

A importância e os desafios da participação na gestão dos desastres

The importance and challenges of participation in disaster management

Adriana Dutra¹

Maria Júlia Eccard Lessa Pereira²

Resumo: A construção do presente artigo está fundamentada no Projeto de Extensão desenvolvido no Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais da Universidade Federal Fluminense (NESA/UFF), intitulado "Os Núcleos Comunitários de proteção e Defesa Civil como construção coletiva", que apresenta como um dos seus objetivos o fomento à criação dos Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil nas regiões afetadas por desastres em Campos dos Goytacazes. A partir das experiências adquiridas com a sua execução, observou-se a necessidade de problematizar o conceito de participação, compreendendo as dificuldades para o seu exercício na gestão de desastres. Porém, a constatação da fragilidade no que diz respeito ao estímulo à participação popular por parte dos órgãos públicos não constitui fato isolado. A formação sócio-histórica do Brasil demonstra que a participação popular em todas as esferas da sociedade caminha a passos lentos e que os espaços de poder permanecem ocupados por uma pequena parcela da população que decide e fórmula políticas para a grande maioria. Com base em autores e estudos voltados para a participação, a Educação Popular e a democracia participativa são apontadas como caminho para o enfrentamento de tais dificuldades.

Palavras-chave: participação; gestão de desastres; democracia participativa; educação popular.

Abstract: The construction of this article is based on the Extension Project developed at the Center for Research and Socioenvironmental Studies of the Universidade Federal Fluminense (NESA/UFF), entitled "The Community Centers for Civil Defense and Protection as a Collective Construction", which presents as one of its objectives the promotion of the creation of Community Centers for Civil Defense and Protection in regions affected by disasters in Campos dos Goytacazes. From the experiences acquired with its execution, it was observed the need to problematize the concept of participation, understanding the difficulties for its exercise in the management of disasters. However, the finding of fragility with regard to encouraging popular participation by public bodies is not an isolated fact. The socio-historical formation of Brazil demonstrates that popular participation in all spheres of society moves slowly and that the spaces of power remain occupied by a small portion of the population, which decides and formulates policies for the vast majority. Based on authors and studies focused on participation, Popular Education and participatory democracy are pointed out as a way to face such difficulties.

Keywords: participation; disaster management; participatory democracy; popular education.

¹ Doutorado em Serviço Social e Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social de Campos da Universidade Federal Fluminense. E-mail: adrianadutra@id.uff.br

² Graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense- Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional. E-mail: majueccard16@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo foi elaborado tendo como base de análise a inserção no Projeto de Extensão intitulado “Os Núcleos de Proteção e Defesa Civil como construção coletiva”, vinculado ao Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais da Universidade Federal Fluminense (NESA/UFF). Com o objetivo de fomentar a criação dos Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (NUPDEC) no município de Campos dos Goytacazes, o projeto, executado durante o ano de 2019, previa uma aproximação com a Secretaria de Defesa Civil no município, visitas às localidades mais afetadas por desastres na região, realização de reuniões com moradores locais para abordagens sobre o tema dos desastres e estímulo ao envolvimento em ações de criação dos NUPDEC. As atividades tiveram início com a realização de reuniões entre a equipe de defesa civil do município e a equipe do projeto, o que possibilitou a identificação de três localidades frequentemente atingidas por desastres: Ururaí, Três Vendas e Morro do Coco. Tendo em vista uma experiência pregressa de funcionamento de um núcleo comunitário de defesa civil em Três Vendas, optou-se por iniciar o trabalho de campo nesse local, conforme imagem abaixo (Figura 1):

Figura 1 – Visita de campo em Três Vendas, Campos dos Goytacazes-RJ



Fonte: Autora (2019).

Após duas visitas a localidade, a defesa civil interrompeu o processo sem maiores esclarecimentos. Tal decisão levou a equipe do projeto a realizar uma aproximação autônoma com a comunidade de Ururaí, local no qual outros trabalhos vinculados ao NESA já haviam sido realizados. Inicialmente, foram encontradas dificuldades para contatar pessoas do local, em especial em função de lideranças locais anteriormente identificadas já não estarem mais exercendo trabalhos comunitários na região. Após aproximação com uma instituição da sociedade civil, foi possível realizar duas atividades, com o envolvimento de moradores locais, conforme figuras a seguir (Figuras 2 e 3):

Figura 2 – Visita à sede da Associação Bem Faz Bem em Ururaí, Campos dos Goytacazes-RJ



Fonte: Autora (2019).

Figura 3 – Atividade visita de campo em Três Vendas, Campos dos Goytacazes-RJ



Fonte: Autora (2022).

Contudo, ao final de um ano de trabalho verificou-se uma dificuldade de envolvimento nas atividades tanto por parte do poder público quanto dos moradores das localidades afetadas por desastres, o que levou à interrupção temporária do projeto. Essa realidade fez surgir o interesse em aprofundar a análise do conceito de participação, especialmente no campo dos desastres e das dificuldades concretas encontradas para a sua efetivação, assim como realizar o apontamento de alguns elementos para o enfrentamento desses entraves, com base nas experiências adquiridas no Projeto de extensão, visto que as dificuldades encontradas refletem a forma como a (não) participação tem sido efetivada na sociedade.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para elaboração desse trabalho, foi realizado levantamento bibliográfico sobre as principais categorias abordadas no estudo, ou seja, participação, gestão de desastres, democracia participativa e educação popular. Para o entendimento da categoria participação, estudos de Dagnino (2004), Gohn (2004), Abreu e Cardoso (2009) foram utilizados, com vistas à compreensão ampla do seu significado, que se dará de formas diferentes de acordo com os processos políticos distintos na sociedade. Reflexões sobre as características estruturais dos órgãos de proteção e defesa civil, as quais refletem no distanciamento dos sujeitos na atuação da gestão

de desastres, ocorreram a partir dos estudos de Valencio (2010) e Dutra (2018). Sobre a Educação Popular como objeto de transformação da categoria participação, utilizamos como referências estudos realizados pelos autores Abreu e Cardoso (2009), Freire e Nogueira (1993), assim como do conteúdo da palestra proferida pela professora Dra. Roberta Traspadini, realizada no dia 26 de julho de 2029 no 48º Encontro Descentralizado dos Conselhos Regionais da Região Sudeste na cidade de São Paulo.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Embora o tema participação seja bastante debatido no contexto das Ciências Sociais, compreendemos que ele ainda não foi esgotado, uma vez que, como exposto acima, as dificuldades colocadas para o seu exercício ainda persistem. De acordo com Gohn (2004), trata-se de um conceito considerado amplo.

Para Dagnino (2004), assim como cidadania e sociedade civil, participação é um termo que recebeu diferentes sentidos ao longo das últimas décadas que se relacionam de forma direta com os distintos projetos políticos em disputa na sociedade. Para a autora, a Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio de participação da sociedade civil. Foi um período de grandes mobilizações e lutas pela redemocratização do Estado, por mais direitos e contra os regimes autoritários vividos nas décadas de 1960 a 1980. Como consequência, “o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre Estado e Sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático” (DAGNINO, 2004, p. 96). Todavia, se no final da década de 1980 a participação apresentava um significado mais voltado para o alargamento da democracia e para a organização das classes populares, a partir da década de 1990, passa a ser utilizada também como forma de transferência das responsabilidades do Estado para segmentos da sociedade civil. Ainda que em alguns momentos tenha sido utilizada como garantia de um envolvimento mínimo das comunidades, este não se deu com o intuito de possibilitar uma interferência de fato nas decisões, mas de uma execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural, de liberalização da economia e de

privatização da coisa pública. Tais medidas foram parte do projeto executado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002, que ficou conhecido como um período da história de implementação da agenda neoliberal, indo na contramão da democratização da participação das camadas populares na sociedade e na esfera civil.

Em que pesem os retrocessos desse período, torna-se importante resgatar a relevância da atuação popular na construção das políticas públicas, como aconteceu com a construção da Seguridade Social no Brasil, composta pelo tripé: Saúde, Previdência e Assistência Social. A importância da participação popular na construção de políticas efetivas para os trabalhadores e trabalhadoras expressa-se na Constituição Federal, art. 194, inciso VII “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” (BRASIL, 1988). Entende-se que é por meio da participação que os sujeitos podem se inserir no espaço público, se organizarem coletivamente, apresentarem suas demandas e, assim, garantirem seus direitos. Esses espaços constroem-se a partir de conselhos municipais, estaduais e federais, de conferências, de espaços de construção de orçamento participativo, entre outros.

Porém, se nem nos tempos em que os ventos sopraram a favor o exercício da participação se constituiu como tarefa fácil, em momentos como os que temos vivido atualmente a questão torna-se ainda mais desafiadora. Nos últimos anos, observa-se um esvaziamento dos espaços de participação anteriormente construídos, demonstrando uma baixa adesão da população a eles. Fatores como a burocratização dos espaços institucionais, os horários de realização das atividades e a falta de interesse dos órgãos públicos e do Estado em convocar e despertar a população para a necessidade de ocupar esses espaços, são aspectos que contribuem para esse cenário. Essa conjuntura agrava com a falta de interesse da população, descrente da esfera política, e com a ausência de canais de comunicação permanentes com os organismos públicos e com o governo em exercício.

Vale ressaltar que tal realidade encontra raízes na formação sócio-histórica do Brasil, marcada pelo escravismo, deixando marcas na cultura, nos valores, na

ética e na identidade dos povos. Seus reflexos perduram até hoje nas relações sociais, agravando desigualdades sociais, raciais e de gênero. A concentração de riquezas e de poder, a exploração e a opressão de segmentos populares, como impeditivos para seu protagonismo e para a garantia de direitos e de melhores condições de vida, se mantêm até hoje na relação entre burguesia e classe trabalhadora. O percurso da história é marcado por momentos e movimentos nos quais organizações populares buscam ampliar o envolvimento dos trabalhadores nos processos de decisão, mas também por períodos de acomodação, nos quais “os de baixo” consensualmente cedem a vez, contribuindo para que os espaços de poder permaneçam sendo ocupados pelos detentores do capital. Tal realidade encontra reverberação no campo dos desastres, como veremos no próximo item.

3.1 A defesa civil e os desafios da participação na gestão dos desastres

Diferentes autores (DUTRA, 2018; VALENCIO, 2010) afirmam que desde o surgimento da Defesa Civil no Brasil em 1942, no contexto da Segunda Guerra Mundial, características como o autoritarismo e a hierarquia refletem na forma como os profissionais, em sua maioria militares, atuam junto à população.

A defesa civil se constituía em mais uma frente no conjunto de ações de mobilização implementadas pelo Estado neste período e que esta mobilização tinha como base a obediência e a submissão, restringindo-as ao recebimento e cumprimento de ordens, bem ao gosto do que preza a disciplina militar (DUTRA, 2018, p. 61).

O distanciamento resultante desse processo, atrelado a outros fatores como a falta de motivação por parte da população afetada para falar de questões que remetem a memórias de perda e de dor, a interferência política e a falta de autonomia técnica dos profissionais, além de questões concretas como a ausência de tempo dos trabalhadores e trabalhadoras para o envolvimento em ações de cunho mais coletivo, fazem com que grande parte dos grupos afetados ou potencialmente afetados por desastres permaneçam alijados do debate sobre o tema e das decisões que os envolvem.

Valencio (2010) compreende que a estrutura da Defesa Civil dá-se de forma verticalizada e seus agentes agem com baixa reflexividade. A impermeabilidade às

demandas, aos direitos e aos pontos de vista dos grupos que vivenciam reiteradamente os desastres, sobretudo relacionados às chuvas, faz com que a confiança adquirida junto aos grupos sociais em risco ou afetados seja reduzida, o que se torna ainda mais evidente quando há a ocorrência de impactos. As práticas dos agentes do sistema muito mais recrudescem do que atenuam as vulnerabilidades, na medida em que atribuem aos próprios afetados a responsabilidade pelos desastres, naturalizando a injustiça social.

“Os desastres vem aumentando no país, apontando a insuficiência senão mesmo a impropriedade do conteúdo e da forma como o Estado organiza suas práticas no tema” (VALENCIO, 2010, p. 752 *apud* DUTRA, 2018, p. 80). Quando se fala da ocorrência de desastres, deve-se pensar além do fator físico, e compreendê-lo como um aprofundamento da questão social, que se expressa nas desigualdades existentes na estrutura da sociedade. Um desastre é um processo social e, quando emerge, gera uma série de consequências na localidade, principalmente na dinâmica de vida social da população. Em geral, segmentos das classes populares não percebem, no cotidiano, a presença de órgãos públicos implementando políticas de prevenção e a intervenção de profissionais com esse objetivo, como é o caso do assistente social, que geralmente é chamado apenas após a ocorrência do impacto, ou seja, na crise aguda do desastre (DUTRA, 2018).

Embora o conceito de participação seja amplo e por vezes antagônico, tornando difícil chegar a um consenso, as reflexões feitas por Gohn (2004) no que diz respeito aos pressupostos gerais sobre o que se entende sobre esse conceito, contribuem para o entendimento acerca da participação popular na gestão de desastres.

De acordo com a autora:

Uma sociedade democrática só é possível via o caminho da participação dos indivíduos e grupos sociais organizados. b) Não se muda a sociedade apenas com a participação no plano local, micro, mas é a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e transformação da sociedade. c) É no plano local, especialmente num dado território, que se concentram as energias e forças sociais da comunidade, constituindo o poder local daquela região; no local onde ocorrem as experiências, ele é a fonte do verdadeiro capital social, aquele que nasce e se alimenta da solidariedade como valor humano (GOHN, 2004, p. 24).

Dutra (2018) afirma que a participação da população na gestão de desastres não encontra muitos espaços de efetivação. Desde o surgimento da defesa civil como instituição, em 1942, apenas duas Conferências Nacionais foram realizadas. O Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil prevê a participação de apenas três representantes da sociedade civil e dois de comunidades atingidas por desastres. Pode-se dizer que os espaços de maior participação previstos na gestão dos desastres são os simulados, muitas vezes planejados e executados a partir do modelo *top/down* e os Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil. “Considerados a menor célula do sistema de defesa civil, os Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil são instrumentos fundamentais na gestão de desastres, tendo em vista sua permanência e relação intrínseca com o território” (DUTRA, 2018, p. 78). Apesar de estarem presentes na estrutura da Defesa Civil desde 1967, ainda são encontradas muitas dificuldades para a consolidação dos NUPDEC. A ausência de atividades continuadas com o objetivo de formar a população no que se refere a situações de desastres faz com que muitas vezes a presença da defesa civil efetive-se somente no momento em que acontece o impacto.

As experiências adquiridas por meio do projeto de extensão intitulado “Os Núcleos de Proteção e Defesa Civil como construção coletiva” confirmam essa questão, apontando para um distanciamento entre a Defesa Civil e a comunidade. Observamos, a partir das reuniões com a Defesa Civil e da visita de campo, a falta de canais de diálogo com a comunidade, burocracias e questões políticas como fatores que acabam por reforçar características presentes desde o surgimento da instituição no Brasil, como mencionado anteriormente.

O modelo hegemônico de operacionalização das ações no campo dos desastres tem consequências significativas para a efetivação do trabalho. São comuns os relatos de profissionais que reclamam a falta de adesão da população às propostas e às orientações dos órgãos de proteção e defesa civil. Tais reclamações envolvem “denúncias” sobre retornos das famílias às residências interditadas, dificuldade de garantir a adesão da população aos simulados e às reuniões, descontinuidade de projetos, entre outras questões.

As reclamações, todavia, são verbalizadas também pela população afetada. A ausência de ação governamental e de escuta às suas demandas são também bastante frequentes nesse (não) diálogo entre os diferentes segmentos, levando, por um lado, ao acirramento dos conflitos, os quais não raras as vezes, atingem níveis que os tornam difíceis de administrar e, por outro, ao desinteresse pelos espaços de participação.

Essas constatações, contudo, não nos leva a desconsiderar a importância da participação, mas nos convida a pensá-la a partir de outras perspectivas, conforme apresentado nas linhas seguintes.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Acreditamos que a participação que tenha como foco não a mudança comportamental, mas sim a constituição de sujeitos políticos possa contribuir para uma aproximação entre a população e os órgãos competentes, consolidando suas bases e ações nos territórios atingidos pelos desastres, fomentando um canal de diálogo permanente com a população e formulando políticas de enfrentamento às desigualdades sociais e aos processos sociais. Nesse sentido, a educação popular apresenta-se como uma ferramenta importante de transformação do que se entende por participação. Freire e Nogueira (1993), no livro ‘Que fazer: Teoria e Prática em Educação Popular’, apresentam uma forma de compreender o conceito de participação através de uma Educação Popular. Sobre a educação:

Depois que a entendo como mobilização, depois que a entendo como organização popular para exercício do poder que necessariamente se vai conquistando, depois que entendo essa organização também do saber... compreendo o saber que é sistematizado ao interior de um saber-fazer próximo aos grupos populares (FREIRE; NOGUEIRA, 1993, p. 20).

Elencamos alguns elementos que entendemos serem essenciais para a construção da participação na gestão dos desastres:

- a) a ocupação de espaços e exercício cotidiano de seu alargamento, apesar da fragilidade da democracia;

- b) a incorporação dos conflitos, apreendendo-os como parte do processo democrático permeado por diferenças e antagonismos e não como algo que se deseja eliminar ou silenciar;
- c) a aceitação do direito de saber da população;
- d) a construção de um novo olhar para a população afetada ou potencialmente afetada, a partir do qual as pessoas sejam vistas como homens e mulheres que detêm conhecimento e interesses legítimos.

Tais apontamentos, embora possam parecer demasiadamente simples, ainda não foram incorporados de forma relevante no campo dos desastres. Entendemos sua efetivação como aspecto central para a construção da participação em uma outra perspectiva. Nesse sentido, a compreensão apontada por Traspadini (2019) no que se refere à Educação Popular contribui para a construção desse caminho. Sob sua ótica, trata-se não de uma técnica e nem da facilitação de linguagem para falar com os que menos conhecem, mas de um trabalho de base, que consiste no contato permanente com o povo, a fim de despertar a consciência crítica acerca de um sistema societário desigual, e assim, trazer o aspecto coletivo da resistência, de luta pela vida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto entendemos que, apesar das inúmeras dificuldades encontradas para a execução do projeto citado no município de Campos dos Goytacazes, a experiência possibilitou o contato e a problematização com a categoria participação.

A partir das análises feitas no presente artigo, mostra-se certa dificuldade em se exercer a participação plena dos indivíduos no sistema político atual, assim como a urgência das discussões sobre o tema. A educação popular como caminho possível dá-se a partir do esforço de mobilização, de organização e de capacitação das classes populares rumo à transformação da sociedade na qual vivemos. Ou seja, a partir desses elementos, fomentados com as classes populares, a categoria participação pode ser exercida de uma forma diferente da historicamente construída, possibilitando não apenas a transformação dos métodos de se educar, mas também

“das pessoas que são educadas em uma sociedade em transformação” (FREIRE; NOGUEIRA, 2019, p. 61).

A experiência mostra também a importância dos projetos de extensão na formação dos alunos de graduação, possibilitando o contato com diferentes sujeitos políticos e um conhecimento das relações sociais e de suas dinâmicas, em seus diferentes níveis.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marina Maciel; CARDOSO, Franci Gomes. Mobilização social e práticas educativas desempenhadas pelo assistente social. *In: CFESS; ABEPSS (org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CEAD/UnB/CFESS/ABEPSS, 2009, p. 593-608.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. 292 p.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In: MATO, Daniel (coord.). Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, 2004. p. 95-110.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade civil e democracia: um debate necessário. *Libertas*, Juiz de Fora, v. 8, n. 2, p. 83-94, 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18169>. Acesso em: 27 fev. 2023.

DUTRA, Adriana Soares. **Gestão de desastres e serviço social: o trabalho de assistentes sociais junto aos órgãos de proteção e defesa civil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FREIRE, Paulo; NOGUEIRA, Adriano. **Que fazer teoria e prática em educação popular**. Petrópolis: Vozes, 1993.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e sociedade*, v. 13, n. 2, p. 20-31, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/dGnqs6Q5RZbKgTn54RRBNG/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 fev. 2023.

TRASPADINI, Roberta Sperandio. **Fraturas e feitura**. *In: ENCONTRO DESCENTRALIZADO DOS CONSELHOS REGIONAIS DA REGIÃO SUDESTE*, 48., São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.facebook.com/486858294828700/videos/366926120664031>. Acesso em: 30 jun. 2020.

VALENCIO, Norma. **Desastres, Ordem Social e Planejamento em Defesa civil: o**

contexto brasileiro. *Revista Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 19, n. 14, p. 748-762, 2010. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/Q8ycP39s9rGtcJ98LtxFDdx/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 27 fev. 2023.

Trabalho submetido: 04 nov. 2022.

Aceito em: 12 fev. 2023.

UFCA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CARIRI
PROEX – Pró-Reitoria de Extensão

Av. Tenente Raimundo Rocha nº 1639
Bairro Cidade Universitária – Juazeiro do
Norte – Ceará – CEP 63048-080

ufca.edu.br



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

entreações
diálogos em extensão

proex.ufca.edu.br

periodicos.ufca.edu.br/ojs/index.php/entreacoes

+55 (88) 3221-9286

e-ISSN 2675-5335