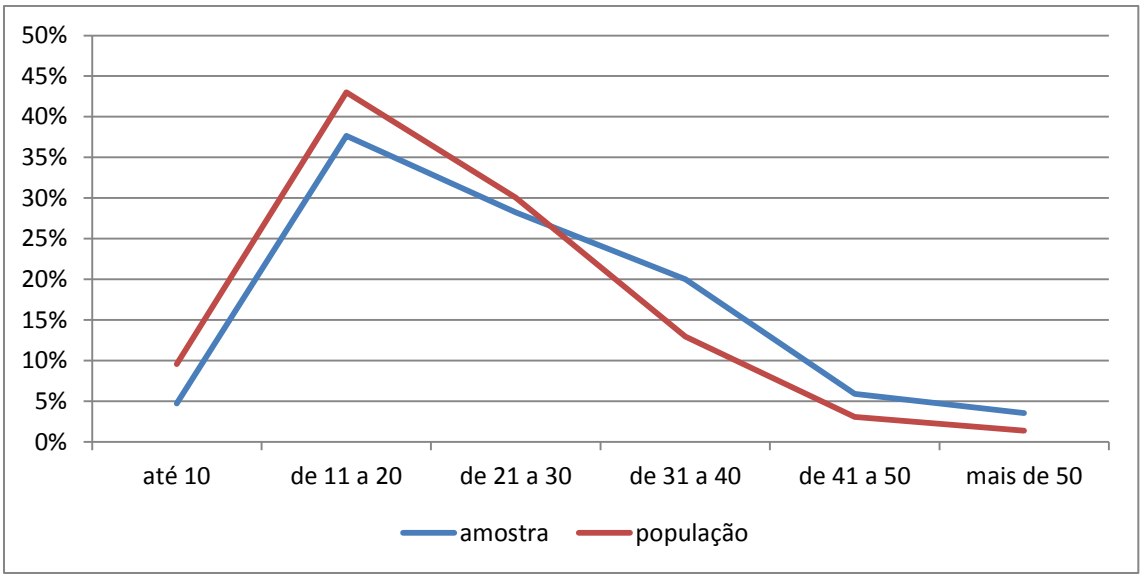
Fonte: elaboração da autora.

d) Bloqueio do acesso ao questionário *online*, totalizando 85 municípios participantes, ou 28,81% dos municípios catarinenses (25 de junho). Desta forma, apesar da meta ter sido estipulada em 30% considerou-se que mais uma prorrogação de prazo para preenchimento do questionário poderia atrasar o andamento da pesquisa, já muito próxima da meta estabelecida. Além disso, uma comparação entre população e amostra demonstra a representatividade da segunda tanto em relação à ocorrência de desastres, como por classe de

[29] Os questionários foram aplicados pela própria pesquisadora e também pela mestranda Simone Aparecida de Jesus que apoiou o trabalho voluntariamente.

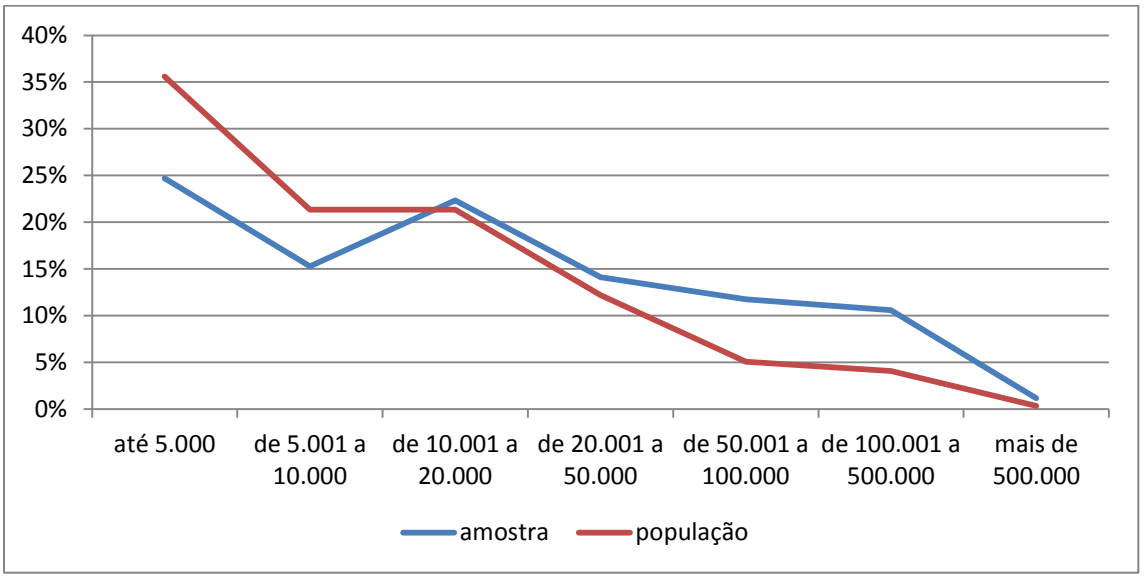
população e distribuição geográfica (em números percentuais), dando validade à pesquisa, sem qualquer prejuízo aos dados coletados. Os gráficos seguintes demonstram esse comparativo:

Gráfico 3. Porcentagem de municípios por classe de ocorrência de desastres



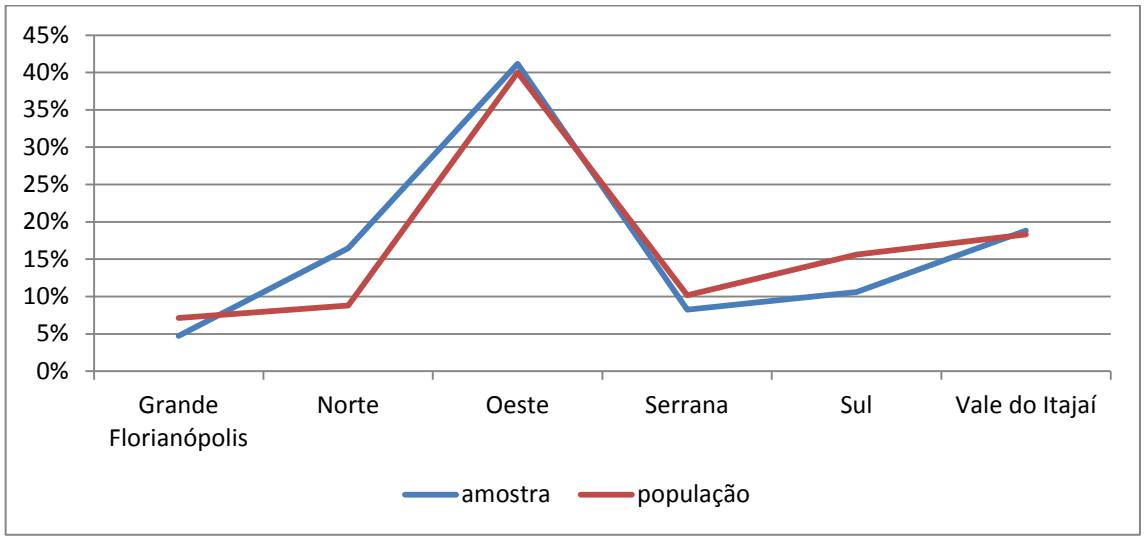
Fonte: Consulta online no S2ID (6253 registros entre 1970 e 2012).

Gráfico 4- Porcentagem de municípios por classe de população



Fonte: IBGE, 2010.

Gráfico 5- Porcentagem de municípios por mesorregião



Fonte: IBGE, 2010.

e) Tratamento dos dados obtidos com as respostas ao questionário. Esta atividade, além da análise direta dos dados, foi necessária para subsidiar a determinação dos critérios de seleção dos municípios que seriam convidados a participar da etapa de entrevista (fase Quantitativa 2). Os gráficos com os resultados da tabulação das questões fechadas, intercalados aos quadros de consolidação das questões abertas fazem parte do item 3.2 do capítulo 3, enquanto a análise completa dos dados, incluindo a triangulação com todos os dados da pesquisa faz parte do capítulo 4.

f) Devolutiva parcial dos dados tabulados aos 85 participantes, aos colaboradores na divulgação dos questionários (FECAM e coordenadores regionais) e aos avaliadores que participaram da validação do questionário. Resultados enviados pelo *e-mail* pessoal da pesquisadora no dia 11 de setembro de 2014.

g) Elaboração do roteiro de entrevista (Anexo 4), considerando os resultados obtidos na tabulação dos questionários e os objetivos específicos da pesquisa. O roteiro não passou por validação de especialistas devido à característica de entrevista não diretiva em que os gestores públicos foram incentivados a, livremente, fazer considerações sobre a gestão de risco e de desastres em seu município, as principais atividades desenvolvidas, as articulações realizadas localmente, os desafios e os pontos positivos de sua gestão.

Assim, ao finalizar a etapa quantitativa da pesquisa e concluir a preparação do roteiro de entrevista, foi possível dar início à fase Qualitativa 2, que encerrou o trabalho de pesquisa de campo ao ouvir os relatos de seis gestores públicos municipais de proteção e defesa civil. Os detalhes metodológicos da entrevista estão descritos no item seguinte.

3.3. Fase Qualitativa 2 – Interativa

A terceira fase da pesquisa (Qualitativa 2), foi realizada após a tabulação dos questionários a considerar – da mesma maneira que na fase Quantitativa – o atendimento parcial de três dos seus objetivos específicos, quais sejam:

b) Analisar a concepção dos gestores públicos municipais de proteção e defesa civil de Santa Catarina sobre a participação no contexto da gestão de risco.

c) Caracterizar instrumentos de participação criados, utilizados e mantidos pelos gestores públicos municipais de Santa Catarina no contexto da gestão de risco.

d) Compreender como os gestores públicos municipais de Santa Catarina avaliam o atual cenário da participação para a gestão de risco em seus municípios.

As definições metodológicas quanto a população, amostra, coleta e análise de dados desta fase, resumem-se no quadro 6, seguinte.

Quadro 6- Resumo das definições metodológicas para a Fase Qualitativa 2.

Fase Qualitativa 2 **Desenho da pesquisa: interativa**	
Seleção do *corpus*	✓ População: composta por todos os questionários respondentes ✓ Amostra: não probabilística, selecionada por relevância de conteúdo (meta de 12 entrevistas)
Coleta de dados	✓ Técnica de coleta de dados: entrevista em profundidade, não diretiva. ✓ Instrumento: roteiro de entrevista não estruturada
Análise de Dados	✓ Interpretação, organização de falas relevantes e análise de conteúdo. ✓ Comparação com quadro de análise (leis e políticas Qualitativa 1)

Fonte: elaboração da autora.

Para o processo das entrevistas (elaboração do roteiro, seleção de amostra e aplicação) foram consideradas características metodológicas das entrevistas não diretivas.

Nesse sentido, o roteiro da entrevista (Anexo 4, já citado) foi organizado para dar liberdade ao entrevistado na expressão de suas considerações sobre a gestão de risco, com o objetivo principal de verificar se os conteúdos de participação apareceriam sem o estímulo da pesquisadora. Para a composição da amostra, buscou-se representatividade qualitativa a partir de critérios de diversificação e "utilizando as particularidades das experiências sociais dos indivíduos enquanto reveladores da cultura tal como é vivida" (Michelat, 1987, p. 199), sem a prerrogativa de critérios estatísticos de amostragem. O roteiro metodológico descrito nos parágrafos seguintes apresenta em detalhes o passo a passo dessa fase.

a) Construção, em planilha de Excel, de matriz de seleção para definição dos municípios de amostra (meta: 12). Foram estabelecidos cinco critérios e aplicados valores de 1 a 2, a partir das características dos municípios:
    - Casos típicos de respostas nos questionários que desvalorizam a participação social (1 para municípios com destaque nas questões fechadas, 2 para municípios com destaque nas questões fechadas e abertas).
    - Casos típicos de respostas que valorizam a participação social (1 para municípios com destaque nas questões fechadas, 2 para municípios com destaque nas questões fechadas e abertas).
    - Histórico de ocorrência de desastres, com base na lista de 821 municípios do governo federal, dos quais 77 estão em SC. (2 para cada município listado).
    - Municípios com maior e menor população (estabelecimento de classes de população, atribuindo 2 para os municípios com até 5.000 habitantes e municípios com mais de 200.000 habitantes; e 1 para municípios entre 5.000 e 10.000 habitantes e entre 100.000 e 200.000 habitantes.
    - Distribuição político geográfica, por mesorregião. Sem atribuição de valores diretos, mas condicionando o resultado final à distribuição igualitária de municípios por cada uma das seis mesorregiões catarinenses.
b) Definição dos 12 municípios a serem convidados para as entrevistas, sendo 2 por mesorregião (não serão divulgados os municípios selecionados em função do caráter de confidencialidade das entrevistas).
c) Convite, pelo *e-mail* pessoal da pesquisadora, para participação na entrevista e sugestão de agendamento de data e horário. Após uma semana, houve retorno

positivo de apenas 2 municípios, com confirmação de agendamento e realização pessoal das entrevistas. (conforme previsto no roteiro, os gestores públicos assinaram termo de autorização para gravação e receberam termo de confidencialidade).

d) Contato por telefone para nova tentativa de agendamento das entrevistas com aqueles municípios que não retornaram ao contato por *e-mail*. Presume-se que a dificuldade de agendamento das entrevistas teve relação direta com a coincidência com o período eleitoral, uma vez que em muitos municípios os cargos ocupados nos órgãos de proteção e defesa civil são também políticos. Assim, foi possível confirmar apenas mais 4 entrevistas, que devido à dificuldade de agenda de alguns gestores públicos, às complicações logísticas de deslocamento pelo Estado de Santa Catarina, e ao curto prazo para execução das entrevistas, não foram realizadas pessoalmente.

e) Realização das 4 entrevistas por telefone, cujas autorizações para gravação deram-se verbalmente, assim como o compromisso de confidencialidade. Neste ponto vale destacar que apesar da meta ter sido estabelecida em 12 entrevistas, o resultado de 6 gestores entrevistados não é tido como ponto de desqualificação do trabalho, uma vez que se considera o conteúdo obtido como relevante e representativo da realidade catarinense, sob o ponto de vista qualitativo. Sobre isto, Thiollent (1987) afirma:

> No que diz respeito à aplicação de entrevista em profundidade, nada impede formalmente uma escolha segundo critérios de amostragem semelhantes. Porém, na prática, a seleção das pessoas a serem entrevistadas intensivamente não obedece a regras mecânicas. A seleção supõe a disponibilidade do entrevistado a qual não é previsível antes de um primeiro contato. A seleção resulta de uma avaliação da relevância ou da representatividade social (não estatística) das pessoas. (Thiollent, 1987, p. 34).

f) Interpretação das entrevistas e organização de conteúdo relevante a partir dos pontos definidos no roteiro de entrevista (Anexo 4, já citado), e mais uma vez considerando os pressupostos metodológicos de entrevistas não diretivas em que sua análise [...] “levanta as verbalizações assim como as **hesitações**, os **silêncios**, os risos, os **lapsos**, etc., que são considerados reveladores de

significação latente.” (Thiollent, 1987, p. 86) [grifos da autora]. Apresenta-se no item 3.3 do terceiro capítulo, os conteúdos das entrevistas tratados em categorias emergentes. A análise completa dos dados, incluindo a triangulação com todos os demais dados da pesquisa está no capítulo 4.

3.4. Triangulação de dados e análise final

Ao final da coleta de dados chegou-se à última etapa prevista no modelo de projeto sequencial explanatório de Creswell e Clark (2013), que trata da triangulação e análise de dados a partir da integração dos resultados quantitativos e qualitativos. Portanto, ao produzir deduções e inferências como resultado final, as discussões, considerações e sugestões atendem aos dois últimos objetivos específicos desta pesquisa, que são:

e) Comparar o cenário identificado pela pesquisa com as indicações dadas pelas políticas públicas nacionais correlatas ao tema.

f) Avançar com sugestões para ampliação e fortalecimento dos processos participativos no contexto da gestão de risco e do planejamento territorial e apresentá-las – junto aos resultados da pesquisa – como devolutiva aos gestores públicos de Santa Catarina.

As definições metodológicas desta fase resumem-se no quadro 7 abaixo, e estão detalhadas no roteiro que o segue.

Quadro 7- Resumo das definições metodológicas para a Triangulação de Dados e Análise Final.

Análise Final	
Triangulação	✓ Documentos legais e oficiais, dados questionários, dados entrevistas, revisão teórica e temática. ✓ Deduções e inferências
Conclusões finais e sugestões	✓ Responder às questões de pesquisa ✓ Formular sugestões ✓ Produzir material de devolutiva

Fonte: elaboração da autora.

a) Análise conjunta e consolidada de todos os dados da pesquisa, incluindo:

- Aspectos relevantes de participação observados como diretrizes nos documentos oficiais de políticas públicas e atos legais.

- Principais dados obtidos nos questionários especificamente sobre a prática da participação nos municípios.
- Principais dados obtidos nas entrevistas, especialmente sobre a ausência de conteúdo relevante e aprofundado.
- Principais conteúdos da revisão teórica e temática que se confirmam nos dados obtidos ou reforçam a análise dos resultados obtidos.

b) Elaboração de deduções e inferências, organizando o conteúdo do quarto capítulo de acordo com as questões de pesquisa e objetivos específicos formulados inicialmente.

c) Formulação de sugestões para ampliação e fortalecimento de espaços de participação no que diz respeito a atuação dos gestores municipais de proteção e defesa civil de Santa Catarina.

d) Elaboração de roteiro para material de devolutiva (Anexo 5), a ser concluído após as considerações da banca de defesa.

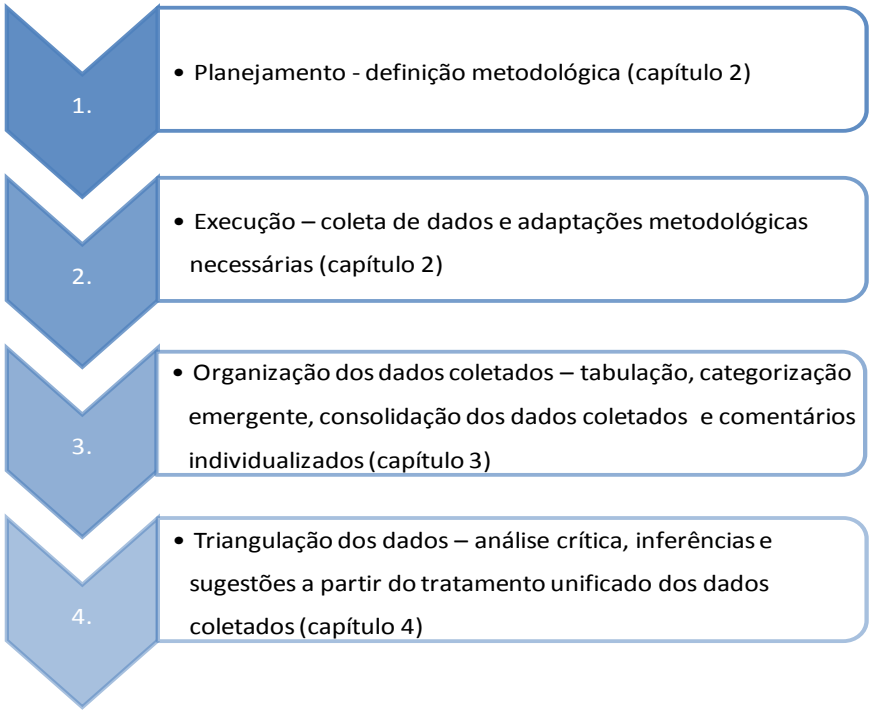
A etapa de triangulação, portanto, torna-se fundamental para concluir a reflexão proposta no objetivo geral da pesquisa e, devido a sua importância, apresenta-se em um capítulo próprio, após a descrição e comentários sobre os dados coletados.

4- DADOS COLETADOS COMENTADOS

O capítulo anterior apresentou a metodologia sob os aspectos de planejamento e execução, a demonstrar como foram necessários alguns ajustes no decorrer do trabalho, sem, entretanto, prejudicar os resultados obtidos com a pesquisa. Este terceiro capítulo, por sua vez, apresenta a íntegra dos resultados obtidos, correspondente às tarefas de tabulação, categorização emergente, consolidação dos dados coletados e comentários individualizados. O objetivo aqui é descrever a etapa intermediária entre o trabalho de definições metodológicas e campo para coleta de dados e a análise crítica final, representada pela triangulação dos dados, inferências e sugestões a partir de uma abordagem unificada de todos os dados coletados.

Nesse sentido, os dados aqui apresentados devem ser considerados como descritivos, sendo a análise realizada no capítulo seguinte sob a lógica dos objetivos específicos e resultados esperados. A figura 8, abaixo, ilustra essa organização lógica para descrever a pesquisa de campo que se inicia com as definições metodológicas e encerra-se com a análise crítica.

Figura 8- Organização dos capítulos



Fonte: elaboração da autora.

4.1. Dados coletados na análise documental

A seguir estão apresentados cada um dos quadros preenchidos para análise documental dos 15 atos legais definidos como amostra desta etapa da pesquisa. Cada quadro informa o número do ato legal, sua classificação atribuída a partir de uma categorização emergente, a ementa que o resume, os conteúdos de participação selecionados e comentários referentes a utilização de conteúdos que subsidiaram a elaboração do questionário.

DEC 8.161/2013			
Ementa:	APROVA A ESTRUTURA REGIMENTAL E O QUADRO DEMONSTRATIVO DOS CARGOS EM COMISSÃO E DAS FUNÇÕES DE CONFIANÇA DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL E REMANEJA CARGOS EM COMISSÃO.	**Classificação:**	Estrutura
Conteúdos de participação:	Seção II - Dos Órgãos Específicos Singulares Art. 8º À Secretaria de Desenvolvimento Regional compete: [...] VIII - promover a articulação e a integração dos planos e dos programas regionais de desenvolvimento em âmbito federal, estadual, distrital e municipal, e a participação do setor privado e da sociedade civil, em consonância com a PNDR; [...] Art. 9º Ao Departamento de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional compete: I - coordenar, promover e compatibilizar estudos, visando à formulação, à revisão e à implementação da PNDR e da política nacional de ordenamento territorial, de forma participativa; [...] IV - promover a articulação e a integração dos planos e programas regionais de desenvolvimento em âmbito federal, estadual, distrital e municipal, e a participação do setor privado e da sociedade civil, em consonância com a PNDR; [...] Art. 10. Ao Departamento de Gestão de Programas de Desenvolvimento Regional compete: [...] II - articular, integrar e compatibilizar programas e ações da Secretaria com órgãos e entidades do Ministério e dos demais órgãos e entidades de governo e da sociedade civil;		

Comentários:	Defesa Civil e Desenvolvimento Regional são secretarias que compõem, entre outras, a estrutura do Ministério da Integração Nacional. Neste sentido o presente decreto atribui estrutura, cargos e funções de abrangência ministerial. Os casos em que se garante a participação da sociedade civil, entretanto, estão presentes apenas nos relacionados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que em seus documentos não trata diretamente da gestão de riscos. Para a presente pesquisa, é válido considerar que desenvolvimento regional e gestão de riscos – redução de riscos de desastres, consequentemente – possuem interlocuções, mas não se aplica de modo específico o ato legal como balizamento para compreensão. A reflexão é: porque a secretaria de dc possui diretrizes de participação e a de DF não, se estão dentro do mesmo ministério? Deu origem à questão 1.

MPV 631/2013			
Ementa:	ALTERA A LEI Nº 12.340, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2010, QUE DISPÕE SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DA UNIÃO AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS PARA A EXECUÇÃO DE AÇÕES DE RESPOSTA E RECUPERAÇÃO NAS ÁREAS ATINGIDAS POR DESASTRE E SOBRE O FUNDO ESPECIAL PARA CALAMIDADES PÚBLICAS.	**Classificação:**	Recurso
Conteúdos de participação:	*Ver Artigo 9º da LEI 12.340/2010.*		
Comentários:			

LEI 12.608/2012			
Ementa:	INSTITUI A POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - PNPDEC; DISPÕE SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - SINPDEC E O CONSELHO NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - CONPDEC; AUTORIZA A CRIAÇÃO DE SISTEMA DE INFORMAÇÕES E MONITORAMENTO DE DESASTRES; ALTERA AS LEIS Nºs 12.340, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2010, 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001, 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979, 8.239, DE 4 DE OUTUBRO DE 1991, E 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996; E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	**Classificação:**	Gestão

Conteúdos de participação:	CAPÍTULO II DA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - PNPDEC Seção I Diretrizes e Objetivos [...] Art. 4º São diretrizes da PNPDEC: [...] VI - participação da sociedade civil. [...] Art. 5º São objetivos da PNPDEC: [...] XIV - orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; [...] Art. 8º Compete aos Municípios: [...] IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres; [...] XV - estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; [...] Art. 11. O SINPDEC será gerido pelos seguintes órgãos: [...] Parágrafo único. Poderão participar do SINPDEC as organizações comunitárias de caráter voluntário ou outras entidades com atuação significativa nas ações locais de proteção e defesa civil.[...] Seção II Do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC Art. 12. O CONPDEC, órgão colegiado integrante do Ministério da Integração Nacional, terá por finalidades: [...] § 2º O CONPDEC contará com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil organizada, incluindo-se representantes das comunidades atingidas por desastre, e por especialistas de notório saber.
Comentários:	Deu origem às questões 2 e 3.

LEI 12.487/2011			
Ementa:	INSTITUI, NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, O PLANO ESPECIAL DE RECUPERAÇÃO DA REDE FÍSICA ESCOLAR PÚBLICA, COM A FINALIDADE DE PRESTAR ASSISTÊNCIA FINANCEIRA PARA RECUPERAÇÃO DAS REDES FÍSICAS DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS, DO DISTRITO FEDERAL E MUNICIPAIS AFETADAS POR DESASTRES.	**Classificação:**	Recurso e gestão
Conteúdos de participação:	Art. 4º A prestação de contas dos recursos recebidos à conta do plano especial de recuperação da rede física escolar pública deverá ser apresentada pelos seus beneficiários na forma e nos prazos definidos pelo FNDE. [...] § 3º Os beneficiários deverão ainda realizar audiências públicas com a comunidade local a fim de prestar contas dos recursos que foram utilizados.		
Comentários:	Deu origem à questão 4.		

DSN/2011			
Ementa:	INSTITUI O GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL COM O OBJETIVO DE ELABORAR PROPOSTA DE PROTOCOLO NACIONAL DE DIRETRIZES E PROCEDIMENTOS PARA ASSEGURAR A PROTEÇÃO INTEGRAL DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE NAS LOCALIDADES QUE SE ENCONTREM EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA OU ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA DEVIDO À OCORRÊNCIA DE DESASTRES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	**Classificação:**	Gestão
Conteúdos de participação:	Art. 2º O Grupo de Trabalho Interministerial será composto por um representante, titular e suplente, de cada órgão a seguir indicado: [...] § 2º O Grupo de Trabalho Interministerial poderá convidar representantes de outros órgãos da administração pública federal, estadual e municipal e de organizações da sociedade civil, bem como especialistas, peritos e outros profissionais cujos conhecimentos, habilidades e competências possam ser necessários ao cumprimento de seu objetivo.		
Comentários:	O Grupo de trabalho produziu o Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres, instituído pela portaria interministerial nº 2, de 06 de dezembro de 2012. O documento reafirma as indicações de participação e controle social em seus princípios, diretrizes e ações. Estados e municípios podem aderir ao protocolo com a assinatura de termo de adesão, por meio do qual se responsabilizam a criar um Comitê específico ao tema. Deu origem às questões 5 e 6.		

LEI 12.340/2010			
Ementa:	DISPÕE SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DA UNIÃO AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS PARA A EXECUÇÃO DE AÇÕES DE PREVENÇÃO EM ÁREAS DE RISCO DE DESASTRES, DE RESPOSTA E DE RECUPERAÇÃO EM ÁREAS ATINGIDAS POR DESASTRES, SOBRE O FUNDO NACIONAL PARA CALAMIDADES PÚBLICAS, PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. (REDAÇÃO DADA PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 631, DE 2013)	**Classificação:**	Recurso e gestão
Conteúdos de participação:	Art. 3º-A. O Governo Federal instituirá cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) [...] § 4º Sem prejuízo das ações de monitoramento desenvolvidas pelos Estados e Municípios, o Governo Federal publicará, periodicamente, informações sobre a evolução das ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos nos Municípios constantes do cadastro. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)[...] § 6º O Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil será elaborado no prazo de 1 (um) ano, sendo submetido a avaliação e prestação de contas anual, por meio de audiência pública, com ampla divulgação. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) [...] Art. 3º-B. Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) § 1º A efetivação da remoção somente se dará mediante a prévia observância dos seguintes procedimentos: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) I - realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) II - notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico e, quando for o caso, de informações sobre as alternativas oferecidas pelo poder público para assegurar seu direito à moradia. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) [...]		

	Art. 9º Constituem recursos do Funcap: (Redação dada pela Medida Provisória nº 631, de 2013) [...] § 4º O controle social sobre as destinações dos recursos do Funcap será exercido por conselhos vinculados aos entes beneficiados, garantida a participação da sociedade civil. (Redação dada pela Medida Provisória nº 631, de 2013)
Comentários:	Deu origem às questões 7, 8 e 9.

DEC 7.351/2010			
Ementa:	DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE REBATES SOBRE OS FINANCIAMENTOS DE CUSTEIO E INVESTIMENTO, AO AMPARO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF, CONTRATADOS POR AGRICULTORES FAMILIARES EM MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA AFETADOS POR EVENTOS CLIMÁTICOS ADVERSOS OCORRIDOS EM NOVEMBRO E DEZEMBRO DE 2008 E EM SETEMBRO DE 2009, E POR AGRICULTORES FAMILIARES NOS MUNICÍPIOS AFETADOS PELO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE ALGODÕES NO PIAUÍ EM 27 DE MAIO DE 2009, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	**Classificação:**	Recurso
Conteúdos de participação:	Art. 5º A Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário deverá, em até trinta dias após a entrega do relatório pela Comissão Especial, nos termos do § 1º do art. 4º, informar às instituições financeiras e à Secretaria do Tesouro Nacional a lista com a identificação dos agricultores que poderão ser beneficiados com o rebate, nas condições definidas pela referida Comissão. Art. 6º Caberá às instituições financeiras, no prazo de até trinta dias após o recebimento da informação prevista no art. 5º, comunicar a cada mutuário identificado na lista de que trata o referido artigo o valor monetário e demais condições do rebate, além do valor a ser liquidado e a data de vencimento das parcelas, de forma a possibilitar que o mutuário possa fazer jus ao rebate de que trata este Decreto.		
Comentários:	Dúvida se criar questão ou não...		

DEC 7.257/2010			
Ementa:	REGULAMENTA A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 494 DE 2 DE JULHO DE 2010, PARA DISPOR SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL - SINDEC, SOBRE O RECONHECIMENTO DE SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA E ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA, SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PARA AÇÕES DE SOCORRO, ASSISTÊNCIA ÀS VÍTIMAS, RESTABELECIMENTO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS E RECONSTRUÇÃO NAS ÁREAS ATINGIDAS POR DESASTRE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	**Classificação:**	Gestão
Conteúdos de participação:	CAPÍTULO I DO SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL – SINDEC[...] Art. 5º O SINDEC será composto pelos órgãos e entidades da União responsáveis pelas ações de defesa civil, bem como pelos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios que a ele aderirem. § 1º As entidades da sociedade civil também poderão aderir ao SINDEC, na forma a ser disciplinada pelo Ministério da Integração Nacional. [...] § 9º O SINDEC mobilizará a sociedade civil para atuar em situação de emergência ou estado de calamidade pública, coordenando o apoio logístico para o desenvolvimento das ações de defesa civil. Art. 6º O Conselho Nacional de Defesa Civil - CONDEC integra o SINDEC como órgão colegiado, de natureza consultiva, tendo como atribuição propor diretrizes para a política nacional de defesa civil, em face dos objetivos estabelecidos no art. 4º. [...] § 2º Além dos representantes previstos no § 1º, comporão, ainda, o CONDEC: [...] III - três representantes da sociedade civil. [...] § 5º Os representantes dos Estados, Distrito Federal, Municípios e da sociedade civil, serão indicados e designados na forma a ser disciplinada pelo Ministério da Integração Nacional. § 6º O CONDEC poderá convidar representantes de outros órgãos da administração pública, de entidades privadas, de organizações não governamentais, de conselhos e de fóruns locais para o acompanhamento ou participação dos trabalhos.		
Comentários:	A lei 12608/10 trata de formas diferentes as composições do SINPDEC e CONPDEC, de maneira que mesmo sem revogá-la, desconsiderar-se-á esta quanto a esses itens.		

DSN/2009			
Ementa:	CONVOCA A 1ª CNDC E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	**Classificação:**	Gestão
Conteúdos de participação:	Art. 3º A 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária terá como objetivos: [...] III - definir diretrizes que possibilitem o fortalecimento da participação social no planejamento, gestão e operacionalização do SINDEC.		
Comentários:	Não se aplica à gestão municipal		

DEC 6.307/2007			
Ementa:	DISPÕE SOBRE OS BENEFÍCIOS EVENTUAIS DE QUE TRATA O ART. 22 DA LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993.	**Classificação:**	Recurso e gestão
Conteúdos de participação:	Art. 2º O benefício eventual deve atender, no âmbito do SUAS, aos seguintes princípios: [...] VI - garantia de igualdade de condições no acesso às informações e à fruição do benefício eventual;		
Comentários:	Dúvida se criar questão ou não...		

DSN/2005			
Ementa:	INSTITUI A SEMANA NACIONAL DE REDUÇÃO DE DESASTRES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	**Classificação:**	Gestão
Conteúdos de participação:	Art. 2º As comemorações da Semana Nacional para Redução de Desastres terão cunho eminentemente educativo-informativo e poderão ser realizadas pela comunidade em geral, pelos órgãos estaduais, municipais, setoriais e de apoio ao SINDEC.		
Comentários:	Deu origem à questão 10.		

DEC 5.125/2004			
Ementa:	DISPÕE SOBRE A COMPOSIÇÃO DO COMITÊ GESTOR INTERMINISTERIAL DO AUXÍLIO EMERGENCIAL FINANCEIRO PARA ATENDIMENTO À POPULAÇÃO ATINGIDA POR DESASTRES, DE QUE TRATA O ART. 2º DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 190, DE 31 DE MAIO DE 2004.	**Classificação:**	Gestão
Conteúdos de participação:	Art. 2º É facultado ao Comitê Gestor Interministerial convidar representantes de órgãos ou de entidades da sociedade civil para colaborar com seus trabalhos.		
Comentários:	Embora não conste revogação expressa entende-se que não se aplica.		

DEC 4.376/2002			
Ementa:	DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO SISTEMA BRASILEIRO DE INTELIGÊNCIA, INSTITUÍDO PELA LEI Nº 9.883, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1999, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	**Classificação:**	Estrutura e gestão
Conteúdos de participação:	Art. 9º O Conselho reunir-se-á, em caráter ordinário, até três vezes por ano, na sede da ABIN, em Brasília, e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu Presidente ou a requerimento de um de seus membros. (Redação dada pelo Decreto nº 4.872, de 6.11.2003) [...] § 4º O presidente do Conselho poderá convidar para participar das reuniões cidadãos de notório saber ou especialização sobre assuntos constantes da pauta.		
Comentários:	Não se aplica contextualmente		

DEC 2.210/1997			
Ementa:	REGULAMENTA O DECRETO-LEI Nº 1.809, DE 7 DE OUTUBRO DE 1980, QUE INSTITUIU O SISTEMA DE PROTEÇÃO AO PROGRAMA NUCLEAR BRASILEIRO (SEPRON), E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	**Classificação:**	Gestão
Conteúdos de participação:	Art 10. À Secretaria Especial de Políticas Regionais, do Ministério do Planejamento e Orçamento, por intermédio do Departamento de Defesa Civil, compete, na forma da legislação em vigor, atuar no que diz respeito à proteção da população em situação de emergência, cabendo-lhe, em especial: [...] III - planejar, promover e coordenar o cadastro da população e campanhas de esclarecimento público; [...] SEÇÃO IV Dos Órgãos de Execução Seccional do Sistema Art 13. Compete aos Órgãos de Execução Seccional: [...]		

	II - promover a realização, em coordenação com o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal e com o Departamento de Defesa Civil, da Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento e, se necessário, em ligação com órgãos do governo federal e de governos estaduais e municipais, de programas e campanhas de esclarecimento da população sobre as medidas de proteção, em especial aquelas que se relacionem com a vida humana e o meio ambiente; [...] Art. 15. Compete às Unidades Operacionais: [...] III - realizar, em coordenação com o Departamento de Defesa Civil, da Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento e com o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, e em ligação com as autoridades locais envolvidas, programas e campanhas de esclarecimento da comunidade local sobre as medidas de proteção, em especial as relacionadas com a vida humana e o meio ambiente; [...] Art 17. Compete aos Órgãos de Apoio a seguir enumerados, quando acionados pelo SIPRON, em relação à segurança nuclear: [...] XI - aos governos estaduais, secretarias estaduais e órgãos vinculados: [...] b) colaborar na realização de programas e campanhas de esclarecimento público e no cadastro da população; [...] XII - aos governos municipais: participar da realização de programas e campanhas de esclarecimento público e no cadastro da população, bem como do planejamento e da execução das medidas de defesa civil e de proteção ambiental.
Comentários:	Vale a pena???

DSN/1991			
Ementa:	CRIA O COMITÊ BRASILEIRO DO DECÊNIO INTERNACIONAL PARA A REDUÇÃO DOS DESASTRES NATURAIS CODERNAT, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	**Classificação:**	Gestão
Conteúdos de participação:	Art. 2º Compete ao CODERNAT planificar e coordenar as atividades relacionadas com os objetivos do Decênio Internacional para a Redução dos Desastres Naturais, principalmente no que se refere à cooperação internacional; [...] VII - na educação e mobilização das comunidades, motivando-as para participarem ativamente das ações de prevenção e controle de desastres naturais;		
Comentários:	Embora não conste revogação expressa entende-se que não se aplica		

As políticas públicas, por sua vez, também foram analisadas utilizando-se de um quadro de conteúdos semelhante ao dos atos legais. Neste caso, os quadros preenchidos para as 10 políticas definidas como amostra incluem o nome da política, os documentos selecionados para análise documental, os conteúdos de participação selecionados do texto integral, e os comentários referentes a utilização de conteúdos que subsidiaram a elaboração do questionário.

Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)	
Documentos de análise:	LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981 e DECRETO No 99.274, DE 6 DE JUNHO DE 1990.
Conteúdos de participação:	Os conteúdos de participação estão registrados dentro dos princípios, diretrizes e objetivos. Há indicação de inserção de conteúdos de ecologia nos currículos escolares para garantir participação cidadã. Há indicação de sociedade civil para composição do CONAMA. Há indicação de obrigatoriedade de acesso à informação.
Comentários:	Não há menção direta a gestão de risco de desastres. Não há conteúdo relevante para elaboração de questões.

Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)	
Documentos de análise:	LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997.
Conteúdos de participação:	Os conteúdos de participação estão registrados dentro dos fundamentos. Os objetivos mencionam aspectos de prevenção e defesa.
Comentários:	Não há menção direta a gestão de risco de desastres. Elaboração de questões relacionadas a existência no município de: ✓ Plano de Recursos Hídricos ✓ Comitê de Bacia (participação)

Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA)	
Documentos de análise:	LEI No 9.795, DE 27 DE ABRIL DE 1999 e REGULAMENTAÇÃO - DECRETO Nº 4.281, DE 25 DE JUNHO DE 2002.
Conteúdos de participação:	Na lei encontra-se entre os princípios e objetivos, além de atribuir ao poder público o incentivo de ações participativas. Na regulamentação refere-se à participação com ações de sistematização e divulgação.
Comentários:	Não há menção direta a gestão de risco de desastres. Não há conteúdo relevante para elaboração de questões.

Estatuto da Cidade	
Documentos de análise:	LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.
Conteúdos de participação:	Conteúdos de participação aparecem em diretrizes. Entre os instrumentos apresentados, destacam-se como participativos: ✓ Plano Diretor (debates, publicidade de informações, acesso a documentos) ✓ Gestão orçamentária participativa ✓ Referendo popular e plebiscito Outros conteúdos de participação aparecem quando se fala de operações consorciadas.
Comentários:	A Lei 12.608/12 alterou o Estatuto da Cidade em diversos pontos, ampliando a relação entre as políticas de defesa civil e de planejamento urbano. Item para questionário: Plano diretor e Lei 12.608/12 (cadastro) – debate, audiência e consulta pública.

Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)	
Documentos de análise:	CADERNOS MCIDADES, DESENVOLVIMENTO URBANO, 2005 e RESOLUÇÕES DA 2ª CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, 2005.
Conteúdos de participação:	Os conteúdos de participação estão registrados ao longo de todo o documento de maneira conceitual, mas com pouca aplicação prática direta. Aparecem também nos princípios, diretrizes e objetivos do segundo documento.
Comentários:	Não há menção direta a gestão de risco de desastres na PNDU. Os conteúdos dos documentos contribuem para formulações de questões sobre diferentes práticas de participação, que serão conjugados com questões já elaboradas.

Política Nacional de Habitação (PNH)	
Documentos de análise:	CADERNOS MCIDADES, HABITAÇÃO, 2004.
Conteúdos de participação:	Pg.21: De uma maneira geral, as práticas de regulação urbanística não têm promovido articulações intersetorias capazes de enfrentar os desafios da inclusão socioterritorial e os problemas intraurbanos apontados anteriormente. A falta de transparência e ausência de controle social na elaboração de planos e na aplicação da legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo tornam essas práticas ainda mais frágeis. Tais fragilidades restringem a participação de vários segmentos da sociedade, principalmente dos setores populares, nos assuntos relacionados com a produção e apropriação dos territórios urbanos.
Comentários:	O documento, repedidas vezes trata da importância da participação para a habitação, e cita 'mecanismos de participação e controle' como aspectos gerais da política. Mais uma vez, não há indicações práticas de instrumentos de participação. Não há, contudo, relação direta entre participação e gestão de risco de desastres. Ao referir-se a riscos, há uma tendência a generalização (saúde, vulnerabilidade social, desastres, etc.) Não há conteúdo relevante para elaboração de questões

Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)	
Documentos de análise:	DECRETO Nº 6.047, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2007.
Conteúdos de participação:	Art. 7o Compete ao Ministério da Integração Nacional e às suas entidades vinculadas, na execução da PNDR: [...] II - ouvir opiniões e sugestões da sociedade, por meio de mecanismos e canais de participação que componham instâncias de concertação regional, quanto à formulação dos planos, programas e ações da PNDR, nas diferentes escalas referidas no art. 3o deste Decreto;
Comentários:	Há uma única menção à participação, que pode ser classificada como processo de escuta, sendo atribuída a responsabilidade ao próprio Ministério da Integração Nacional. Não há conteúdo relevante para elaboração de questões.

Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)	
Documentos de análise:	LEI Nº 12.187, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009 e DECRETO Nº 7.390, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2010.
Conteúdos de participação:	Os conteúdos de participação estão registrados dentro dos princípios e diretrizes.
Comentários:	Não há menção direta a gestão de risco de desastres na PNMC. Assim como não há conteúdo de participação que oriente questões específicas.

Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC)	
Documentos de análise:	POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL – conteúdo parte da LEI 12608/12
Conteúdos de participação:	A participação consta na lei como diretrizes (participação da sociedade civil e orientação a comunidades). Atribui como competência dos municípios: IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres; X - mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre; XI - realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil; [...] XV - estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; De forma compartilhada entre os entes federados a política determina: I - desenvolver cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastre no País; II - estimular comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres; V - oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil;
Comentários:	As questões já foram consideradas no quadro de observação completo da Lei 12608/12

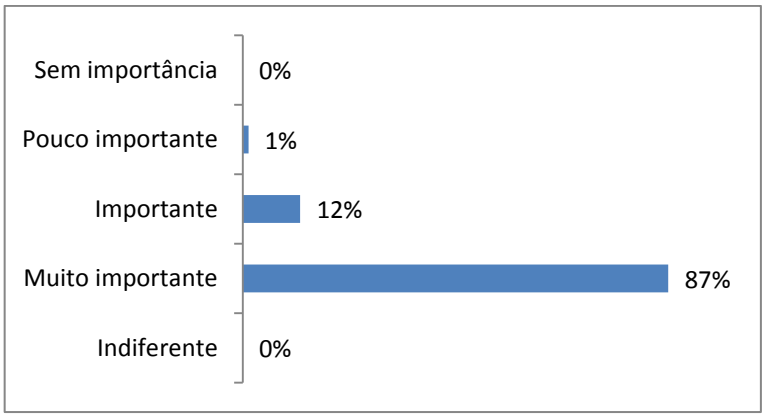
Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)	
Documentos de análise:	LEI Nº 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010 e REGULAMENTAÇÃO PELO DECRETO Nº 7.404, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2010
Conteúdos de participação:	Conteúdo de participação está presente nas definições de controle social, nos princípios, e na caracterização de audiências e consultas públicas como instrumentos de participação. Diretamente como ação, a regulamentação da lei atribui ao poder público a responsabilidade por medidas educação ambiental.
Comentários:	Semelhante a outras políticas a menção ao risco de desastres faz-se de forma conjunta à saúde pública, ambiental (contaminação) e segurança. Inserir no questionário atividades pedagógicas / educação ambiental, entre atividades desenvolvidas nos municípios.

4.2. Dados coletados nos questionários

O questionário enviado aos gestores municipais de proteção e defesa civil de Santa Catarina continha 17 questões, das quais quatro eram questões abertas. Os dados coletados com sua aplicação subsidiaram em um primeiro momento a determinação da amostra para as entrevistas a partir dos critérios já descritos no capítulo anterior. Posteriormente a essa análise simplificada, os dados obtidos foram cruzados com os demais dados coletados durante toda a pesquisa, resultando na triangulação dos dados e análise crítica apresentada no capítulo seguinte. Neste item, apresenta-se a tabulação, a categorização emergente, e os comentários para cada uma das questões.

Assim, as respostas obtidas com a questão 1 revelam que quase a totalidade dos inquiridos (98%) atribui importância positiva à participação:

Gráfico 6- Importância atribuída à participação



Fonte: elaboração da autora.

Com a questão 2 pretendia-se que cada respondente justificasse sua resposta à primeira pergunta e apresentasse uma definição de participação social, a evitar redundâncias. A forma como a questão foi elaborada, a aplicação do questionário a distância e a pouca familiaridade com o tema, entretanto, podem ter favorecido alguma dispersão nas respostas. Seu conteúdo revela que os aspetos mais enfatizados relacionam-se à importância para ampliação de conhecimento, tendo as definições relação com compartilhamento de informação e reflexão da realidade. O quadro 8, seguinte, resume as respostas:

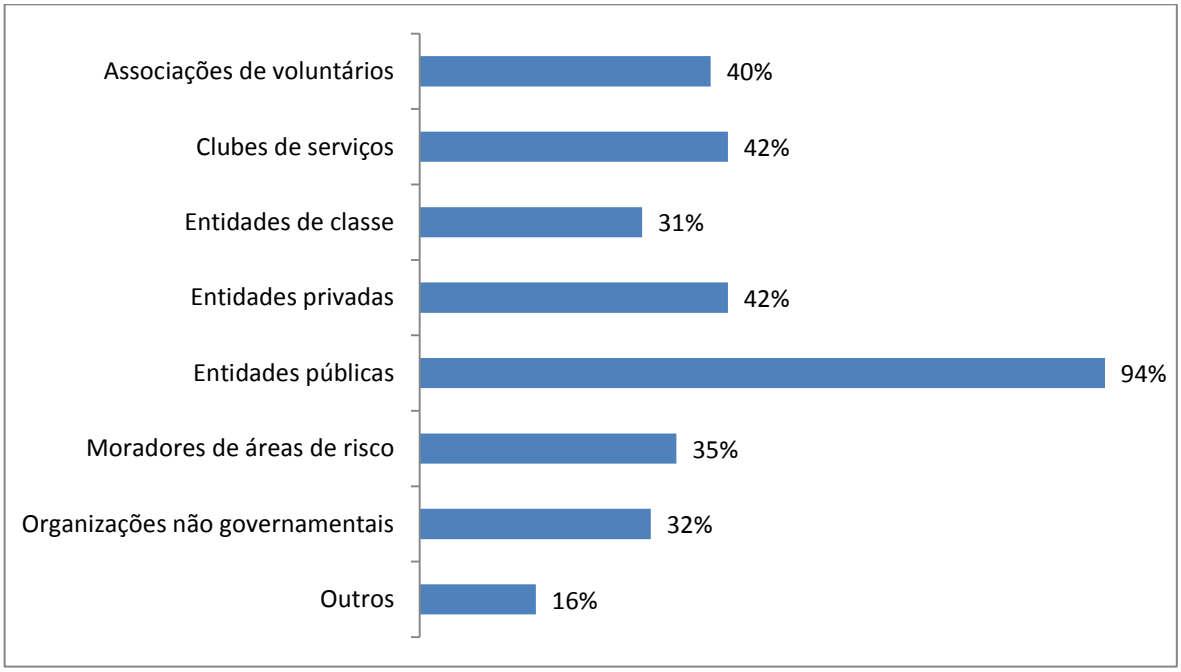
Quadro 8- Definição e justificativa para importância da participação

PARTICIPAÇÃO É IMPORTANTE PARA...
Preparação, resposta e autoproteção.
Prevenção, resiliência, percepção de risco, ampliar conhecimentos.
Bom desenvolvimento dos trabalhos da Defesa Civil, em conjunto.
Ampliar conhecimentos.
PARTICIPAÇÃO É IMPORTANTE PORQUE...
A população é a principal interessada.
É a população que tem conhecimento da realidade local.
PARTICIPAÇÃO É...
Assumir compromissos, dividir responsabilidades, sugerir e cobrar.
Integrar os processos decisórios.
Buscar e repassar informações (debates, treinamentos, troca de experiências).
Envolver-se (em todo o processo, sentimento de pertencimento).
Refletir sobre a realidade, construir consciência coletiva, possuir comportamento preventivo.
Estar presente, interessado, solidarizar-se.
PARTICIPAÇÃO SE FAZ POR MEIO DE...
Cadastro de recursos comunitários para situações de emergências.
Conselhos comunitários.
Inclusão da população na gestão de risco.
Interação defesa civil e comunidade, planejamento participativo, construção coletiva, acesso da comunidade às ações, articulação dos diversos atores sociais, melhor convivência com meio ambiente local, ampliação dos espaços de discussão, envolvimento da comunidade.
Envolvimento da população na elaboração de mapeamento de risco e plano de contingência.
Proteção ao meio ambiente.
Trabalhos com escolas.
Conselho de Defesa Civil, somente.
Treinamentos.
OUTRAS OBSERVAÇÕES
Vários eventos (desastres) são de inteira responsabilidade da população.
Dificuldade pelos interesses individuais.
A população quase sempre se nega a colaborar quando se trata de prevenir para proteger.

Fonte: elaboração da autora.

As respostas obtidas com a questão 3 revelam que as entidades públicas ainda predominam na composição formal do SINDEC (94%), sendo que menos da metade dos municípios integram qualquer outro público em suas Comissões ou Conselhos de proteção e defesa civil. O item outros registrou a inclusão de bombeiros voluntários (2), radioamadores (3), trabalhadores rurais (1) e inexistência formal do Sistema (8).

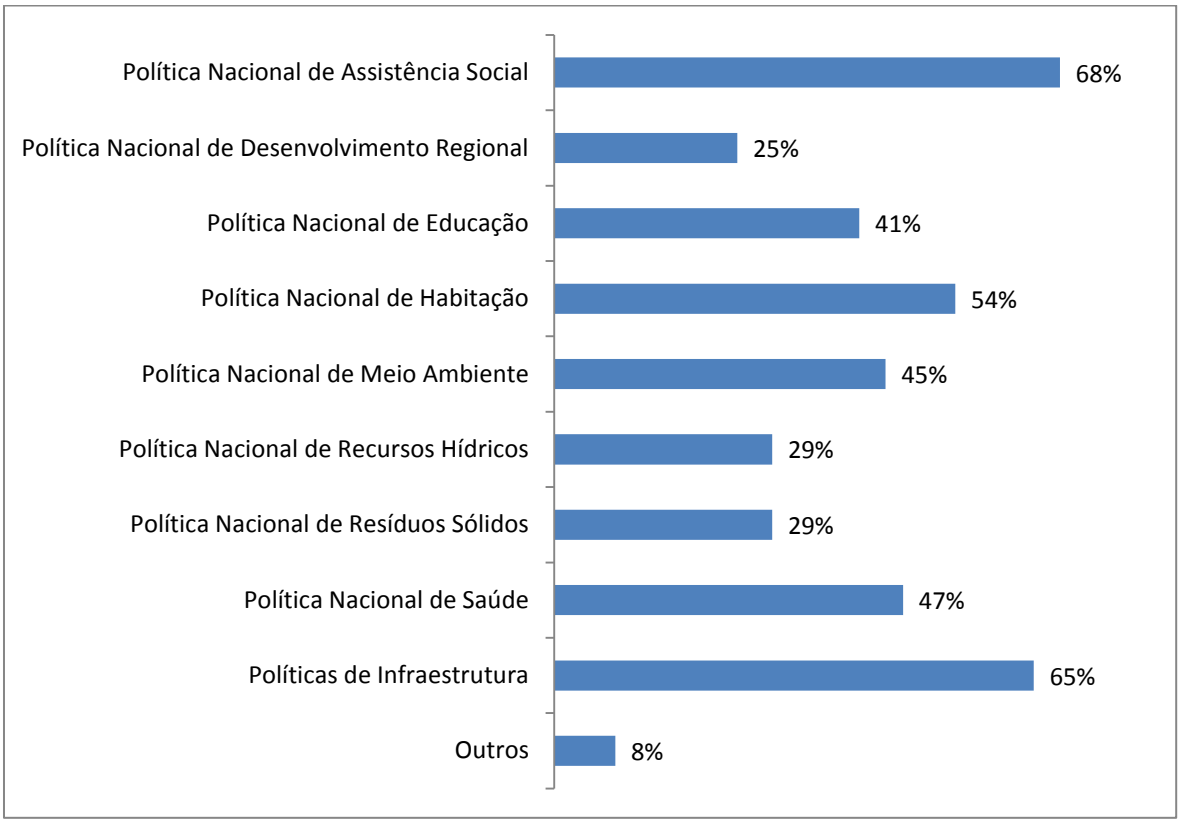
Gráfico 7- Grupos e instituições que integram o SINDEC



Fonte: elaboração da autora.

As respostas obtidas com a questão 4 revelam que as políticas de assistência social (68) e de infraestrutura (65%) são as mais articuladas às ações de proteção e defesa civil, muito provavelmente em função da primeira ser responsável pelos benefícios em caso de desastres, e a segunda à execução de obras. Destaca-se ainda que 23% dos municípios informam articulação a uma única ou nenhuma política pública. O item outros registrou duas ocorrências para a própria Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, e cinco para ausência de articulação a outras políticas, com atividades restritas ao atendimento a emergências.

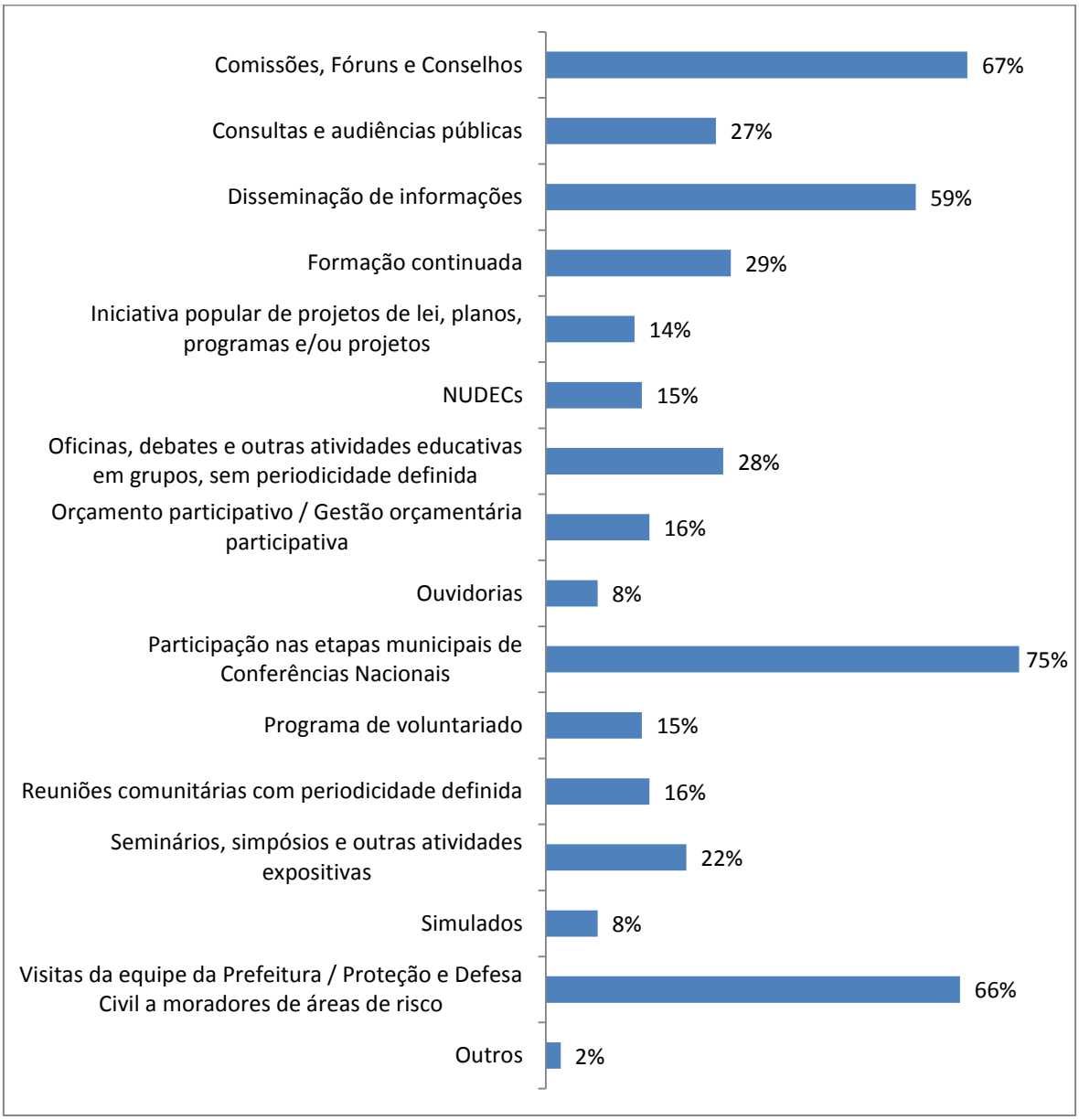
Gráfico 8- Políticas públicas articuladas à proteção e defesa civil



Fonte: elaboração da autora.

As respostas obtidas com a questão 5 revelam que as conferências nacionais são o tipo de instrumento mais utilizado pelos municípios (75%), seguido pela composição de comissões, fóruns e conselhos (67%), por visitas a moradores de áreas de risco (66%), e por disseminação de informação (59%). Nota-se que nos dois primeiros casos, os instrumentos utilizados não são promoção direta do município, mas sim iniciativa do governo federal e exigência legal, respectivamente. Nos casos em que os instrumentos de participação utilizados dependem da iniciativa local, percebe-se a limitação de uso em ações mais informativas que de partilha de poder, como nas visitas residenciais ou na disseminação de informação. Os demais instrumentos estão presentes em menos de 30% dos municípios, como se vê no gráfico 6, seguinte. O item outros registrou uma ocorrência para ausência de incentivo à participação e uma para NUDECRAS (Núcleos comunitários de defesa civil inseridos nos Centros de Referência de Assistência Social).

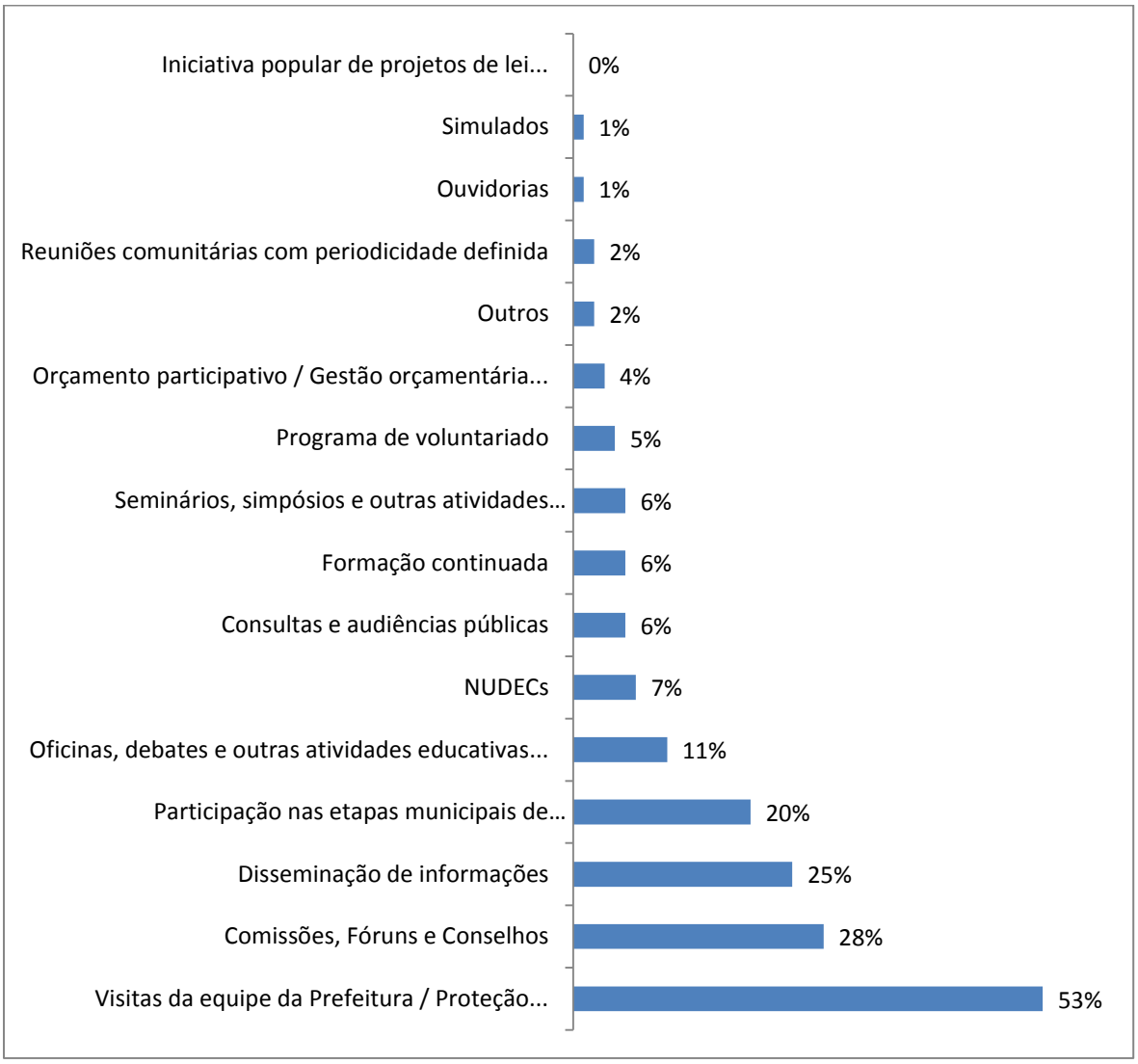
Gráfico 9- Instrumentos utilizados na promoção da participação



Fonte: elaboração da autora.

As respostas obtidas com a questão 6 permitem uma melhor avaliação dos instrumentos, quando comparados à questão anterior, uma vez que é possível visualizar a frequência das ações. Assim, fica mais clara a compreensão de que as atividades informativas ainda são as que dominam os processos tidos como de participação social pelos gestores públicos municipais. No item outros, registra-se uma ocorrência para ações de fiscalização e vigilância e outra para participação de outros setores da prefeitura.

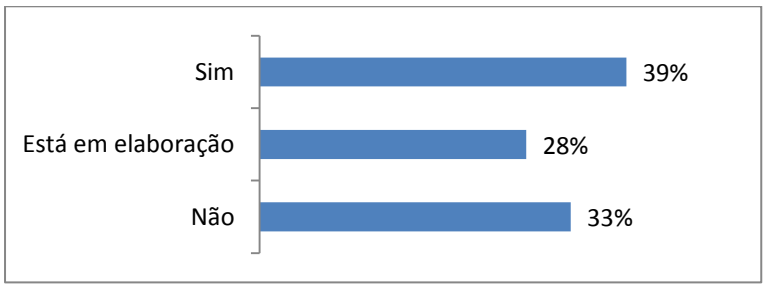
Gráfico 10- Instrumentos utilizados com maior frequência na promoção da participação



Fonte: elaboração da autora.

As respostas obtidas com a questão 7 revelam que o mapeamento de riscos tem grande potencial de ser utilizado como instrumento de participação uma vez que está presente (concluído ou em andamento) em 67% dos municípios.

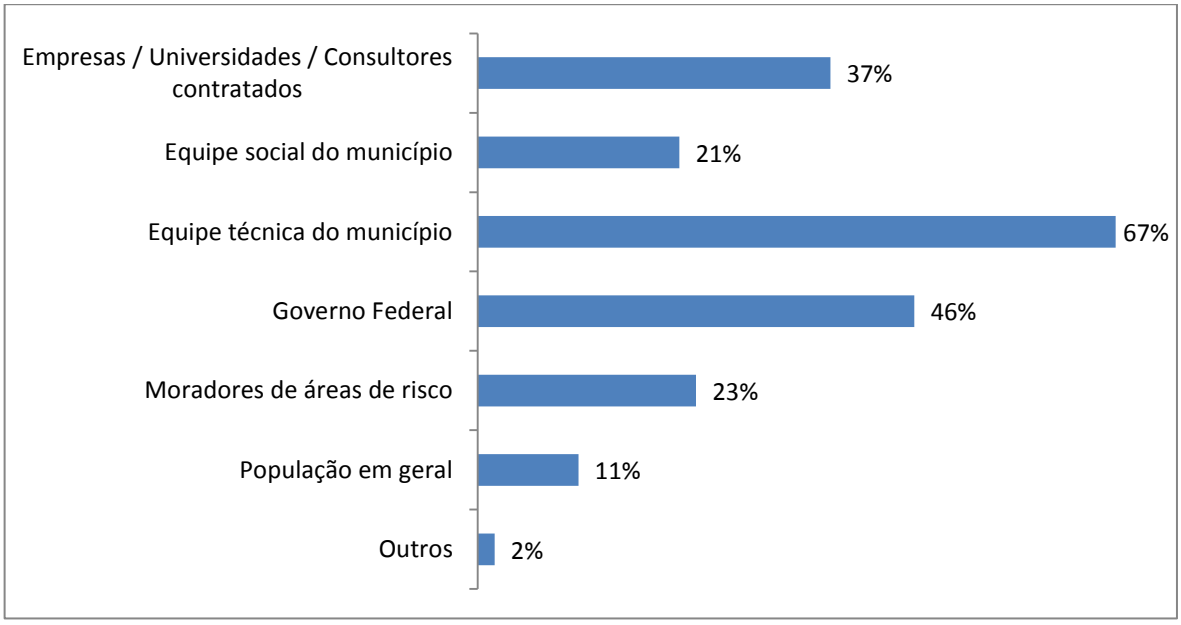
Gráfico 11- Existência de mapeamento de risco



Fonte: elaboração da autora.

As respostas obtidas com a questão 8 revelam que as equipes técnicas (67%) ainda prevalecem como as mais envolvidas na elaboração de mapeamentos de risco, sendo o governo federal (46%) um grande incentivador para aplicação desse instrumento. A participação de moradores de áreas de risco (23%) ou população em geral (11%), entretanto, é restrita. O item outros incluiu duas ocorrências para o governo de Santa Catarina.

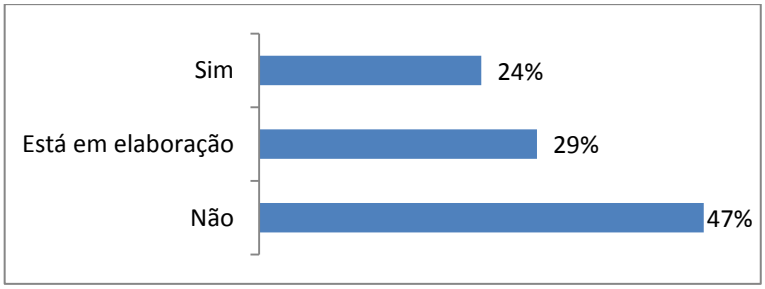
Gráfico 12- Grupos que participam da elaboração de mapeamentos de risco



Fonte: elaboração da autora.

As respostas obtidas com a questão 9 revelam que o plano de contingência não é um instrumento tão aplicado pelos municípios como o mapeamento de risco, mas ainda também pode ser considerado como instrumento de participação, uma vez que está presente em 53% dos municípios (concluído ou em elaboração).

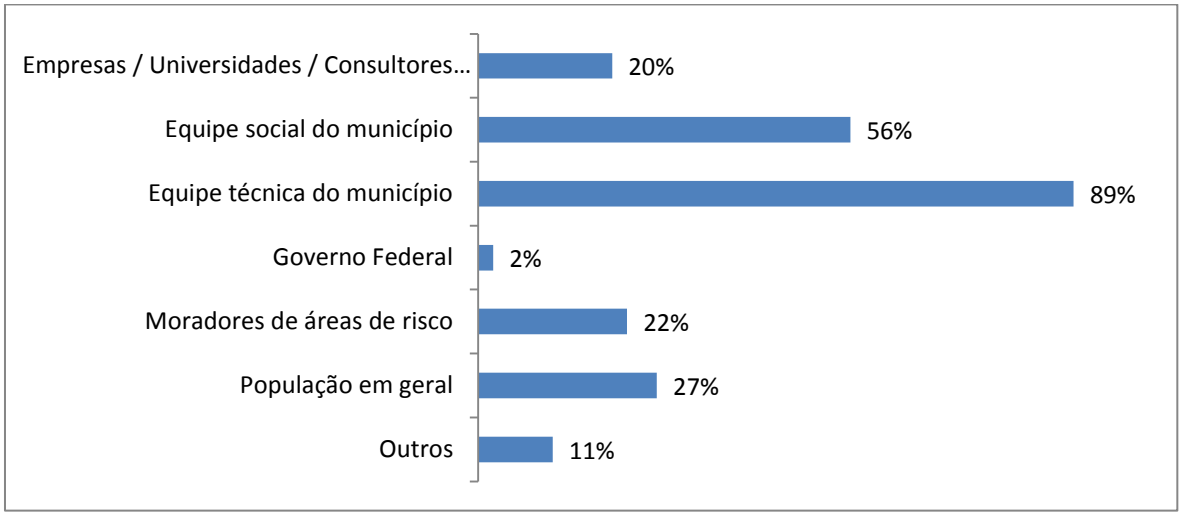
Gráfico 13- Existência de plano de contingência



Fonte: elaboração da autora.

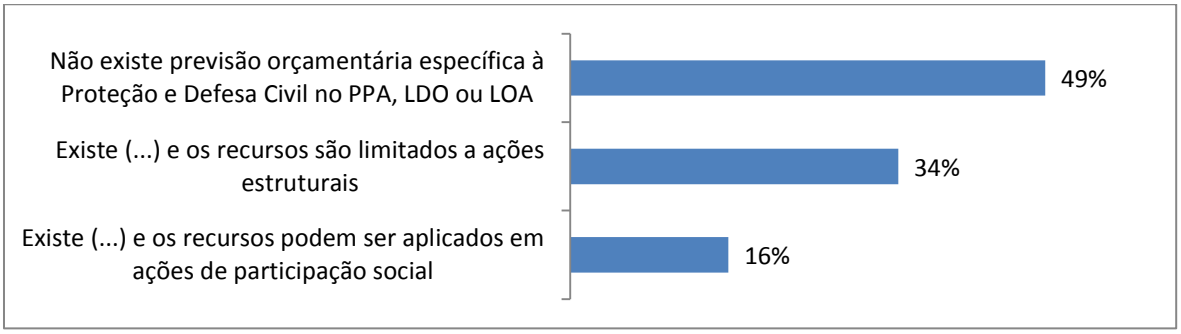
As respostas obtidas com a questão 10 revelam que ainda mais no caso dos planos de contingência a prevalência está na equipe técnica dos municípios (89%), com abertura também à equipe social do município (56%). Semelhante aos mapeamentos de risco, população em geral (27%) e moradores de áreas de risco (22%) ainda tem pouca participação na elaboração desse instrumento. Em outros estão incluídos mais uma vez o governo estadual (4), equipe de gerenciamento de crise (1), conselho (2), e nenhuma das alternativas (2).

Gráfico 14- Grupos que participam da elaboração de planos de contingência



As respostas obtidas com a questão 11 revelam que mesmo que o gestor tenha interesse em investir em ações de participação social, sua ação é prejudicada pela falta de recursos disponíveis para tanto, ou seja, apenas 16% dos municípios têm essa possibilidade.

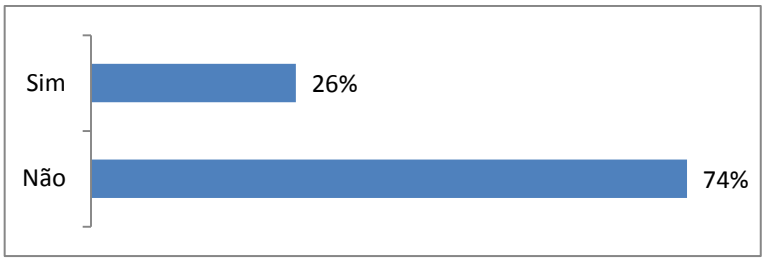
Gráfico 15- Alocação de recursos para proteção e defesa civil



Fonte: elaboração da autora.

As respostas obtidas com a questão 12 revelam que mesmo nos 43 municípios que possuem recursos diretos para proteção e defesa civil, 74% deles não realizam a gestão participativa dos recursos.

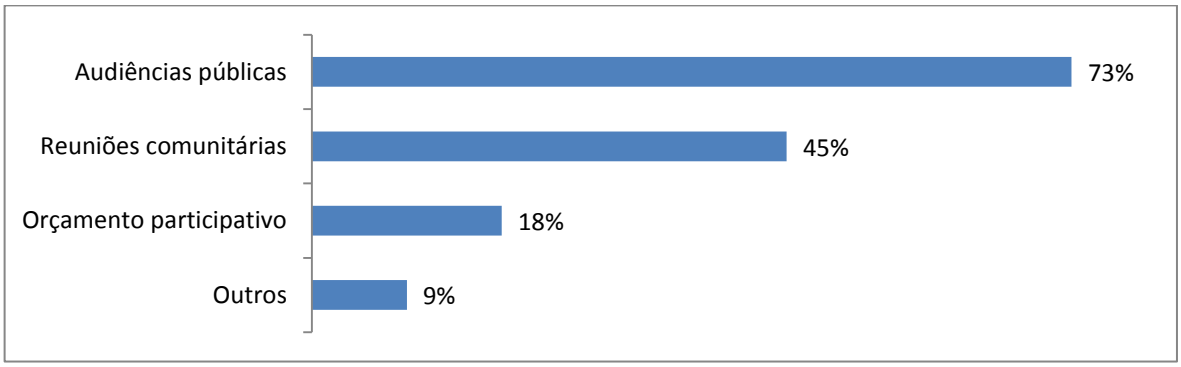
Gráfico 16- Participação da população na gestão de recursos, quando disponíveis



Fonte: elaboração da autora.

As respostas obtidas com a questão 13 revelam que entre os 11 municípios que realizam uma gestão participativa dos recursos disponíveis, o principal instrumento utilizado é a audiência pública (73%), demonstrando o forte peso de instrumentos formais, quando comparados a informais, como reuniões comunitárias (45%), por exemplo. O item outros incluiu uma ocorrência referente a consulta ao Conselho de Defesa Civil.

Gráfico 17- Instrumentos utilizados para gestão participativa de recursos

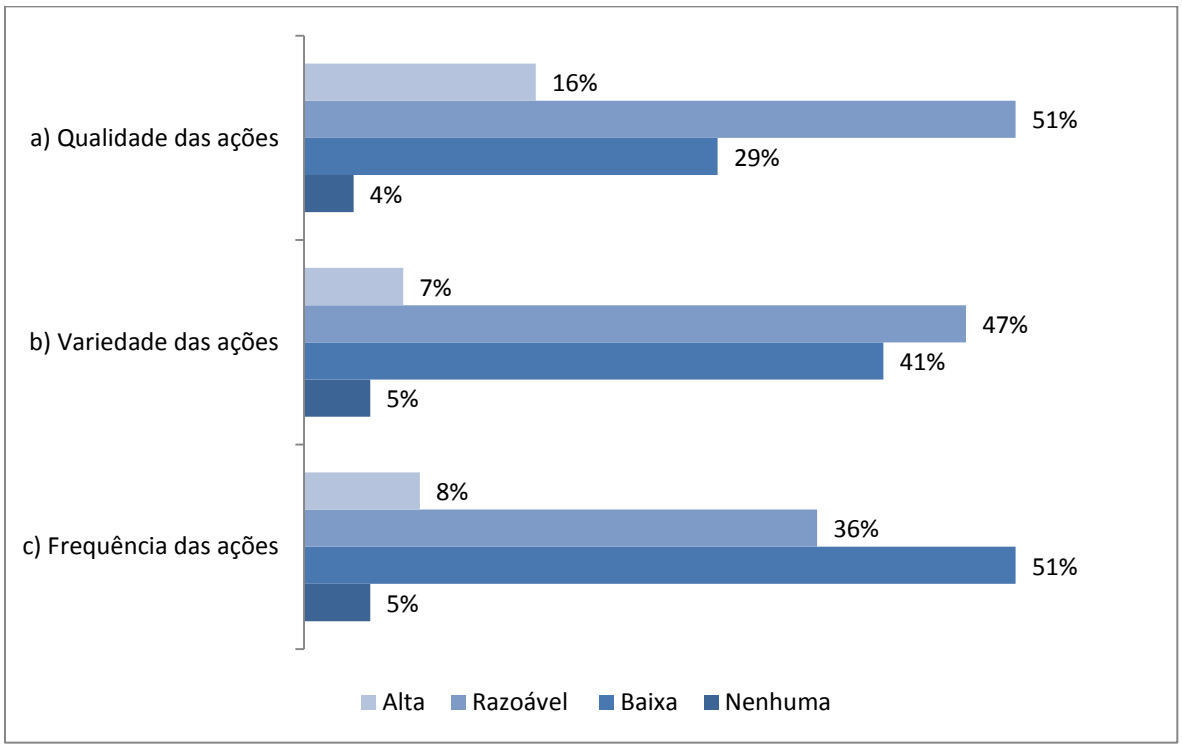


Fonte: elaboração da autora.

Quanto à qualidade, variedade e frequência das ações participativas realizadas nos municípios, as respostas obtidas com a questão 14 revelam para 51% dos municípios a qualidade é razoável; a variedade oscila entre razoável (47%) e baixa (41%); e a frequência é baixa na avaliação de 51% dos respondentes. Os números demonstram que na própria

avaliação dos gestores é preciso ampliar principalmente frequência e variedade para que as ações participativas sejam consideras como apropriadas.

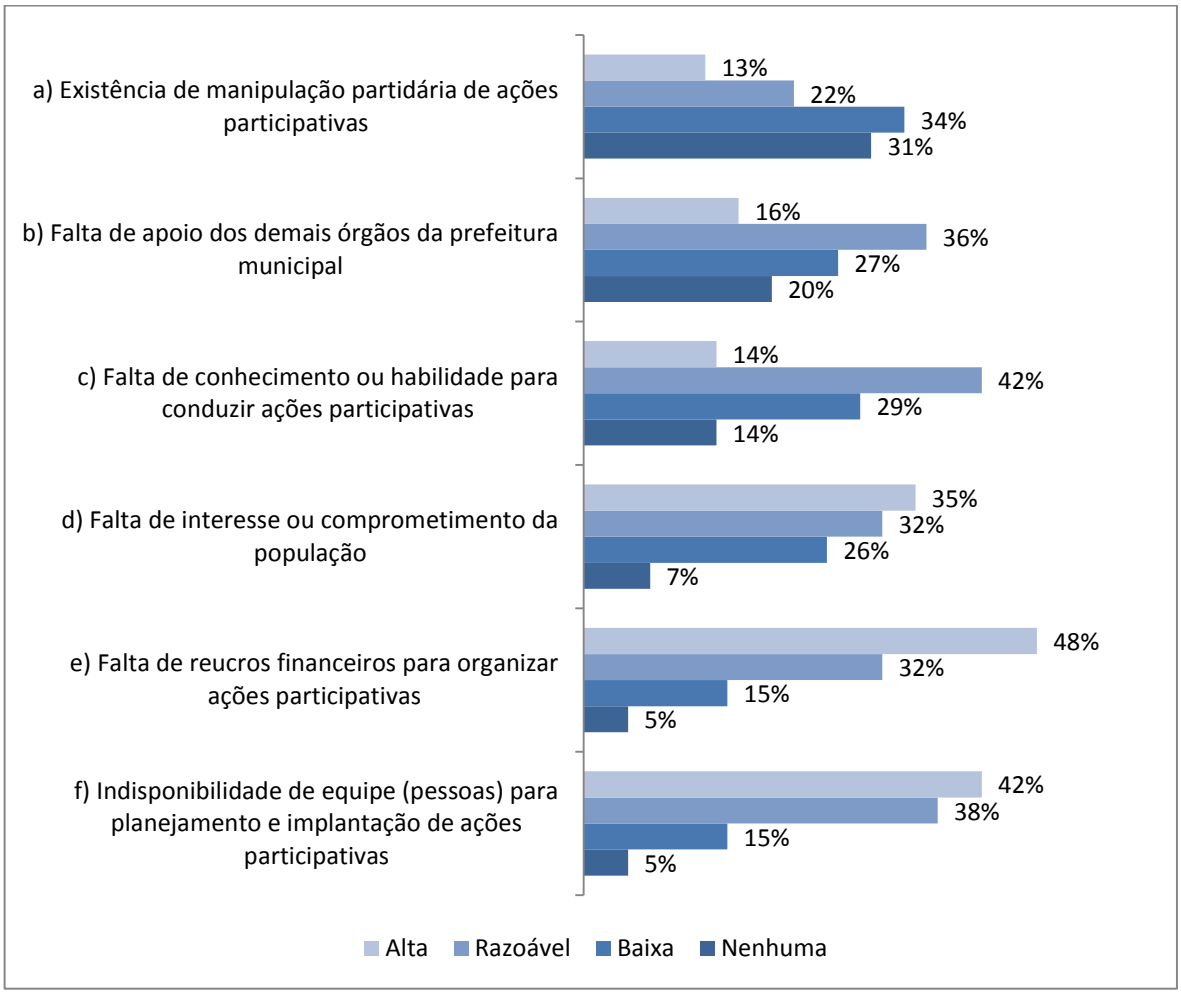
Gráfico 18- Avaliação das ações participativas



Fonte: elaboração da autora.

As respostas obtidas com a questão 15 mais uma vez registram a avaliação dos gestores públicos sobre sua própria atividade na condução de ações participativas. Assim, a maior dificuldade está na falta de recursos, considera alta em 48% das respostas, e se somada com razoável, sobe para 80% das respostas. O mesmo índice de 80% aparece para indisponibilidade de equipe ao somar alta (42%) e razoável (38%). Em seguida está a falta de interesse da população que soma 67% entre alta (35%) e razoável (32%). Entre as três dificuldades menos frequentes, mas nem por isso com baixos índices, estão a falta de conhecimento e habilidade da equipe de defesa civil para condução das ações participativas (razoável para 42%); falta de apoio dos demais órgãos do governo municipal (razoável para 36% dos municípios); e finalmente manipulação partidária das ações (razoável para 22%). Os comparativos completos para cada um dos itens pode ser melhor observado no gráfico 19:.

Gráfico 19- Relevância das dificuldades na condução de ações participativas



Fonte: elaboração da autora.

A questão 16 propunha identificar os benefícios percebidos pelo gestor público ao incentivar a participação da população em suas atividades de gestão de risco. Os conteúdos das respostas, entretanto, foram bastante vagos, quando não deixados em branco (15%). Assim, pode-se organizar as respostas entre benefícios percebidos para o órgão de defesa civil e benefícios percebidos para a população. Assim, a partir do objetivo da questão, destacam-se aspectos relacionados ao conhecimento que a população tem da realidade local e consequente possibilidade de atuar conjuntamente. Não se ignora, entretanto, o escasso conteúdo registrado sobre que benefícios o gestor pode obter com a participação, pelo contrário, toma-se essa ausência justamente como a falta de percepção que o gestor tem de que sua atividade pode ser melhor desenvolvida se contar com a participação social como instrumento de gestão. A organização de palavras e expressões mais constantes nas

respostas obtidas está presente no quadro 9, abaixo, organizado entre percepção de benefícios para a defesa civil (objetivo da questão) e percepção de benefícios para a população.

Quadro 9- Benefícios obtidos pelos gestor com a promoção da participação

A DEFESA CIVIL SE BENEFICIA COM...
Possibilidade de realizar trabalhos em parceria com a população
Comprometimento e engajamento da população
Conhecimento da realidade local
Ideias pontuais para a proteção da comunidade
Economia de recursos
Integração institucional no município
A POPULAÇÃO SE BENEFICIA COM...
Prevenção do desastre
Efetividade das ações
Ampliação de conhecimento, compreensão sobre o que faz a defesa civil
Confiança na gestão
Preparação para o desastre
Minimização/redução do risco e aumento da segurança
Garantia de sobrevivência
Agilidade e eficiência das ações de resposta
Eficiência das ações
Resiliência
Legitimidade das ações e apoio institucional
Aproximação, confiança e sentimento de pertencimento

Fonte: elaboração da autora.

Finalmente, as respostas obtidas com a questão 17 registram pontos positivos e negativos observados pelos gestores em relação à participação. Nesse sentido, torna-se bastante representativo observar que os pontos negativos são registrados em maior quantidade que os pontos positivos; que 38% dos respondentes deixaram a questão em branco; e que muitas das respostas referem-se a comentários gerais sobre a gestão e o órgão de proteção e defesa civil, e não especificamente sobre participação. Mais uma vez,

tão importante quanto analisar o conteúdo das respostas, é importante perceber a ausência de conteúdo direto sobre participação, a demonstrar o quão pouco familiarizado estão os gestores municipais com o tema, ou como pouco relevante o percebem. Neste último caso, pode-se supor que preocupações com recursos, disponibilidade de equipe e dificuldades gerais da administração pública, roubam o espaço que poderia ser concedido à participação.

Quadro 10- Aspectos positivos e negativos registrados pelos gestores

PONTOS POSITIVOS...
Agilidade nas situações de emergências
Apoio do governo do estado – coordenadorias regionais
Cogestão por meio de um elo formal
Defesa civil passar a ter conhecimento de todas as áreas de risco
Há articulação entre setores da prefeitura
Há incentivo dos governos estaduais e federais
Há participação espontânea da comunidade
Maior conhecimento da realidade dos moradores
Participação de voluntários a qualquer momento
População receptiva
Próximas gerações, resultados melhores
Trabalho conjunto com a população
Há mudança cultural nos gestores
Importância da defesa civil do estado e das coordenadorias regionais
PONTOS NEGATIVOS...
Falta cultura e capacitação
Falta de interesse dos gestores
Há desinteresse da população
Hoje a participação limita-se à cobrança de soluções no momento do desastre
Interferência política
Necessidade de apoio dos governantes locais
Necessidade de recursos e burocracia para acesso a recursos
Dificuldade de operacionalizar a lei, por sobrecarga de responsabilidades municipais.
Falta de continuidade
Falta de incentivo para continuidade de ações participativas

Falta de interesse da população
Falta de representatividade da população
Necessidade de investir na educação como ponto de partida para a participação.
Necessidade mais envolvimento da população
A administração pública tem outras prioridades e a defesa civil conta com a sorte e a esperança para que não ocorram tragédias
A participação não ocorre de fato no município
Ampliar a participação do poder público, da classe empresarial e população em geral
As pessoas ainda esperam muito e participam pouco
Cultura de assistencialismo.
Descrédito nos processos participativos em função da morosidade e burocracia
Despreparo e falta de conhecimento para atuação em defesa civil
Falta de equipe técnica e social
Falta equipe para elaboração de projetos e planos de trabalho
Falta estrutura, pessoas, e local adequado de trabalho
Falta interesse dos gestores, interferências de outros interesses
Grupo pequeno atuante, a população ainda não percebeu a importância de sua participação
Indisponibilidade de equipe para ações de participação.
Necessidade de desburocratizar para não perder credibilidade
Necessidade de punição de proprietários que negociem terrenos em áreas de risco.
Sobrecarga do coordenador em municípios pequenos, em que trabalha sozinho.
Centralização de políticas públicas no governo federal.
Falta de interesse político, defesa civil segundo plano
Falta de pró-atividade da população e espera por ação do setor público
Interferência política, e falta de profissionais de carreira na defesa civil
Não há participação da comunidade, população não conhece sobre defesa civil
Necessidade de apoio dos governantes locais (vereadores, inclusive)
Necessidade de mais investimento nas ações de defesa civil
Poucos interessados, dificuldade de criar elos com a população
Dificuldade de recursos advindos do governo federal, com entraves burocráticos
OUTRAS OBSERVAÇÕES
O trabalho de participação é recente no município, pois as gestões anteriores não investiam na área e no contato com a população.

Rádio, TV e internet pouco apoiam a divulgação de audiências públicas, o contato pessoal ainda é a melhor maneira de mobilização.

Fonte: elaboração da autora.

4.3. Dados coletados nas entrevistas

Os resultados obtidos com as entrevistas foram organizados em sete classes a partir, como já se referiu no capítulo 2, de um processo de categorização emergente. Os conteúdos, entretanto, podem ser considerados pouco reveladores da percepção dos gestores sobre participação, em função de dois aspectos principais. O primeiro deles porque a opção do roteiro de entrevista foi a de não incentivar diretamente os conteúdos de participação, justamente com o objetivo de verificar se ele apareceria espontaneamente na fala dos entrevistados; e segundo pela suposição de que a ausência do conteúdo relevante e detalhado sobre entendimentos e práticas de participação reflete exatamente a ausência de trabalho direto e de conhecimento aprofundado sobre o tema. Assim, foram definidas as seguintes classes de conteúdo, cujas principais palavras e expressões chave estão organizadas no quadro 11, apresentado na sequência:

- Instrumentos, mecanismos e instâncias de participação;
- Concepção e avaliação sobre participação;
- Atividades de rotina;
- Estrutura da defesa civil;
- Relação com políticas públicas;
- Necessidade de recursos e investimento disponível;
- Outras observações relevantes.

Quadro 11- Palavras e expressões chave das entrevistas por classes de conteúdo.

INSTRUMENTOS, MECANISMOS E INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO
NUDEC
DC nas Escolas
DC nas Escolas (rede pública, universidades e particular)
NUDECRAS (1 ano) – atividades educativas e de orientação para prevenção e preparação

Conselho paritário consultivo (autonomia da DC)
Cadastro para envio de mensagens de SMS
Conscientização das pessoas
Conselho (externos: associação de moradores, polícia civil e militar e bombeiros)
Atividades em escolas, com visitas de campo com as crianças e atendimento de demanda dos professores (ex. dia da água)
Trabalho nas escolas, 2 ou 3 vezes ao ano, para educação sobre defesa civil.
NUDEC na escola do bairro, professores e alunos
Convite para reuniões, com pouca participação
Comissão realiza reuniões esporádicas e funciona como fonte de informação dos problemas do município. (polícias, clube de mães, estudantes, etc.)
Divulgação de notificações na rádio, com ênfase ao meio rural
Dia de capacitação e orientação ao público em geral.
Alertas de chuva por *Facebook* e rádio
Envio de relatório de previsão trimestral para Câmara de Vereadores.
Aviso de evacuação de casa em casa, com orientação para evitar pânico.
Convite para entidades enviarem representantes para a formação da comissão de defesa civil.

CONCEPÇÃO E AVALIAÇÃO SOBRE PARTICIPAÇÃO
Linguagem clara e popular
Neutralidade na mobilização
Instrumento de percepção de risco
Início: dúvida e curiosidade, necessidade de persistência para mudar a visão e despertar interesse
Resistências: “enquanto não me atinge, não tenho interesse”
Conhecimento auxilia ações futuras
Há espaços que promovem interferências políticas e religiosas
Inversão de lógica, até 2010 era mais resposta e menos prevenção
Demonstrar que a população é importante para a DC, ir até eles.
Equipe com conhecimento detalhado do município em que trabalham
A população sente a necessidade do nosso trabalho
Fazer os empreendedores cumprirem os pareceres de risco (desafio)
As pessoas precisam compreender que o desastre precisa ser pensado todos os dias, mudando a

percepção imediatista.
A participação popular é muito diferente em cada região. Algumas regiões se dá de maneira mais fácil. Aqui mobilizar pessoas para audiências, capacitações é muito difícil. Temos ainda um baixo interesse das pessoas nessas questões. Elas querem que o poder público resolva os problemas, mas não querem participar diretamente do processo.
Ex. A mobilização para os simulados é fruto de muito trabalho das assistentes sociais e das agentes comunitárias de saúde, que me deram um apoio muito grande para o envolvimento das pessoas.
É preciso fortalecer o trabalho de fiscalização para prevenir a ocupação.
A população não entende direito o que é a defesa civil ainda. Visão restrita à autorização para corte de árvores, por exemplo.
A proximidade é maior com a população rural, talvez por conta da natureza da atividade profissional.
Não conseguimos implantar ainda a cultura da defesa civil no meio urbano.
Decidiu-se recuar na implantação dos NUDECs pela falta de compreensão do seu papel
A participação limita-se à cobrança da população à administração pública em momentos de desastres. Entendem que o “problema não é teu, mas que o município precisa resolver pra ti”
Visão pessimista no curto prazo, pela cultura da pouca participação social. Os próprios conselhos são mais uma imposição legal do que um controle social de fato.
A mudança de cultura é um processo, que não se consegue em um curto período de tempo, sendo necessário formar uma consciência de voluntariado e de que “eu posso controlar, de que posso fazer alguma coisa, de que eu faço parte desse território, desse espaço, e que a construção dele depende da minha participação social, nós não teremos muitos avanços”
Resistência da população e cultura muito fechada, que não entendem o que é prevenção e o que é NUDEC.
A parte política pesa muito na mobilização em função dos interesses em cada bairro, e a preocupação com votos nas eleições.
Importância da pesquisa e da divulgação dos trabalhos para esclarecimento da importância aos políticos e gestores.
A Comissão deveria fazer reuniões mais frequentes.
Importância do apoio direto do prefeito e seu envolvimento no atendimento durante as emergências.
Conhecimento pela experiência de já ter vivido um evento, e acreditar que pode ocorrer novamente.

Quanto mais a população souber o que fazer durante um evento, melhor para a defesa civil
As pessoas as vezes não querem acreditar nos alertas da defesa civil. Aos poucos o trabalho começa a dar credibilidade pela confirmação dos eventos anunciados.
Algumas situações precisam de contato pessoal para passar mais segurança, que não funciona pelo rádio, por exemplo.
Reconhecimento da população do trabalho após a primeira ocorrência.
Não existe trabalho sem a população em Defesa Civil. É preciso que a população esteja conscientizada para o trabalho tranquilo da Defesa Civil.
A população ainda espera que o poder público solucione os problemas, apesar de alguns já sugerirem soluções e buscarem participar.
Interferência política entre representantes de diferentes partidos políticos durante o período de normalidade. Durante a emergência as diferenças são deixadas de lado.
ATIVIDADES DE ROTINA
Atendimento a emergências
Vistorias
Obras
Resposta
Auxílio ao Ministério Público
Corte de árvores
Assistência social
Aquisição de material (ex. lonas)
Preparação e resposta a enchentes
Sistema telemétrico e manutenção
Mapeamento e classificação de risco (encosta)
Controle e monitoramento do armazenamento e transporte de produtos perigosos
Parecer de defesa civil antes de aprovação de empreendimentos pela secretaria de urbanismo
Parecer de impacto de vizinhança
Relatórios prévios a construções
Vistorias sobre desentendimentos entre moradores
Obras de grande volume (ex. dragagem)
Manutenção de sistema de informação
Aquisição de material (ex. equipamentos de proteção e resposta)
Infraestrutura predial e estrutural para trabalho da DC
Simulados de evacuação

Cumprimento das exigências legais (ex. cartão de defesa civil)
Ações de prevenção e conscientização
Sistemas de captação de água superficial e profunda, cisternas
Remoção de pessoas de áreas de risco, com projeto habitacional
Meta de mapeamento de áreas de risco para evitar problemas de longo prazo
Atuação interdisciplinar, com os setores da prefeitura, e atendimento a demandas identificadas por outras secretarias (obras, ação social, etc.)
Planejamento de projetos
Plano de contingência, com um papel para cada secretaria municipal.
Atendimento de ocorrências para corte de árvores em área urbana.
Tentativa de instalação de NUDECs nos bairros, sem sucesso.
Atividades administrativas e burocráticas
Divulgação de notificações na rádio
Cadastro de nascentes de água ativas e secas, e respectivas propriedades.
Mapeamento dos acessos em função de deslizamentos
Articulação com secretaria de saúde para retirada de moradores em situações de alerta.
Troca de informações com coordenador regional para previsão e emissão de alertas.
Atendimento a emergências
Monitoramento e previsão climática
Elaboração de plano de contingência
ESTRUTURA DA DEFESA CIVIL
Coordenação de DC com apoio de outras secretarias (ex. obras)
Gabinete do prefeito como órgão de articulação de outras secretarias (ex. assistência social e obras)
corpo técnico com geólogo, engenheiro e agentes de defesa civil
Bombeiros, Saúde, Administração e mais forte Agricultura, que acumulam funções originais com as da defesa civil.
Não é uma estrutura própria. Está vinculada ao gabinete, com uma coordenação cedida da Secretaria da Agricultura com acúmulo de função, mais um profissional/estudante para apoio técnico.
Não possui conhecimento técnico adequado. (ex. Geólogo)
Não há uma equipe de defesa civil, apenas o coordenador que está é apoiado pela secretária do prefeito. “Os prefeitos não gostam de investir em Defesa Civil”

Falta de capacitação e de equipe técnica (ex. geólogo)
Não há na prefeitura alguém que trabalhe exclusivamente com defesa civil. Atualmente a estrutura faz parte da Secretaria de Agricultura, com acúmulo de funções.
Equipamentos fornecidos pelo governo do estado, e apoio direto da coordenação regional nas ações de campo.
Apoiada na defesa civil do Estado e na falta de interferência política no município.
RELAÇÃO COM POLÍTICAS PÚBLICAS
Só funcionam no papel, não chegam aos municípios
Lei 12.608/12 responsabiliza os municípios
Não interfere diretamente o município
Burocracia para execução de obras
Lei 12.608/12 definiu atribuições entre as esferas de poder, dando muitas responsabilidades aos municípios apesar do pacto federativo reter grande parte dos recursos no governo federal
Nós nos enxergamos enquanto órgão e com possibilidade de independência. Desvinculando a presidência da Defesa Civil do prefeito, que não é a figura mais adequada para tanto. Deixou de ser política para ser técnica.
Parte teórica linda, mas na prática não ajuda as defesas civis municipais agirem, pois é preciso se apoiar em muitos outros órgãos e leis para fazer alguma coisa.
Interferência e dificuldade do pacto federativo.
Necessidade de políticas que tratem os cargos de defesa civil como efetivos e não comissionados.
A Lei 12.608 apoiou a defesa civil, principalmente quando determinou a questão da participação.
Defesa Civil deve atuar em conjunto com a questão ambiental, respeitando a legislação.
Muita coisa vem de cima para baixo e isso é errado, pois não dá conta da realidade do município. Seria preciso saber melhor sobre as necessidades da defesa civil local.
NECESSIDADE DE RECURSOS E INVESTIMENTO DISPONÍVEL
Conveniência dos decretos para aplicação de recursos sem licitação
Orçamento vinculado às secretarias por natureza de atividade
Orçamento próprio (R$1.6 mi em 2013)
Recebimento de recursos da união e do estado
Defesa Civil não tem recursos próprios, avalia a situação, recomenda a solução, mas não leva o mérito da execução, porque são outras secretarias que executam as ações.
R$ 20.000 de recursos para a DC em 2014
Necessidade de recursos para formação e capacitação das equipes de trabalho.

Necessidade de recursos para elaboração de Plano de Contingência
Necessidade de recursos para aplicação em um sistema de informação, que possua série histórica de ocorrências, monitoramento dos rios e que funcione como ferramenta gerencial, incluindo as pequenas ocorrências que não são registradas no S2ID.
“Nós temos que ter defesa civil para captar recursos do governo federal”
Dificuldade de acesso a recursos do governo do estado e federal, para resposta a pequenas ocorrências.
Negociação para criação de fundo de defesa civil para 2015.
OUTRAS OBSERVAÇÕES RELEVANTES
Mais fácil: interesse político em defesa civil, com estrutura atuante sem vínculo partidário
Importância do registro para planejamento
Necessidade de entendimento dos gestores como defesa civil como órgão de proteção e não de mecanismo para aquisição de recursos
Histórico de atendimento a emergências com participação de equipes da secretaria de obras
Distanciamento entre os setores do município e atuação fragmentada, sendo entretanto importante a visão do todo.
As defesas civis começaram a se estruturar por perceber os benefícios de, além de proteger a população, receber recursos do governo federal.
Os Secretários fazem parte da Defesa Civil formalmente, mas pedem para serem chamados apenas em casos extremos.
Conta com apoio forte da Secretaria de Estado para as ações de prevenção.
O trabalho da Defesa Civil do Estado deve ser destacado porque não é político. Tem trabalhado com foco em prevenção e preparação.

Fonte: elaboração da autora.

5- ANÁLISE CRÍTICA DOS RESULTADOS

Com os dados coletados durante as três fases desta pesquisa – análise documental, aplicação de questionários e condução de entrevistas – foi possível realizar, de forma integrada, uma análise crítica de todo o conteúdo gerado. Para essa análise, foram também considerados os objetivos específicos e a discussão teórica temática realizada no primeiro capítulo desta dissertação. Dessa forma, os resultados apresentados neste capítulo não obedecem, necessariamente, à sequência das fases da pesquisa, mas em maior medida à lógica estabelecida pelos objetivos e resultados esperados.

Assim, ao considerar o primeiro objetivo específico de identificar as diretrizes sobre participação constantes da amostra de documentos oficiais, políticas públicas e atos legais tem-se a noção de que os processos participativos estão frequentemente citados nos princípios e diretrizes de políticas públicas e, com menos especificidade, são também citados em atos legais. Significa dizer que em todos os 25 documentos que constituem amostra da etapa de análise documental há menção, em algum momento, de aspectos relacionados à participação. A profundidade, entretanto, de como o assunto é tratado varia.

No caso dos atos legais, são citações bastante genéricas sobre a necessidade de estimular a participação da sociedade civil, muitas vezes junto a outros públicos de interesse. Entre os 15 documentos analisados, apenas 4 citam instrumentos de participação: notificação oficial, participação em conselhos e audiência pública (em dois casos). Os documentos referentes a políticas públicas, por sua vez, desenvolvem com mais minúcia o conceito e a importância da participação. Obviamente, são documentos de natureza diversa dos atos legais, tendo espaço para tanto, ao contrário dos últimos cujo conteúdo deve ser mais direto e pontual.

Assim, podem-se destacar, inclusive, trechos de análise crítica sobre o cenário da participação que valorizam o contexto da gestão democrática e enfatizam a participação social como mecanismo de acesso à igualdade de direitos para as populações vulneráveis. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, por exemplo, aponta justamente para a importância de capacitar técnicos da administração pública com o objetivo de que ampliem-se os espaços de diálogo:

> Em um contexto geral onde predominam programas de capacitação técnica e de desenvolvimento institucional, cuja referência principal é a ampliação da competitividade e da sustentabilidade econômica das cidades, e que, não raramente, são voltados para atender exclusivamente a critérios de eficácia na realização de programas e projetos específicos, é importante que sejam reforçadas outras abordagens e práticas que se orientam para a construção da gestão democrática da cidade, para a redução das desigualdades sociais e para a promoção da sustentabilidade ambiental. Referimo-nos a abordagens e práticas que incorporam aos programas de capacitação a construção das condições institucionais que permitam a ampliação da participação da população na definição da política urbana, formando técnicos da administração pública e promovendo mudanças institucionais. (BRASIL, 2004a, p. 68)

A Política Nacional de Habitação é também um bom exemplo de como as políticas públicas têm valorizado a participação social:

> De uma maneira geral, as práticas de regulação urbanística não têm promovido articulações intersetoriais capazes de enfrentar os desafios da inclusão socioterritorial e os problemas intraurbanos apontados anteriormente. A falta de transparência e ausência de controle social na elaboração de planos e na aplicação da legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo tornam essas práticas ainda mais frágeis. Tais fragilidades restringem a participação de vários segmentos da sociedade, principalmente dos setores populares, nos assuntos relacionados com a produção e apropriação dos territórios urbanos. (BRASIL, 2004b, p. 21)

Os conteúdos encontrados nesses documentos, todavia, não ultrapassam a análise crítica ou a indicação da importância da participação, deixando de tratar com mais ênfase e robustez o que seriam os espaços e mecanismos de participação como proposição prática. Nesse sentido, entre os 10 documentos de políticas públicas analisados, apenas três deles orientam a aplicação de instrumentos de participação, que incluem: currículo escolar, conselho, orçamento participativo, referendo ou plebiscito, audiência pública e simulados de emergência. Os demais documentos limitam-se a citações mais vagas como: ouvir opiniões e sugestões; garantir canais de participação, mobilização, capacitação, controle social.

Está claro que, como já alertado por Twigg (2013) e Lavell (2003 e 2008), por exemplo, a promoção da participação social não pode ser tratada com modelos fechados ou pré-definidos que desconsiderem a realidade local. O desafio está em encontrar a medida do

que seja uma orientação prática – de que necessitam os gestores locais – sem que se restrinja a pluralidade e diversidade dos espaços de participação.

Assim, quando se buscou compreender qual a concepção dos gestores públicos locais de proteção e defesa civil (objetivo específico b) e quais instrumentos de participação são por eles criados, utilizados e mantidos (objetivo específico c) percebe-se – na comparação com as diretrizes de políticas públicas e atos legais (objetivo específico e) – uma replicação, na prática, do cenário documental. Ou seja, 87% dos gestores que responderam ao questionário afirmaram que a participação é muito importante, podendo contribuir para ampliação do conhecimento da população, compartilhamento de poder, preparação e prevenção a desastres, troca de experiências, conhecimento da realidade local, fortalecimento do vínculo com a defesa civil, etc. Entretanto, quando se passa à verificação de quais são os espaços de participação existentes nos municípios percebe-se a lacuna entre o discurso e a prática.

Tal lacuna pode ser percebida de diferentes maneiras a partir da análise dos questionários e das entrevistas. Especialmente nessas últimas, que tinham o objetivo de detalhar os dados coletados com os questionários, a **ausência de conteúdo** mais aprofundado sobre participação demonstra como aos gestores de proteção e defesa civil o tema não é ainda tido como prioritário. Assim, em todos os casos, quando no início das entrevistas os gestores foram incentivados a destacar suas principais atividades de rotina e demandas não houve menção direta e espontânea à participação. O tema foi surgindo aos poucos, após perguntas de incentivo aos trabalhos realizados. O principal gancho para se abordar a participação social foi a formação dos Conselhos e Comissões de Defesa Civil, em que se buscava identificar quais grupos representam a sociedade civil e como ocorrem as reuniões. Percebeu-se que essa formação, entretanto, não privilegia a participação de moradores de áreas de risco, e essas instâncias são, no mais das vezes, consultivas ao invés de deliberativas.

> A sociedade civil é representada [no Conselho] por associações de moradores, polícia civil e bombeiros.

> A Comissão realiza reuniões esporádicas e funciona como fonte de informação dos problemas do município [...] participam polícias, clube de mães e estudantes.

Nos questionários, quando se buscou caracterizar os instrumentos de participação, apenas quatro entre os 15 itens apresentados foram indicados por mais de 50% dos municípios participantes da pesquisa, sendo eles:

- Participação nas etapas municipais de Conferências Nacionais, referidas por 75%. Em que pese que a aplicação do questionário tenha coincidido com o período de realização das conferências municipais de proteção e defesa civil, cuja organização em Santa Catarina foi liderada pelo órgão estadual.
- Comissões, Fóruns e Conselhos (67%). Durante as entrevistas foi possível perceber que, pela característica de organização do SINPDEC prevista na Lei 12.608/12 e à qual os gestores estão muito bem familiarizados, os conselhos ou comissões municipais de proteção e defesa civil são recentes nos municípios e em geral de natureza consultiva, ou nas palavras de um dos entrevistados: “Os próprios conselhos são mais uma imposição legal do que um controle social de fato.” Registra-se ainda que entre os representantes da sociedade civil citados como presentes nesses espaços estão: polícia civil, clube de mães, organizações não governamentais e estudantes.
- Visitas da equipe da Prefeitura/Proteção e Defesa Civil a moradores de áreas de risco (66%). Incluem-se neste caso visitas de informação preventiva, visitas para notificação ou parecer de área de risco, e visitas em caso iminente de desastre, para alerta ou evacuação. Essas visitas estão também entre as duas atividades mais frequentes relatadas por 53% dos municípios.
- Disseminação de informações (cartilha, TV, rádio, jornal, diário oficial, site, rede social, etc.), citada por 59%. Da mesma forma que nas visitas, as informações podem referir-se a conteúdos preventivos ou de alerta, aparecendo nas entrevistas o *Facebook*, o rádio e o cadastro de celulares para envio de SMS como canais de comunicação utilizados. As entrevistas também mostraram que a escolha por desenvolver atividades em escolas é bastante frequente, mas ainda pouco sistematizada ou desenvolvida como atividade contínua.

Os demais instrumentos listados no questionário aparecem em menos de 30% das respostas dos municípios, reforçando o quão limitado é o universo de espaços de diálogos mantidos para a participação social na gestão de risco local. Além disso, quando se analisa a

natureza desses espaços a partir das categorizações criadas por Arnstein (1969), os mesmos podem ser caracterizados como de pseudoparticipação (*tokenism*) uma vez que não se efetiva qualquer partilha do poder, nem sequer ao nível de parceria.

Os próprios gestores, quando avaliam sua atuação na promoção da participação (objetivo específico d), são críticos e ponderam com cautela os aspectos de qualidade, variedade e frequência. O resultado das avaliações para os três critérios aparecem com maiores índices entre razoável e baixa, na escala que varia entre alta, razoável, baixa e nenhuma. Assim, na avaliação sobre qualidade, obteve-se o resultado de 51% para razoável e 29% para baixa; no critério de variedade 47% para razoável e 41% para baixa; e finalmente no critério de frequência 36% para razoável e 51% para baixa.

Pode-se supor, portanto, que da ausência de diretrizes e orientações práticas consolidadas em políticas públicas sobre a participação social, apesar do registro de sua importância, pode derivar a distância entre a concepção e a prática que os gestores públicos locais possuem do que sejam os processos participativos. Ao mesmo tempo, porém, seria simplista demais atribuir ao conteúdo das políticas públicas (ou ausência dele) toda a complexidade de entraves que se impõe ao desenvolvimento da participação social como prática de gestão pública.

Algumas dessas dificuldades e limitações foram abordadas no primeiro capítulo desta dissertação, referenciando principalmente Dagnino (2002 e 2004) e Peruzzo (1998). De maneira complementar, os dados coletados com o questionário e a entrevista, auxiliam a compreender o contexto e reforçar o enfoque das autoras.

Na condução das entrevistas, por exemplo, as dificuldades relatadas para promoção da participação social estão em geral associadas a interferências políticas, dificuldade de mobilização ou falta de interesse da população. Algumas falas apontam para tais problemas:

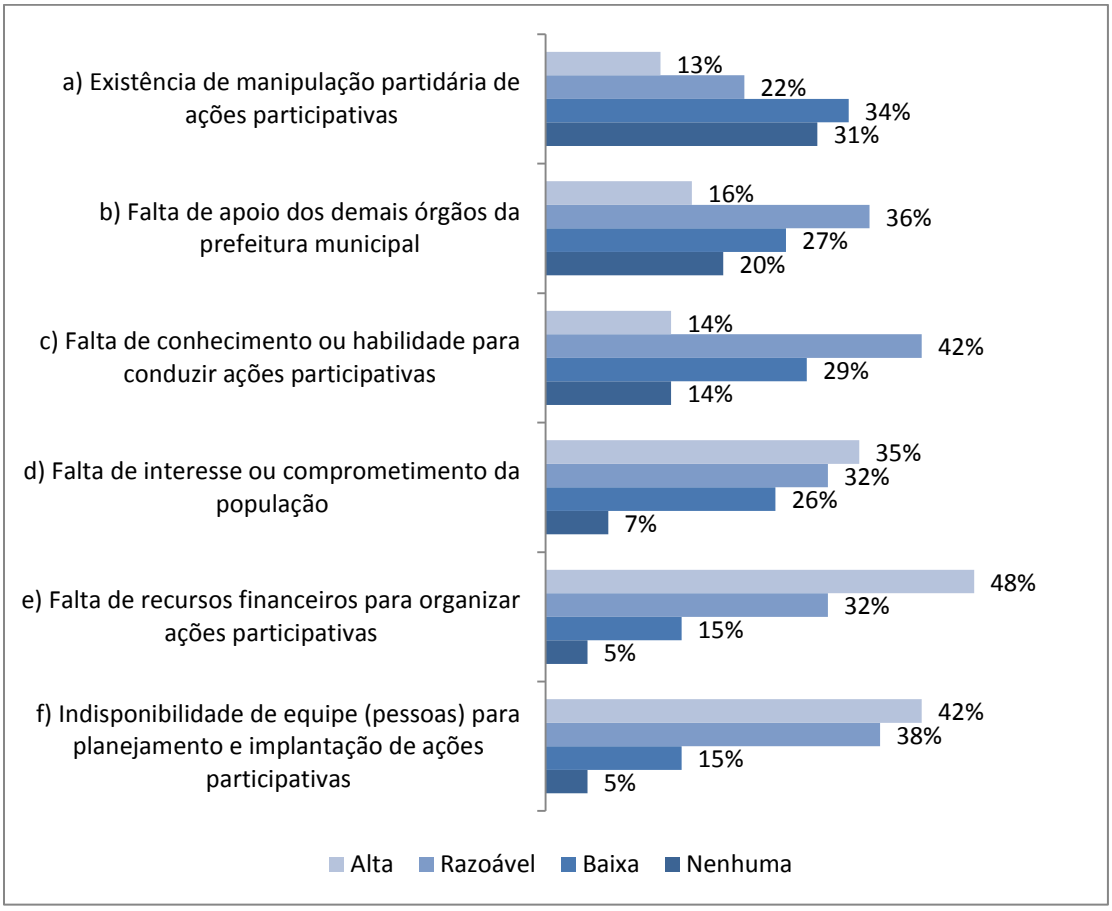
> A participação popular é muito diferente em cada região. Em algumas regiões se dá de maneira mais fácil. Aqui mobilizar pessoas para audiências, capacitações é muito difícil. Temos ainda um baixo interesse das pessoas nessas questões. Elas querem que o poder público resolva os problemas, mas não querem participar diretamente do processo.

> A participação limita-se à cobrança da população à administração pública em momentos de desastres. Entendem que o 'problema não é teu, mas que o município precisa resolver pra ti'.

> As pessoas pensam: “enquanto não me atinge, não tenho interesse”.
>
> A população ainda espera que o poder público solucione os problemas, apesar de alguns já sugerirem soluções e buscarem participar.
>
> A parte política também pesa muito. Às vezes a gente quer montar uma NUDEC, mas a parte política atrapalha naquele bairro. Em Santa Catarina, principalmente nos municípios com 10.000 habitantes, o prefeito não quer se envolver politicamente para não perder votos, é isso que acontece no município [...] é mais complicado o trabalho político que o trabalho preventivo.

Adicionalmente, quando os gestores são indicados a avaliar como ocorre a participação em seus municípios, apontam a falta de recursos e a indisponibilidade de equipe entre as dificuldades mais relevantes, como se vê no gráfico 20, seguinte:

Gráfico 20- Relevância das dificuldades no processo participativo



Fonte: elaboração da autora.

As entrevistas de aprofundamento, neste caso, demonstram que falta de recursos e indisponibilidade de equipe não são aspectos que influenciam apenas na promoção da participação social em si, mas configuram-se como desafios que os gestores de defesa civil enfrentam de maneira generalizada no desenvolvimento de toda sua rotina de trabalho. O acesso aos recursos, item de maior relevância apontado no questionário – entre 48% e 32% como de alta e razoável relevância, respectivamente – passa pelas três esferas de poder. Isto é, em geral os gestores municipais queixam-se de falta de recursos diretos do município (49% responderam não ter orçamento próprio para as atividades de proteção e defesa civil), além de dificuldade de acesso a recursos estaduais e principalmente federais, apontando ainda a burocracia como mais um complicador.

Nesse contexto, a reflexão sobre os desafios dos processos participativos para as ações de gestão de risco não poderá estar desvinculada de questões mais amplas e que, portanto, afetam toda a dinâmica da gestão pública. São os diversos interesses que orientam a destinação dos recursos, e a força política que os órgãos de proteção e defesa civil adquirem localmente para acessar as variadas fontes de financiamento tanto em âmbito local, como regional ou nacional. Mais uma vez, a fragilidade do atual SINPDEC ao não orientar com clareza a articulação das funções dos órgãos de defesa civil e suas atribuições dentro da administração pública, faz com que cada município encontre (ou não) sua própria forma de fortalecer a gestão local, o que não seria necessariamente ruim, se não os colocasse reféns dos interesses políticos e das mudanças administrativas a cada nova gestão.

As entrevistas puderam exemplificar de forma bastante clara a diversidade de entendimento que se tem sobre o que é um órgão de defesa civil em cada um dos municípios, a exemplo das discussões realizadas no primeiro capítulo desta dissertação. Ou seja, cada município trabalha com um modelo próprio de organização e administração local, como se vê em alguns trechos abaixo:

> Não é uma estrutura própria. Está vinculada ao gabinete, com uma coordenação cedida da Secretaria da Agricultura com acúmulo de função e mais um técnico que é estudante para apoio técnico.

> Não temos uma equipe de defesa civil, sou apenas eu [coordenador] que recebo apoio da secretária do prefeito.

> Nós nos enxergamos enquanto órgão e com possibilidade de independência, desvinculando a presidência da Defesa Civil do prefeito, que não é a figura mais adequada para tanto.

Dois municípios podem ser considerados como casos exemplares. Um deles caracteriza-se por centralizar as ações de proteção e defesa civil em seu próprio órgão, para o que recebe apoio político e financeiro do prefeito. Dotado de orçamento próprio, o órgão de gestão de risco possui um corpo funcional de agentes de defesa civil, mantém um sistema de monitoramento de cheias, realiza vistorias e pareceres técnicos com a equipe própria, e investe em ações de capacitação regularmente. O outro entende defesa civil como órgão de articulação, e também com apoio político do prefeito, atua diretamente no seu gabinete, demandando às diferentes secretarias os serviços necessários à gestão de risco no município. Dessa forma, por exemplo, as ações de participação estão articuladas à Secretaria de Assistência Social, e as medidas estruturais de prevenção articulam-se à Secretaria de Obras. A equipe de defesa civil é reduzida e não possui orçamento próprio. Em comum, portanto, os municípios possuem apenas o apoio político que os faz fortalecer a gestão de risco e consequentemente, a possibilidade de também investir em ações de participação.

Portanto, o que se quer sugerir é que o fortalecimento da participação social como instrumento de gestão de risco está intimamente ligado ao fortalecimento da própria gestão de risco, que ainda parece ser um desafio a ser superado em diversos municípios. Além disso, vale mais o peso político que se dá à proteção e defesa civil, do que necessariamente o modelo de gestão adotado, que poderia ter melhores condições de ser conquistado a partir de um Sistema Nacional mais bem estruturado. Nos demais relatos sobre como está estruturado o órgão de defesa civil, seja nas entrevistas de aprofundamento, seja nos comentários abertos dos questionários, a queixa dos gestores municipais é sempre a falta de valorização de sua função, muitas vezes condicionada a cargos de confiança e, portanto, sem unidade de planejamento de longo prazo.

> A Defesa Civil não tem recursos próprios, avalia a situação, recomenda a solução, mas não leva o mérito da execução, porque são outras secretarias que executam as ações.

> A parte teórica é linda, mas na prática não ajuda as defesas civis municipais agirem, pois é preciso se apoiar em muitos outros órgãos e leis para fazer alguma coisa.

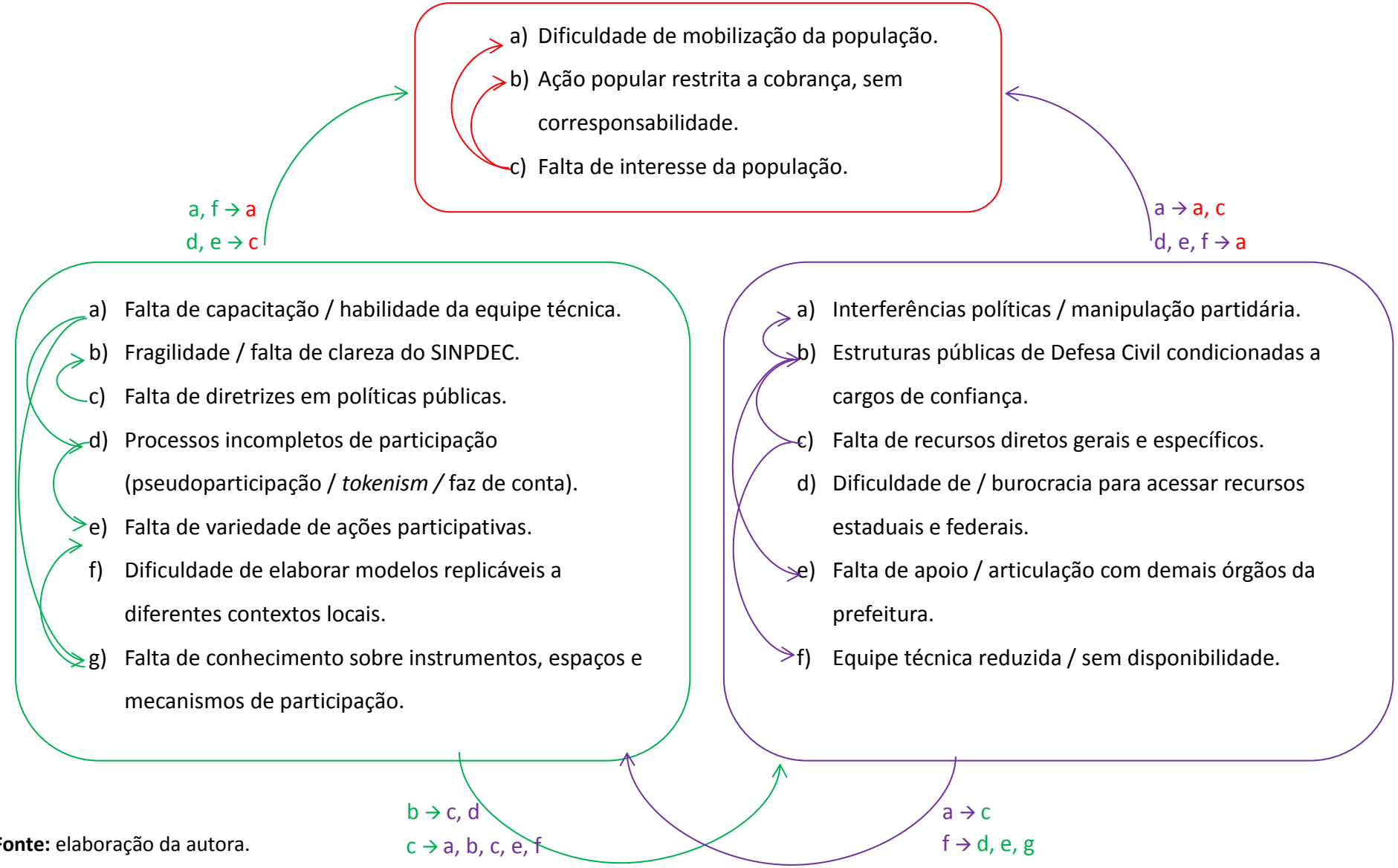
> Precisamos de políticas que tratem os cargos de defesa civil como efetivos e não comissionados.
>
> Muita coisa vem de cima para baixo e isso é errado, pois não dá conta da realidade do município. Seria preciso saber melhor sobre as necessidades da defesa civil local.

Toda essa análise dos dados coletados permite então esboçar um entrelaçamento de aspectos que dificultam a promoção e o fortalecimento da participação social junto às ações de gestão de risco, a demonstrar como é complexo o tema que aqui se problematiza. Assim, faz-se, na figura 9, um exercício de sintetizar em um mapa mental as principais dificuldades que os gestores municipais enfrentam para a promoção da participação social, e de que maneira um aspecto influencia o outro.

Para a construção do mapa mental foram considerados: 1) os aspectos apontados pelos gestores públicos, tendo como ponto de referência a população (quadro vermelho); 2) os aspectos apontados pelos gestores públicos, tendo como ponto de referência a própria administração pública, seja em âmbito local, ou mais amplo (quadro roxo); c) os aspectos identificados pela pesquisadora a partir do cruzamentos e análise dos dados coletados nas três etapas da pesquisa (quadro verde). As flechas, por sua vez indicam a relação de causa e consequência, quer internamente entre os itens dos quadros, ou nas relações entre itens de quadros diferentes, neste caso indicados por letras de origem (causas), flechas e letras de chegada (consequência).

Ao observar a figura percebe-se que a ampliação dos processos participativos – quer seja em qualidade, variedade ou frequência – não depende de uma solução única, e tampouco são de curto prazo. O primeiro passo, sim, está no reconhecimento da complexidade e dos pontos de alavancagem de mudanças. Tais pontos, como se vê, dependem de diferentes atores em diferentes níveis. Assim, trabalhar para o fortalecimento do SINPDEC e de políticas públicas é atuar ao mesmo tempo em soluções estratégicas e localmente, cada uma a seu tempo e dentro dos limites e atribuições das diferentes instâncias e instituições envolvidas.

Figura 9- Dificuldades e influências mútuas relacionadas à participação social



Fonte: elaboração da autora.

De outro lado, foi possível também identificar na pesquisa alguns aspectos que favorecem e facilitam a gestão do município para redução de risco de desastres, e consequentemente, com potencial de fortalecimento à participação. Entre eles, o principal está na relação de suporte e apoio que governo estadual estabeleceu de forma rotineira com os municípios. Vale registrar que todas as vezes que a Secretaria do Estado da Defesa Civil de Santa Catarina foi diretamente citada, as observações foram no sentido de destacar os subsídios que os municípios recebem no desenvolvimento de ações de preparação e resposta, muitas vezes como única fonte de investimento e suporte, em especial com o apoio dos coordenadores regionais de defesa civil. Com relação à participação, entretanto, não há relatos de que a defesa civil do estado tenha contribuição direta.

Nesse sentido, abre-se caminho para discutir o papel do órgão estadual de proteção e defesa civil como colaborador à qualificação dos processos participativos nos municípios, principalmente porque possui uma estrutura de articulação local consolidada por meio do modelo de coordenadorias regionais. Sugere-se que, no contexto de Santa Catarina, um dos caminhos possíveis ao fortalecimento da participação social para gestão de risco nos municípios esteja fundamentado no poder que o órgão estadual tem de orientar e estimular a gestão local. Assim, pelo conhecimento que se adquiriu sobre a realidade da gestão de risco nos municípios catarinenses, acredita-se que alguns direcionamentos possam ser esboçados no sentido de sugerir direções às iniciativas que favoreçam a promoção da participação social (objetivo específico f) pela Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina.

Inicia-se sugerindo o incentivo à ampliação do espaço, ainda restrito, que é ocupado pela sociedade civil na estrutura do SINPDEC de cada município. Isto é, enquanto em 94% dos municípios os órgãos públicos fazem parte formalmente do SINPDEC, os percentuais que correspondem à sociedade civil são mais reduzidos, a considerar as categorias previstas na Lei 12.608/12: associações de voluntários (40%), moradores de áreas de risco (35%) e ONGs (32%).

Outro espaço de participação que poderia ser estimulado encontra-se na elaboração dos instrumentos de gestão também previstos na Lei 12.608/12: mapeamentos de risco e planos de contingência. Os dados coletados com os questionários demonstram que os municípios mal possuem equipe técnica que dê conta de sua elaboração: 33% dos municípios não têm mapeamento de risco nem estão elaborando; índice de 47% para os

planos de contingência. Tampouco é comum, aos que os realizam, abrir espaço à participação de moradores de áreas de risco (23% nos mapeamentos e 22% nos planos de contingência) ou da população em geral (11% nos mapeamentos e 27% nos planos de contingência).

Promover o intercâmbio de boas práticas e divulgação dos instrumentos já desenvolvidos nos municípios é também uma possibilidade para estimular e promover a participação social. Entre os instrumentos, mecanismos e instâncias de participação identificados com a realização pesquisa, estão:

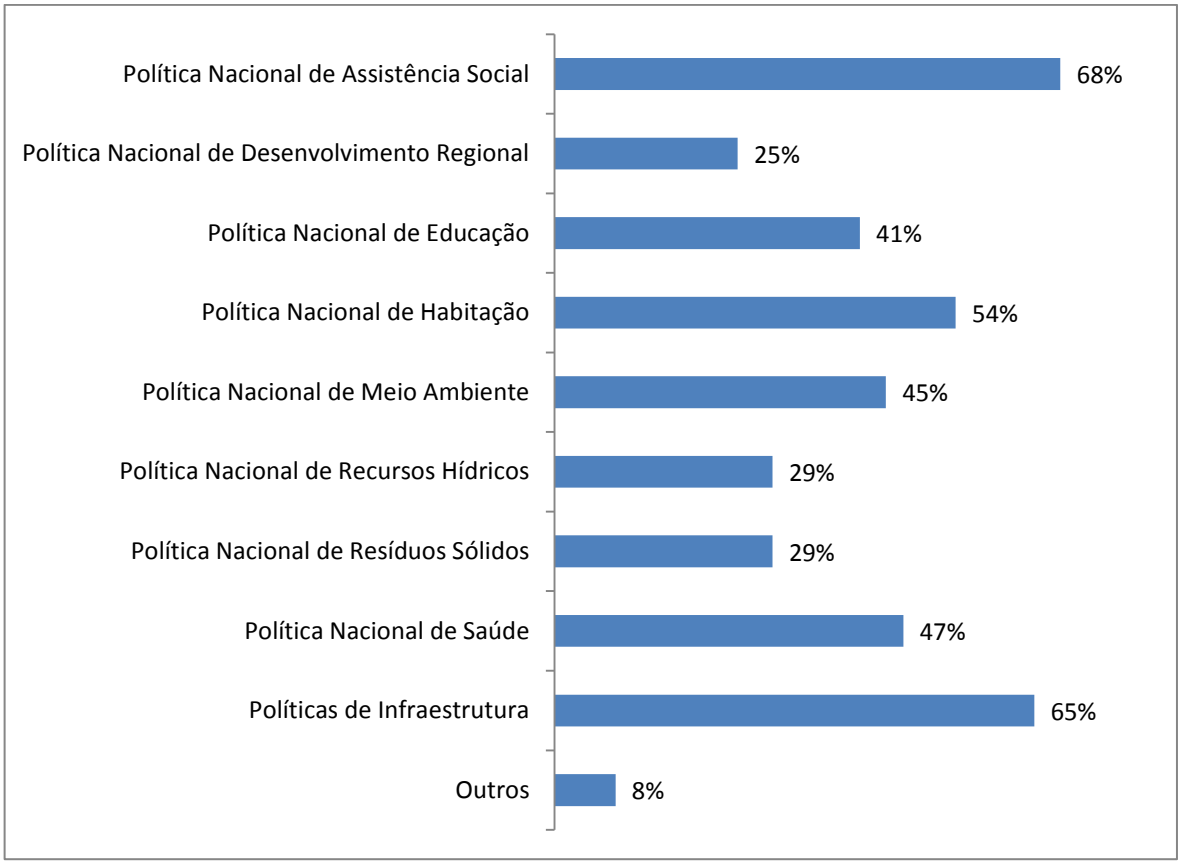
- Aproximação com a Câmara dos Vereadores
- Atividades em escolas
- Cadastro de celulares para envio de mensagens SMS para alerta
- Facebook, incluindo alertas
- Inclusão de atividades em dias comemorativos nos municípios
- Núcleo Comunitário de Proteção e Defesa Civil no Centro de Referência da Assistência Social (NudeCras)
- Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDEC)
- Orientação para evacuação de casa em casa
- Rádios, incluindo alertas
- Reuniões de Conselhos, Comissões e outros grupos de interesse
- Saída de campo com públicos diversos
- Simulados de emergência
- Visitas e pareceres de campo

Finalmente, de forma indireta à participação, mas não menos importante, seria interessante estimular as gestões públicas locais a conhecerem com mais detalhe as políticas públicas correlatas à gestão de risco, fazendo com que a atuação da defesa civil seja articulada às demais instâncias da administração pública municipal e na operacionalização de tais políticas. Nesse sentido, também as associações de municípios e, em âmbito estadual a FECAM, podem ter importante colaboração na multiplicação de conhecimento.

O que se viu na pesquisa foi uma articulação ainda pouco inerente à rotina dos gestores (gráfico 18), com destaque positivo à Política de Assistência Social, que se articula à defesa civil em 68% dos municípios, e às políticas de Infraestrutura, em 65% deles. Ambas,

entretanto, têm uma ligação muito estreita com as ações de resposta a desastres. Por outro lado, muitas das demais políticas estão focadas diretamente no planejamento do território, orientam-se a uma abordagem participativa e podem ser mais direcionadas aos aspectos preventivos, favorecendo, portanto, a redução de risco de desastres de forma integrada.

Gráfico 21- Políticas Públicas efetivamente articuladas na gestão municipal



Fonte: elaboração da autora.

Com relação aos aspectos conceituais de gestão de risco e da própria Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, tem-se a percepção de que seria necessário consolidar os pressupostos para a organização de um sistema nacional mais fortalecido, orientando-se, por exemplo, pelos sistemas da saúde e da assistência social, a guardar obviamente as proporções de construção histórica e demanda entre cada um deles; de tal maneira que possa se refletir nos municípios a ampliação de poder e força política dos órgãos de proteção

e defesa civil. Ademais, seria importante que as políticas públicas correlatas à gestão de risco estivessem mais bem divulgadas, claras e acessíveis aos municípios, no sentido de orientar suas ações e facilitar o acesso aos recursos que muitas vezes deixam de ser aplicados pelo governo federal por falta de devida articulação. No que diz respeito à participação social, os desafios de fato estão associados às dificuldades de mobilização, à disputa de interesses, ao acesso das populações vulneráveis aos espaços de poder decisório, à complexidade de criar e manter espaços de diálogos, à inviabilidade de produzir modelos que se repliquem sem adequações às realidades locais, à dificuldade de aprofundar a essência dos espaços, ultrapassando o *faz de conta* da pseudoparticipação, e para tudo isso a necessidade de profissionais que possuam formação e capacitação adequada para superar as dificuldades. Não obstante, mantém-se relevante o alerta de Dagnino (2002) sobre expectativas e limites factíveis para avaliação dos processos participativos, de maneira que seja possível pensar em proposições de ampliação e fortalecimento dos mesmos.

Por fim, com o objetivo de sumarizar e sintetizar os resultados obtidos na pesquisa apresenta-se, a seguir, o quadro de análise comentado.

Quadro 12- Quadro de análise comentado

Itens de análise	Critérios de análise comentados
Considerações sobre prática e diretrizes de participação social	✓ Na visão dos gestores públicos a participação pode ser uma ferramenta importante para a gestão de risco, definida principalmente como: repasse de informação, divisão de responsabilidades, integração da população aos processos decisórios, neutralidade na mobilização, reflexão sobre a realidade. ✓ Embora as políticas públicas e atos legais analisados indiquem poucos instrumentos de promoção da participação social, a prática dos gestores equivale ao que os documentos orientam, não obstante a lacuna entre discurso e prática em ambos os casos.

Continuação:

Itens de análise	Critérios de análise comentados
Instrumentos, mecanismos e instâncias de participação	✓ Previstos nas políticas públicas: audiências ou consultas públicas, comissões, conselhos, fóruns, inserção do tema no currículo escolar, notificações, orçamento participativo, ouvidorias, referendo ou plebiscito, voluntariado. ✓ Mais utilizados pelos gestores públicos: aproximação com a Câmara dos Vereadores, atividades em escolas, cadastro de celulares para envio de mensagens SMS para alerta, conferências nacionais, disseminação de informações, Facebook, incluindo alertas, inclusão de atividades em dias comemorativos nos municípios, NUDEC, NudeCras, orientação para evacuação de casa em casa, pareceres de campo, rádios, incluindo alertas, reuniões de conselhos, comissões e outros grupos de interesse, saída de campo com públicos diversos, simulados de emergência, visitas às residências.
Tipos de públicos	✓ Tipos de públicos previstos nas diretrizes de políticas públicas: moradores de áreas de risco, população em geral (comunidade não organizada), associações e organizações não governamentais (comunidade organizada), iniciativa privada, entidades de classe. ✓ Tipos de públicos mais trabalhados pelos gestores municipais: moradores de áreas de risco, população em geral (comunidade não organizada), associações e organizações não governamentais (comunidade organizada), estudantes, lideranças comunitárias.
Avaliação dos gestores sobre as ações de participação (dados quantitativos)	✓ Qualidade: razoável e baixa, para 51% e 29% dos municípios, respectivamente. ✓ Variedade: razoável e baixa, para 47% e 41% dos municípios, respectivamente. ✓ Frequência: razoável e baixa, para 36% e 51% dos municípios, respectivamente.

Avaliação dos gestores sobre as ações de participação (dados qualitativos)	✓ Principais benefícios: autoproteção da população, ampliação do seu conhecimento, atuação conjunta, fornecimento de informações sobre a realidade local, integração aos processos decisórios, agilidade e eficiência nas ações de resposta a desastres, aproximação, confiança e sentimento de pertencimento. ✓ Principais dificuldades: interferência política, cultura da não participação e forte apelo à cobrança, dificuldade de acesso a recursos e burocracia quando disponíveis, falta de continuidade das ações, ocorrência de assistencialismo, limitação de equipe, falta de compreensão do que é defesa civil.

Fonte: elaboração da autora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluir a pesquisa e a análise dos resultados fica claro o quão importante são os estudos científicos que permitem validar ou reavaliar as convicções a que as experiências cotidianas nos induzem a chegar. Nesse sentido, muitas das motivações profissionais e pessoais que deram início a esta pesquisa têm, ao final, suas condições revigoradas; e outras tantas, novas perspectivas. A maior delas, de trabalhar para ampliar os espaços de participação social para a redução de riscos de desastres, transforma-se ao final desta dissertação de mestrado em um compromisso que a autora assume agradecidamente. Assumir esse compromisso significa também compreendê-lo a partir do recorte da investigação e, sobretudo, não cessar os caminhos de aprendizagem e reconhecimento da realidade – sempre dinâmica – em que se está inserida.

Foi dessa forma que a pesquisa permitiu reforçar a ideia de que a participação social praticada pelos gestores municipais de proteção e defesa civil de Santa Catarina é ainda bastante limitada. Ao mesmo tempo, porém, foi possível enxergar inúmeras possibilidades de ampliação e fortalecimento à participação que antes não se visualizavam com tanta clareza.

Nesse sentido, as considerações finais do trabalho apresentam três perspectivas sobre o tema da pesquisa. Primeiro, faz-se o exercício de pensar o que sejam os precedentes à participação social, construções históricas que devem ser consideradas para compreender seu processo e cumprir com a tentativa de atuar com mais efetividade. Em seguida, a proposta é refletir sobre aspectos condicionantes à participação, de maneira que se possa construir espaços de diálogo e partilha de poder que fujam às características de manipulação ou faz de conta. E por último, propõem-se sugestões do que sejam instrumentos potenciais à participação para gestão de risco, sem esquecer-se de que, por definição, a construção é coletiva e local.

Sobre os precedentes à participação social julga-se importante dizer que, além de toda a discussão teórica já referenciada, percebe-se que a história de lutas e conquistas por espaços democráticos impôs uma pressão ao reconhecimento do que sejam os espaços de participação, tornando-os excessivamente institucionalizados. Sem questionar a legitimidade de impor pressão institucional para que a participação de fato ocorra, talvez seria o momento de ampliar a visão e também considerar como participação espaços cotidianos,

pouco formais, quase irrelevantes isoladamente, mas que somados e considerados dentro de um processo contínuo, têm potencial de efetivar uma cultura de participação.

Além disso, é válido também observar o processo histórico em que os órgãos de proteção e defesa civil se formaram no Brasil. Originalmente o serviço de defesa civil é militar, e exclusivamente assim permaneceu por muito tempo, conferindo o aspecto de prestação de serviço e não de gestão democrática. Hoje, principalmente em âmbito municipal há uma crescente mudança nessa formação, e muitos profissionais que atuam na administração pública já possuem o discurso de abertura à participação, favorecendo a operacionalização de dinâmicas de acompanhamento, concordância, compreensão e apropriação das políticas públicas postas em prática.

Por fim, é também preciso considerar que quando se fala em participação, por herança histórica, fala-se em disputa de poder. Mais uma vez, seria preciso enfatizar processos que favoreçam a partilha do poder, em detrimento de disputas entre interesses particulares. Este é o desafio. Trata-se aqui, não somente do poder político ou econômico, mas em igual medida do poder do conhecimento, a colocar saberes técnicos e comunitários para serem compartilhados e não disputados. Nessa direção, não só a sociedade civil necessita qualificar-se, como também gestores e técnicos precisam ser capacitados para levar o conhecimento popular e tradicional à tomada de decisão.

Em relação aos aspectos condicionantes da participação, trata-se de reforçar o que a revisão teórica e temática já abordou. Ou seja, não há participação social efetiva se os processos não forem pensados de forma estratégica, com perspectiva de longo prazo em ações continuadas e adequadas à realidade local. Considera-se ainda a relevância de inserir ações que possam fazer parte do cotidiano dos indivíduos sem que sobrecarregue suas atividades de rotina. Assim, sugere-se que, ao se propor criar espaços de diálogo para a promoção da participação, os seguintes aspectos sejam considerados:

- Variedade e frequência – processos de participação efetivam-se pela somatória de ações de curto, médio e longo prazo, que incluam abordagens informativas, consultivas, deliberativas, de controle e de partilha de poder.
- Espaços formais e informais – vinculado à condição de variedade e frequência, um processo efetivo de participação é fortalecido a partir da multiplicação de espaços informais, consolidados pelos espaços formais de diálogo.

- Garantia de diálogo – todos os que integram processos de partilha de poder devem ter a mesma oportunidade de manifestar-se.
- Transparência – os processos de participação são necessariamente públicos e, portanto, devem garantir o acesso à informação incondicionalmente.
- Adequação à realidade local – não é possível criar modelos de participação, mas apenas referências e boas práticas.
- Qualificação profissional – sempre que possível, os espaços de diálogo e os processos de participação devem ser orientados por profissionais capacitados.

Portanto, ao considerar as ponderações sobre precedentes e aspectos condicionantes à participação, percebe-se que a maior barreira pode não ser a criação de instrumentos em si, mas a capacidade de mobilizar a sociedade civil e manter contínuas as ações de participação, por isso a orientação ao gestor municipal de defesa civil é tão importante. É também nesse sentido, que o material de devolutiva da pesquisa será elaborado, na tentativa de propor mecanismos, instâncias e instrumentos de participação, que possam ser adaptados e replicados localmente. O esboço do conteúdo da devolutiva consta no anexo 5, e baseia-se em pressupostos de comunicação comunitária aplicados à gestão de risco de desastres, sugerindo instrumentos como:

- Utilização de veículos de comunicação (internet, TV e rádio)
- Abertura de canais de comunicação (ouvidoria, atendimento pessoal, etc.)
- Fomento à organização comunitária (associações de moradores, clubes de mães, grupos de idosos, escoteiros, etc.)
- Instrumentos de gestão de risco (plano de contingência, mapeamentos, simulados, etc.)
- Espaços formais (audiências púbicas, consultas públicas, orçamento participativo, etc.)
- Programas institucionais (escolas, empresas, datas comemorativas, etc.)

É preciso dizer que a principal contribuição da comunicação comunitária para a participação é a de demonstrar a importância da identificação dos espaços de diálogo que já estejam implantados em âmbito local, para então planejar o seu uso. É preciso reforçar a importância da profissionalização para conduzir processos de participação ou orientá-los, e

nesse sentido está também a Comunicação de Risco. É preciso amadurecer a concepção de participação, pensando como uma soma de pequeninas ações, sem a preocupação de demonstrá-la em grandes eventos. “Quando canais de participação existentes não são suficientes, a população inventa outros”. (PERUZZO, 1998, p. 65). É preciso acolher e validar essa criação. Abarquez e Murshed (2004) afirmam que a Comunicação de Risco é um processo político e, nesse sentido, está a relevância de aplicá-la na capacitação dos gestores públicos ainda pouco familiarizados com a condução de processos participativos e de partilha de poder.

O que se verifica, portanto, é um cenário em que a gestão de risco, e principalmente seus órgãos de proteção e defesa civil, progrediram e ainda progridem em estrutura e doutrina com a atualização e revisão – ainda em curso – dos aspectos legais e de políticas públicas que orientam o atual Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e suas ações correlatas. Não obstante todas as conquistas efetivadas, não se pode perder de vista os desafios que ainda se impõem a esse processo, em especial a operacionalização do que se constrói ideologicamente neste momento.

Assim, de maneira bastante abrangente, acredita-se que esta dissertação contribui também para provocar a ampliação da discussão do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil em âmbito federal. É preciso incentivar que os órgãos gestores nacionais estejam abertos à participação para discussão do SINPDEC e que se utilizem das produções acadêmicas para suas construções técnicas.

Portanto, em que pese a necessidade de ainda fortalecer os mecanismos de participação social, e de forma mais abrangente toda a gestão de risco no Brasil, espera-se que esta dissertação possa motivar novas e continuadas pesquisas na área. Vê-se, por exemplo, a necessidade de ampliar a abordagem da análise da articulação das políticas públicas, dentro de uma visão sistêmica; bem como da dedicação aprofundada a discutir conceitos, sem os quais pesquisadores e técnicos permanecerão esbarrando em contradições e incoerências.

Nesse sentido, sabe-se também que desta dissertação é possível ainda trabalhar mais resultados, amadurecer as reflexões, explorar com mais minúcia os dados coletados. Se os tempos da academia exigem a conclusão da dissertação, é possível ainda prolongá-lo com publicações futuras e também aproveitar os tempos da prática profissional para depurar os resultados obtidos em ações mais efetivamente técnicas e de campo.

Será possível, por exemplo, aprofundar os estudos sobre as dificuldades de sistematização de políticas públicas e dos árduos caminhos que sua operacionalização passa até chegar à gestão municipal. Ou ainda explorar as dificuldades por que os gestores municipais de proteção e defesa civil, a partir dos dados coletados nos questionários e entrevistas, para desenvolver uma cultura de participação. A tarefa de apontar as lacunas, entretanto, jamais deverá ser percebida como desvalorização das conquistas já solidificadas, trata-se tão somente, da tentativa de buscar um olhar futuro com foco em novas e incessantes conquistas.

REFERÊNCIAS

ABARQUEZ, Imelda e MURSHED, Zubair. **Community-based disaster risk management**: field practitioners' handbook. Tailândia: ADPC, 2004. Acesso em abril de 2014. Disponível em: http://www.adpc.net/pdr-sea/publications/12handbk.pdf

ALVES, A; SANTOS, J; CARTAGENA, S. **Capacitação básica em defesa civil**: livro texto para educação a distância. CEPED UFSC, 2011.

ARNSTEIN, Sherry R. **A Ladder of Citizen Participation**. JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224. Acesso em 20.08.2013. Disponível em: http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html

BECK, Ulrich. **A new cosmopolitanism is in the air.** Signandsight.com, 2007. Acesso em maio de 2010. Disponível em: www.signandsight.com/features/1603.html

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BELL, Judith. **Como realizar um projeto de investigação**. Lisboa: Gradiva, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 4 de fevereiro de 2010. Brasília: Senado Federal, 2013a. Acesso em abril de 2013. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Brasília: página do Planalto, 2014a. Acesso em novembro de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm

BRASIL. **Legislação vigente**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2013b.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.** Brasília: página do Planalto, 2012a. Acesso em abril de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política nacional de desenvolvimento urbano.** Cadernos MCidades. Brasília: 2004a.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política nacional de habitação.** Cadernos MCidades. Brasília: 2004b.

BRASIL. **Pedido de informações à assessoria de imprensa do Ministério da Integração Nacional.** Florianópolis, 2014b.

BRASIL. **Plano nacional de gestão de riscos e resposta a desastres naturais:** 2012-2014. Brasília: página do PAC, 2012b. Acesso em outubro de 2013. Disponível em: http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/d0d2a5b6f24df2fea75e7f5401c70e0d.pdf

BRASIL. **Política nacional de defesa civil.** Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2007. Acesso em agosto de 2009. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=6aa2e891-98f6-48a6-8f47-147552c57f94&groupId=10157

BRASIL. **Portal da Legislação do Governo Federal**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2013c. Acesso em outubro de 2013. Disponível em: www4.planalto.gov.br/legislacao

BRASIL. **PPA 2012-2015**: Políticas de infraestrutura. Brasília, 2011.

CALVINO, Italo. **As cidades invisíveis**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CAMPOS ARENAS, Agustín. **Métodos mixtos de investigación**: integración de la investigación cuantitativa y la investigación cualitativa. Bogotá: Editorial Magisterio, 2009. 132 p.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013. 152 p.

CEPED UFSC. **Atlas brasileiro de desastres naturais**. Florianópolis, 2012.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3.ed. Porto Alegre: Atmed, 2010. 296 p.

CRESWELL, John W. e CLARK, Vicki L. Plano. **Pesquisa de métodos mistos**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2013. 288 p.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. In: **Revista Política e Sociedade**. n.5, Florianópolis: outubro de 2004. Acesso em junho de 2014. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp. 279-301.

DIAS, Maria Assunção F. Silva (Ed.). **As chuvas de novembro de 2008 em Santa Catarina:** um estudo de caso visando melhoria do monitoramento e da previsão de eventos extremos. INPE/CPTEC: Cachoeira Paulista, 2009. Acesso em outubro de 2014. Disponível em: http://www.ciram.com.br/ciram_arquivos/arquivos/gtc/downloads/NotaTecnica_SC.pdf

FLICK, Uwe. **Introdução à metodologia da pesquisa**: um guia para iniciantes. Porto Alegre: Penso, 201.

FREITAS, Mário. Participation and the construction of sustainable societies: from rhetorical and passive participation to emancipative democratic dynamics. In: MENDONÇA, Angela; CUNHA, Ana e CHAKRABARTI, Ranjan. **Natural resources, sustainability and humanity: a comprehensive view.** Springer: 2012

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**. Nº 21. Junho de 2000. Acesso em agosto de 2013. Disponível em: http://migre.me/fSK39

HENRIQUES, Márcio Simeone (org.) **Comunicação e estratégias de mobilização social**. Belo Horizonte: Gênesis, 2002.

IBGE. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Perfil dos municípios brasileiros 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Acesso em outubro de 2012. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/default.shtm

IBGE. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Perfil dos municípios brasileiros 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Acesso em outubro de 2014. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/

JARA, Felipe Hevia de la. A institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina. In: **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006. pp. 343-368.

LAVELL, Allan. **La gestión local del riesgo**: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica. CEPREDENAC – PNUD, 2003. Acesso em agosto de 2013. Disponível em: http://www.desenredando.org/public/libros/2006/ges_loc_riesg/gestion_riesgo_espanol.pdf

LAVELL, Allan. **Relationships between local and community disaster risk management and poverty reduction**. Preventionweb, 2008. Acesso em agosto de 2013. Disponível em: http://migre.me/fSCMl

MACEDO, Eduardo. Lei dos Desastres. **Revista Emergência**, Porto Alegre, Edição 38, mai.2012.

MAIA, Ricardo Manoel Fontes. **Percepção de risco**: diferenças e semelhanças entre um cortador de relva e um pombo. Universidade de Lisboa: 2010. Acesso em novembro de 2014. Disponível em: http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/2444/1/ulfp035811_tm.pdf

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. O princípio ético do bem comum e a concepção jurídica do interesse público. **Revista Jurídica Virtual**. vol. 2, n. 13, junho/2000. Brasília. Acesso em maio de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_13/princ-etico.htm

MICHELAT, Guy. Sobre a utilização da entrevista não-diretiva em sociologia. pp. 191-211. In: **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária.** São Paulo: Editora Polis, 1987.

OXFAM International. **The right to survive**: the humanitarian challenge for the twenty-first century. Inglaterra, 2009. Acesso em setembro de 2011. Disponível em: http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/right-to-survive-report.pdf

PERUZZO, Cecília Maria Krohling. **Comunicação nos movimentos populares**: a participação na construção da cidadania. Petrópolis: Vozes, 1998.

ROBSON, Colin. **Real world research**: a resource for Social Scientist and practitioner-Researchers. Massachusetts. 1993.

ROLNIK, Raquel. **A lógica da desordem.** Le Monde Diplomatic Brasil, 2008. Acesso em maio de 2013. Disponível em: http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=220

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SLOCIV et all. Rating the risks. **Environment: Science and Policy for Sustainable Development.** vol.21, nº3, p.14-39. 1979. Acesso em agosto de 2014. Disponível em: http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00139157.1979.9933091#preview

SLOVIC, Paul; WEBER, Elke E. **Perception of risk posed by extreme events**. Columbia University, 2002. Acesso em agosto de 2014. Disponível em: https://www0.gsb.columbia.edu/mygsb/faculty/research/pubfiles/5461/perception%20of%20risk.pdf

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, pp. 20-45. Acesso em março de 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. AATR-BA, 2002. Acesso em agosto de 2013. Disponível em: http://migre.me/fSJd2

THIOLLENT, Michel. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária.** São Paulo: Editora Polis, 1987.

TWIGG, John. **Guidance notes on participation and accountability**. 2001. Acesso em agosto de 2013. Disponível em: http://migre.me/fSCH9

UNISDR. **O desastre sob o enfoque de novas lentes**: para cada efeito, uma causa. São Paulo: CARE Brasil, 2012. Acesso em julho de 2012. Disponível em: http://www.ceped.ufsc.br/sites/default/files/projetos/guia.pdf

VEAL, Anthony J. **Metodologia de pesquisa em lazer e turismo**. São Paulo: Aleph, 2011.

VENDRUSCOLO, Simone. **Interfaces entre a Política Nacional de Recursos Hídricos e a Política Nacional de Defesa Civil, com relação aos Desastres Hidrológicos**. Dissertação de Mestrado – PPGEA/UFSC. Florianópolis, 2007. Santa Catarina. Página de internet oficial do Programa Pacto por Santa Catarina. Acesso em abril de 2014. Disponível em: http://www.pactoporsc.sc.gov.br/index.php

ZANIRATO, Silvia Helena. Os riscos: paradoxos das sociedades ocidentais contemporâneas. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, nº 86, pp. 221-229, 2007. Acesso em outubro de 2014. Disponível em: http://www.agbsaopaulo.org.br/sites/agbsaopaulo/files/BPG_86_Forma%C3%A7%C3%A3o_do_Professor.pdf

ANEXO 1. QUESTIONÁRIO

Questionário - Participação da popupação e gestão de risco e de desastres

Caro(a) Senhor(a),

Este questionário faz parte de uma pesquisa de mestrado. Nosso objetivo é conhecer o cenário da Proteção e Defesa Civil em Santa Catarina e jamais avaliar ou julgar suas ações. Garantimos o sigilo das respostas e por isso não é preciso identificar-se com seu nome.

Para responder a este questionário considere as seguintes orientações:

a) Registre sua opinião e a realidade do município em que atua.

b) Note que algumas questões admitem uma única resposta. Outras podem receber mais de uma opção. Isso será claramente indicado em cada caso. Por favor, siga as instruções dadas.

d) Ao final do questionário há mais informações sobre a pesquisa a que este instrumento se integra.

* Required

1. Qual sua opinião sobre a importância da participação da população para a Proteção e Defesa Civil? *
(assinale um única opção)

	Sem importância	Pouco importante	Importante	Muito importante	Indiferente
	○	○	○	○	○

2. Por favor, justifique sua resposta, e defina o que é participação em sua opinião. *

3. Quais grupos ou instituições, listados abaixo, integram - de fato - o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil em seu município? *
(assinale quantas opções desejar)

- ☐ Associações de voluntários.
- ☐ Clubes de serviços (ex. Escoteiros, Lions, Rotary, etc.).
- ☐ Entidades de classe (ex. CREA, OAB, etc.).
- ☐ Entidades privadas (ex. Empresas, Federação de Indústria e Comérico, etc.).
- ☐ Entidades públicas
- ☐ Moradores de áreas de risco.
- ☐ Organizações não governamentais.
- ☐ Other:

4. Quais políticas públicas, listadas abaixo, estão efetivamente articuladas à Proteção e Defesa Civil em seu município? *
(assinale em quantas opções desejar)

- ☐ Política Nacional de Assistência Social (ex. SUAS)
- ☐ Política Nacional de Desenvolvimento Regional.
- ☐ Política Nacional de Educação (ex. currículos escolares, educação ambiental).
- ☐ Política Nacional de Habitação (ex. sistema nacional de habitação de interesse social).
- ☐ Política Nacional de Meio Ambiente.
- ☐ Política Nacional de Recursos Hídricos (ex. comitê de bacia hidrográfica).
- ☐ Política Nacional de Resíduos Sólidos.
- ☐ Política Nacional de Saúde (ex. PSF, SUS).
- ☐ Políticas de Infraestrutura (ex. mobilidade urbana, saneamento básico, energia elétrica, etc.)
- ☐ Other:

5. Quais instrumentos de incentivo à participação pública, listados abaixo, são ou já foram utilizados em seu município para Proteção e Defesa Civil? *
(assinale quantas opções desejar)

- ☐ Comissões, Fóruns e Conselhos.
- ☐ Consultas e audiências públicas.
- ☐ Disseminação de informações (cartilha, TV, rádio, jornal, diário oficial, site, rede social, etc.).
- ☐ Formação continuada (moradores, voluntários, bombeiros mirins, etc.).
- ☐ Iniciativa popular de projetos de lei, planos, programas e/ou projetos.
- ☐ NUDECs.
- ☐ Oficinas, debates e outras atividades educativas em grupos, sem periodicidade definida.
- ☐ Orçamento participativo / Gestão orçamentária participativa.
- ☐ Ouvidorias.
- ☐ Participação nas etapas municipais de Conferências Nacionais.
- ☐ Programa de voluntariado.
- ☐ Reuniões comunitárias com periodicidade definida (em escolas, associações, igrejas, etc.).
- ☐ Seminários, simpósios e outras atividades expositivas.
- ☐ Simulados.
- ☐ Visitas da equipe da Prefeitura / Proteção e Defesa Civil a moradores de áreas de risco.
- ☐ Other:

6. Entre as opções selecionadas na questão 5, indique as duas que ocorrem com maior frequência em seu município: *

7. Seu município possui Mapeamento de Áreas de Risco? *
(assinale uma única opção)

- ○ Sim.
- ○ Está em elaboração.
- ○ Não. (pule a próxima questão).

8. O Mapeamento de Áreas de Risco em seu município foi elaborado (ou está sendo) com a participação de quais grupos?
(assinale quantas opções desejar)

- ☐ Empresas / Universidades / Consultores contratados.
- ☐ Equipe social do município (saúde, assistência social, psicologia, etc.).
- ☐ Equipe técnica do município (proteção e defesa civil, obras, infraestrutura, etc.).
- ☐ Governo Federal.
- ☐ Moradores de áreas de risco.
- ☐ População em geral.
- ☐ Other: [ ]

9. Seu município possui Plano de Contingência? *
(assinale uma única opção)

- ○ Sim.
- ○ Está em elaboração.
- ○ Não. (pule a próxima questão).

10. O Plano de Contingência em seu município foi elaborado (ou está sendo) com a participação de quais grupos?
(assinale quantas opções desejar)

- ☐ Empresas / Universidades / Consultores contratados.
- ☐ Equipe social do município (saúde, assistência social, psicologia, etc.).
- ☐ Equipe técnica do município (proteção e defesa civil, obras, infraestrutura, etc.).
- ☐ Governo Federal.
- ☐ Moradores de áreas de risco.
- ☐ População em geral.
- ☐ Other: [ ]

11. Como ocorre a alocação de recursos para a Proteção e Defesa Civil em seu município? *
(assinale uma única opção) *** PPA - Plano Plurianual | LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias | LOA - Lei Orçamentária Anual ***

- ○ Não existe previsão orçamentária específica à Proteção e Defesa Civil no PPA, LDO ou LOA (pule a próxima questão)
- ○ Existe previsão orçamentária para a Proteção e Defesa Civil no PPA, LDO ou LOA, e os recursos são limitados a ações estruturais.
- ○ Existe previsão orçamentária para a Proteção e Defesa Civil no PPA, LDO ou LOA, e os recursos podem ser aplicados em ações de participação pública.

12. No caso em que haja alocação de recursos para Proteção e Defesa Civil no PPA, LDO ou LOA, a população participa do planejamento de aplicação de recursos?
(assinale uma única opção)

- ○ Sim.
- ○ Não. (pule a próxima questão).

13. No caso em que haja participação no planejamento de aplicação de recursos, como ocorre essa participação?
(assinale quantas opções desejar)

- ☐ Audiências públicas.
- ☐ Reuniões comunitárias.
- ☐ Orçamento participativo.
- ☐ Other: [ ]

14. Utilize a escala abaixo para avaliar as ações participativas em termos de Proteção e Defesa Civil em seu município, quanto: *

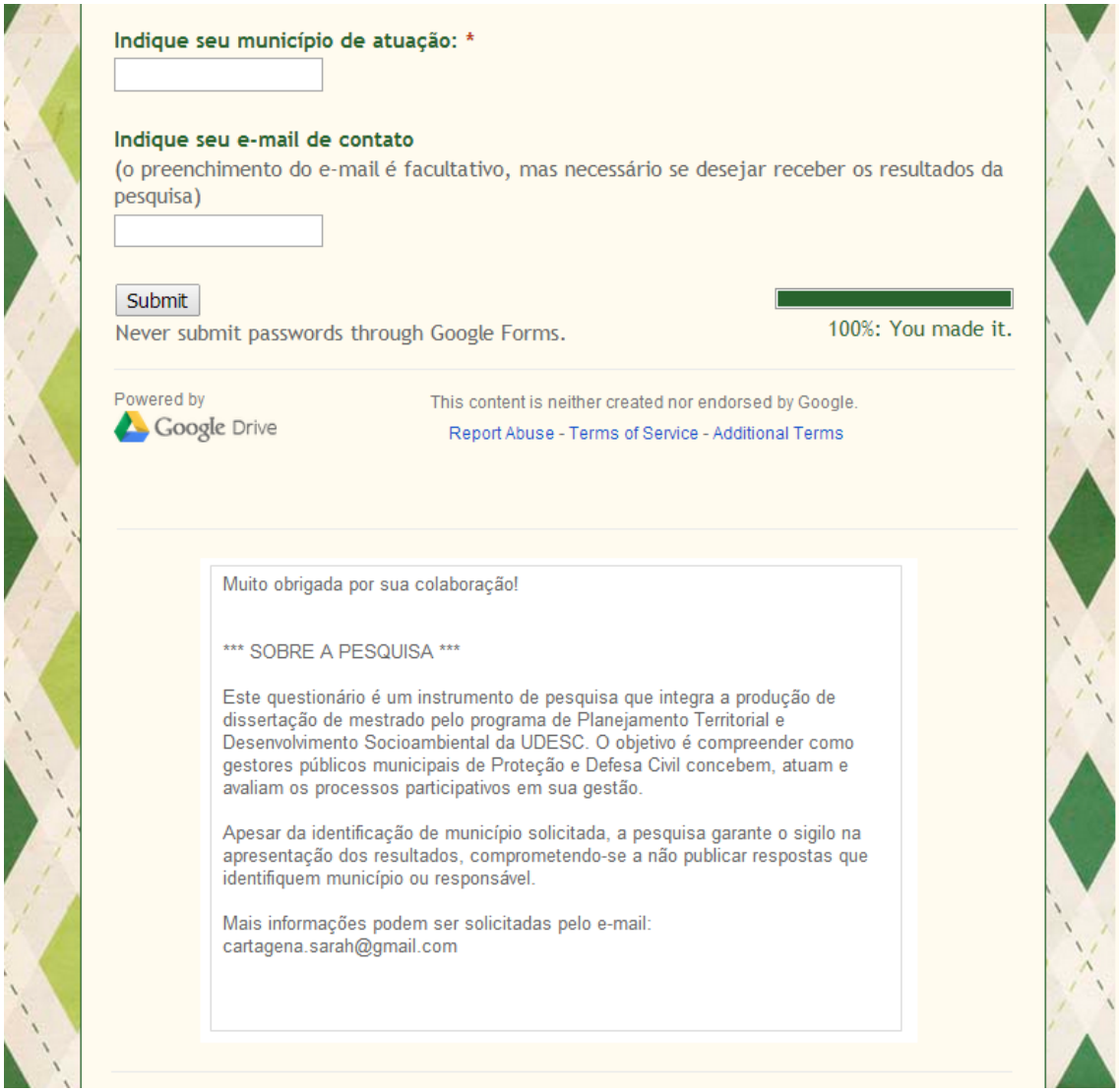
	Nenhuma	Baixa	Razoável	Alta
A qualidade das ações	○	○	○	○
A variedade das ações	○	○	○	○
A frequência das ações	○	○	○	○

15. Muitas vezes há dificuldades no processo participativo. Por favor, avalie a relevância de cada uma das dificuldades abaixo listadas, em termos das ações participativas de Proteção e Defesa Civil em seu município: *

	Nenhuma	Baixa	Razoável	Alta
Existência de manipulação partidária de ações participativas.	○	○	○	○
Falta de apoio dos demais órgãos da prefeitura municipal.	○	○	○	○
Falta de conhecimento ou habilidade para conduzir ações participativas.	○	○	○	○
Falta de interesse ou comprometimento da população.	○	○	○	○
Falta de recursos financeiros organizar ações participativas.	○	○	○	○
Indisponibilidade de equipe (pessoas) para planejamento e implantação de ações participativas.	○	○	○	○

16. Qual o principal benefício que o gestor municipal de Proteção e Defesa Civil pode obter ao realizar ações de participação com a população?

17. Utilize o espaço abaixo para comentar sobre outros pontos positivos e negativos dos processos participativos para Proteção e Defesa Civil em seu município e/ou outras observações que considere pertinentes.



Indique seu município de atuação: *

Indique seu e-mail de contato

(o preenchimento do e-mail é facultativo, mas necessário se desejar receber os resultados da pesquisa)

Submit

Never submit passwords through Google Forms.

100%: You made it.

Powered by Google Drive

This content is neither created nor endorsed by Google.

Report Abuse - Terms of Service - Additional Terms

Muito obrigada por sua colaboração!

*** SOBRE A PESQUISA ***

Este questionário é um instrumento de pesquisa que integra a produção de dissertação de mestrado pelo programa de Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental da UDESC. O objetivo é compreender como gestores públicos municipais de Proteção e Defesa Civil concebem, atuam e avaliam os processos participativos em sua gestão.

Apesar da identificação de município solicitada, a pesquisa garante o sigilo na apresentação dos resultados, comprometendo-se a não publicar respostas que identifiquem município ou responsável.

Mais informações podem ser solicitadas pelo e-mail: cartagena.sarah@gmail.com

ANEXO 2. VALIDAÇÃO DO QUESTIONÁRIO POR ESPECIALISTAS

Folhas de Avaliação:

Caro(a) Senhor(a)

O questionário que lhe pedimos para avaliar faz parte da pesquisa de mestrado do programa de Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental da UDESC. A pesquisa está intitulada como **PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO DE RISCO DE DESASTRES - dos modelos teóricos e aspectos legais às práticas dos gestores públicos catarinenses**. Nesse contexto, o objetivo deste questionário é o de identificar como gestores públicos municipais de Proteção e Defesa Civil concebem, implementam e avaliam os processos participativos em sua gestão. Complementarmente ao questionário, serão realizadas entrevistas de aprofundamento com uma amostra dos respondentes.

Para facilitar o seu entendimento sobre o questionário, consideramos oportuno informar:

1. As 18 questões que compõem este instrumento de pesquisa foram construídas a partir de três objetivos específicos:
    - Identificar como os gestores concebem a participação (questões 1 a 3)
    - Identificar como os gestores atuam em seus municípios, comparativamente a modelos teóricos e aspectos legais / políticas públicas. Para tanto, foram analisados 23 documentos entre Leis e Políticas Nacionais. (questões 4 a 14)
    - Identificar como os gestores avaliam aos processos participativos em seus municípios. (questões 15 a 18)
2. Para evitar qualquer forma de tendenciamento, as opções para respostas foram organizadas em ordem alfabética.
3. Para a validação do questionário, espera-se que os especialistas consultados possam opinar sobre:
    - Adequação de cada questão a seu objetivo.
    - Clareza das questões, facilidade de entendimento e de resposta.
    - Coerência a aspectos conceituais de Proteção e Defesa Civil e Participação Pública
    - Apresentação e formato.
    - Outros aspectos pertinentes.
4. A sua apreciação pode ser concretizada por meio do preenchimento do Formulário de Avaliação do Questionário, nas próximas folhas.

Acesse o questionário pelo link: Questionário - Gestão de Risco de Desastres e Participação Pública

FORMULÁRIO DE AVALIAÇÃO DO QUESTIONÁRIO

Assinale, por favor, para cada questão, se a considera ou não adequada a seu respectivo objetivo; se acha que está claramente redigida e inteligível; qual o grau de coerência conceitual em Proteção e Defesa Civil e Participação Pública; e qual a relevância que lhe atribui. Para os dois últimos itens utilize uma escala de 1 a 5 em que 1 significa nada coerente / relevante e 5 o máximo de coerência / relevância.

Questão	**Objetivo**	**Adequação ao objetivo** (sim ou não)	**Clareza** (sim ou não)	**Coerência conceitual** (de 1 a 5)	**Relevância** (de 1 a 5)	**Observações e sugestões**
1	Conhecer o grau de importância atribuído à participação.					
2	Conhecer o porquê do grau de importância atribuído à participação.					
3	Identificar a concepção do gestor sobre participação.					
4	Verificar o atendimento do artigo 8º, inciso XV da Lei 12.608/12.					
5	Verificar o atendimento do artigo 3º, parágrafo único da Lei 12.608/12.					
6	Identificar tipos de instrumentos de participação utilizados nos municípios e previstos em leis e políticas correlatas.					
7	Conhecer instrumentos mais utilizados					
8	Verificar o atendimento do artigo 3ºA, parágrafo 2º, inciso II da Lei 12.340/10.					
9	Avaliar a prática efetiva de mecanismos de participação na elaboração do plano de contingência.					

10	Verificar o atendimento do artigo 8º, inciso IV da Lei 12.608/12.					
11	Avaliar a prática efetiva de mecanismos de participação na elaboração do mapeamento de risco.					
12	Verificar o incentivo financeiro que a gestão pública municipal confere à participação.					
13	Avaliar se a gestão de recursos é feita de forma participativa.					
14	Identificar os instrumentos de participação utilizados para a gestão de cursos, quando ocorrer.					
15	Conhecer a autoavaliação dos gestores quanto às práticas de participação realizadas em seus municípios.					
16	Identificar dificuldades avaliadas pelos gestores nas práticas de participação realizadas em seus municípios.					
17	Identificar benefícios avaliados pelos gestores nas práticas de participação realizadas em seus municípios.					
18	Possibilitar que o gestor público de Proteção e Defesa Civil registre impressões relevantes, mas não contempladas nas outras questões.					
Como você avalia o formato e a apresentação geral do questionário?						
( ) Fracos ( ) Razoáveis ( ) Bons						
Outros comentários e sugestões, nomeadamente, outras questões que devessem ser inseridas:						

Participantes:

- Participante A - Coordenador municipal de defesa civil do Estado de Minas Gerais
- Participante B – Coordenador Regional da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina
- Participante C – Coordenador Regional da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina
- Participante D – Coordenador Regional da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina
- Participante E – Geógrafa, Mestra em Geografia com atuação em gestão de risco e de desastres
- Participante F – Técnico do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres / SEDEC / MI

Tabulação das respostas:

Adequação ao objetivo	Q.1	Q.2	Q.3	Q.4	Q.5	Q.6	Q.7	Q.8	Q.9	Q.10	Q.11	Q.12	Q.13	Q.14	Q.15	Q.16	Q.17	Q.18
Participante A	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Participante B	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Participante C	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Participante D	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Participante E	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Participante F	sim	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	Sim
TOTAL	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Clareza	Q.1	Q.2	Q.3	Q.4	Q.5	Q.6	Q.7	Q.8	Q.9	Q.10	Q.11	Q.12	Q.13	Q.14	Q.15	Q.16	Q.17	Q.18

Participante A	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Participante B	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Participante C	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Participante D	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Participante E	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	não	Sim	Sim	Sim
Participante F	sim	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	sim	não	Sim
TOTAL	**1**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**1**	**1**	**0**	**0**	**1**	**1**	**0**	**1**	**0**

Coerência conceitual	Q.1	Q.2	Q.3	Q.4	Q.5	Q.6	Q.7	Q.8	Q.9	Q.10	Q.11	Q.12	Q.13	Q.14	Q.15	Q.16	Q.17	Q.18
Participante A	5	5	5	5	5	5	5	2	1	5	5	2	5	3	5	5	5	5
Participante B	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Participante C	5	4	5	5	5	5	5	5	5	3	3	5	5	5	5	5	5	5
Participante D	5	5	5	5	5	4	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Participante E	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Participante F	4	1	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
TOTAL	**24**	**20**	**25**	**25**	**25**	**24**	**25**	**21**	**21**	**23**	**23**	**22**	**25**	**23**	**25**	**25**	**25**	**25**

Relevância	Q.1	Q.2	Q.3	Q.4	Q.5	Q.6	Q.7	Q.8	Q.9	Q.10	Q.11	Q.12	Q.13	Q.14	Q.15	Q.16	Q.17	Q.18
Participante A	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	2	5	5	5	5	5	5
Participante B	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Participante C	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Participante D	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5

Participante E	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Participante F	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
TOTAL	**25**	**25**	**24**	**25**	**25**	**25**	**25**	**25**	**25**	**25**	**25**	**22**	**25**	**25**	**25**	**25**	**25**	**25**

Relevância	**Participante A**	**Participante B**	**Participante C**	**Participante D**	**Participante E**	**Participante F**
	bons	x	bons	x	bons	bons

Comentários por questão

Questão 1	Participante A: Apesar do objetivo da pesquisa ser participação pública, creio ser necessário avaliar também o grau de participação das instituições municipais na visão sistêmica.
	Participante F: Acredito que o questionário consiga medir o grau de importância que o gestor dá à participação, mas não conhecer o porquê dessa importância.
	Participante E: Acho que há possibilidade de confundir participação pública=poder público=Estado. Sugiro escrever “participação popular”.
Questão 2	Participante C: Por favor, Justifique sua resposta sobre a importância da Participação Pública.
Questão 4	Participante C: Acrescentar Entidades Públicas
	Participante B: Poderias explicar o ‘formalmente’, para o melhor entendimento dos Coordenadores Municipais.
Questão 5	Participante C: Acrescentar Infraestrutura
Questão 6	Participante D: Referendo ou plebiscito. Não sei se enquadra neste padrão, por ser até mesmo em âmbito municipal.

Questão 8	Participante A: A concepção doutrinária de plano de contingências ainda não está bem fundamentada. Há correntes que consideram a existência de um plano para cada cidade, contemplando todos os riscos. Há outras que consideram a necessidade de um plano de contingências para cada tipo de risco e para cada local específico. Eu considero a necessidade de um plano geral, contemplando a ação específica de cada órgão do SIMDEC, focado na ação do poder público e suas instituições e outros específicos para cada risco em cada área.
	Participante D: Infelizmente alguns municípios não se enquadram nesta situação “áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos Correlatos”. Qual outra forma de cobrar o PC?
Questão 9	Participante A: Considerando minha concepção de planejamento de contingências, a participação popular será bem mais abrangente. Sobretudo essencial!

Questão 10	Participante A: Creio que essa pergunta deveria vir antes das questões sobre plano de contingências. Não há como fazer plano de contingência sem mapeamento de riscos.
	Participante C: Importante acrescentar o termo “ÁREAS” de Risco.
Questão 11	Participante C: Importante acrescentar o Termo “ÁREAS” de Risco.
Questão 12	Participante A: A pergunta proposta não avalia incentivo financeiro para participação pública! Avalia apenas se há orçamento e como ele é destinado
Questão 13	Participante A: Aqui a visão sistêmica fará grande diferença! A pergunta refere-se ao orçamento destinado ao órgão COMDEC? Ou vai se avaliar a destinação de recursos para a prevenção, resposta e reconstrução em todos os órgãos com vocação para essas atividades? É importante lembrar que a limpeza de sistemas de drenagem é atividade de prevenção e o recurso não deve estar nas COMDEC. Em quais áreas de aplicação de recursos deve a participação popular ser mais presente? Isso daria outra pesquisa...
Questão 14	Participante A: Como dito anteriormente, há de se avaliar em que áreas e momentos a participação popular na destinação de recursos é viável e importante.
Questão 15	Participante A: Sugiro apenas diminuir as possibilidades de resposta para: nenhuma, baixa, razoável e grande. Fica mais claro já que é difícil estabelecer diferença entre baixa e muito baixa...grande e muito grande.
	Participante B: corrigir "em sue"
	Participante E: Aqui, novamente acredito que possa haver confusão com relação aos papéis: se ações participativas se referem a população mesmo.
Questão 16	Participante A: Sugiro mudar as opções conforme pergunta anterior. Sugiro mudar também as seguintes questões para facilitar o entendimento: 2ª para: Falta de apoio dos demais órgãos da Prefeitura. 5ª para: Falta de recursos para organizar as participações comunitárias
Questão 17	Participante F: Considero a identificação dos benefícios um benefício indireto. Não está clara a identificação.

ANEXO 3. *E-MAIL* DE ENVIO DO QUESTIONÁRIO

Sarah Cartagena <cartagena.sarah@gmail.com>

IMPORTANTE!

COMUNICACÃO DEFESA CIVIL <defesacivilsc@gmail.com> Mon, May 5, 2014 at 3:25 PM
Bcc: CARTAGENA.SARAH@gmail.com

Prezados Senhores,

A Secretaria Estadual de Proteção e Defesa Civil gostaria de pedir sua colaboração à pesquisa de mestrado sobre a participação da população em ações de proteção e defesa civil. A pesquisa é desenvolvida por Sarah Cartagena, com a orientação do Prof. Dr. Mário Freitas dentro do programa do mestrado MPPT da UDESC/Florianópolis.

Para participar da pesquisa basta responder ao questionário utilizando o link abaixo, **que ficará disponível até o próximo dia 05 de junho de 2014**:

https://docs.google.com/forms/d/1ux4tnbckmUEUgOdxuBrItQJ2CdYvG6C60hq6bbNHmME/viewform#start=openform

Sua participação é muito importante!

- - - - -

PARA SABER MAIS SOBRE A PESQUISA

Esse questionário faz parte da pesquisa realizada no âmbito do Programa de Mestrado Profissional em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental (http://www.faed.udesc.br/mppt) da Universidade do Estado de Santa Catarina. O objetivo da pesquisa é o de avaliar relações entre modelos teóricos, pressupostos legais e visão dos gestores públicos de Santa Catarina no que se refere à participação púbica na gestão de risco e de desastres e propor subsídios de otimização ao processo. A aplicação dos questionários faz parte de uma fase quantitativa, que será seguida por entrevistas presenciais aplicadas a uma amostra entre os que responderem à primeira parte.

Vale ressaltar que as informações prestadas nos questionários, e posteriormente nas entrevistas, serão tratadas de maneira a garantir o sigilo dos que participam da pesquisa, e portanto sem identificar nomes ou municípios. O objetivo principal é conhecer de maneira geral os dados de Santa Catarina.

A pesquisa - incluindo coleta de dados, análise de resultados e desenvolvimento teórico - deve estar concluída em março de 2015. Na ocasião, todos os que disponibilizarem seus emails de contato, receberão os resultados da pesquisa, bem como um Guia de Orientação para Gestão Participativa e Redução de Risco de Desastres.

Mais informações podem ser obtidas pelo email: cartagena.sarah@gmail.com

Assessoria de Comunicação
Secretaria de Estado da Defesa Civil
48 9159.0445 :: 3664.7009
www.defesacivil.sc.gov.br
Twitter @defesacivilsc
facebook.com/defesacivilsc

ANEXO 4. ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Apresentação geral.
2. Apresentação da metodologia de entrevista, ressaltando a característica de ausência de rigidez de perguntas, em que as considerações do entrevistado são mais importantes que qualquer direcionamento da pesquisadora.
3. Solicitação de assinatura de documento para gravação da entrevista e termo de confidencialidade.
4. Início da gravação com identificações necessárias (data, local, etc.).
5. Fala de abertura à entrevista, pedindo que o entrevistado faça **considerações sobre a gestão de risco e de desastres em seu município, as principais atividades desenvolvidas, as articulações realizadas localmente, desafios e pontos positivos**. *(tem o objetivo de identificar se na abrangência da fala do entrevistado aparece voluntariamente o tema da participação social)*
6. A partir deste ponto e do conteúdo da fala do entrevistado, algumas intervenções podem ser feitas para compreender melhor como se dá o processo de participação no município, se for o caso.
7. Direcionamento para aprofundamento específico das respostas ao questionário do entrevistado, procurando compreender melhor a aplicação dos instrumentos de participação (variedade, qualidade, frequência).
8. Finalização da entrevista, com apresentação dos objetivos da pesquisa, ressaltando a metodologia inicial de não apresentar explicitamente o tema da participação, e dando ao entrevistado a oportunidade de fazer comentários específicos, se desejar.
9. Agradecimentos e encerramento da entrevista.

ANEXO 5. ESBOÇO DE ORIENTAÇÕES SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL PARA GESTORES MUNICIPAIS

Este esboço inclui os tópicos propostos para o material de devolutiva a ser entregue aos gestores municipais de proteção e defesa civil. O conteúdo do material será concluído e diagramado em forma de guia após as considerações da banca de defesa desta dissertação de mestrado.

Tópicos sugeridos:

O que é participação na gestão de risco de desastres

Parágrafo introdutório sobre participação e sobre risco

Entende-se que os processos participativos exigem – muito além de informação e consulta – o estabelecimento de parcerias, delegação de poder e controle efetivo. (ARNSTEIN, 1969).

Nesse sentido, é que se afirma que o que há, na realidade, são as percepções do risco. Construída a partir do repertório de cada indivíduo ou grupo, a percepção pode variar entre diferentes comunidades ou grupos de profissionais. A gestão, está portanto, atrelada ao conjunto dessas percepções e tende a ser mais efetiva quanto mais ampla for sua capacidade de recolher as percepções.

Contribuições da participação

Pequenos parágrafos para cada item

Precedentes à participação

Pequenos parágrafos para cada item

Instrumentos de participação

Pequenos parágrafos para cada item